

ECONOMÍA Y FINANZAS

EXPLORANDO SINERGIAS ENTRE LA COOPERACIÓN TRIBUTARIA INTERNACIONAL Y LOS DESAFÍOS TRIBUTARIOS LATINOAMERICANOS

Juan Pablo Jiménez / José Antonio Ocampo
Andrea Podestá / María Fernanda Valdés

Febrero 2020



Las iniciativas de transparencia y cooperación tributaria internacional muestran avances en América Latina.



En una de las regiones más desiguales del mundo y con desafíos para cumplir con los Objetivos de desarrollo sostenible, la pérdida de recursos tiene graves consecuencias en eficiencia, equidad y justicia tributaria.



Se analizan las potencialidades y limitaciones de iniciativas como las acciones multilaterales, el reforzamiento de las acciones del Plan BEPS, los enfoques multilaterales para una mayor transparencia y el intercambio de información con fines fiscales.

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	4
2	JUSTICIA TRIBUTARIA INTERNACIONAL: ALGUNOS PRINCIPIOS BÁSICOS	6
2.1	El doble impacto de la competencia fiscal	7
3	INICIATIVAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA	10
4	LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN INICIATIVAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL	17
5	PANORAMA DE LA SITUACIÓN TRIBUTARIA ACTUAL EN AMÉRICA LATINA Y LOS DEBATES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS	20
6	PUNTOS DE CONTACTO ENTRE LA COOPERACIÓN TRIBUTARIA INTERNACIONAL Y SISTEMAS IMPOSITIVOS NACIONALES MÁS REDISTRIBUTIVOS	27
7	CONCLUSIONES	31
	BIBLIOGRAFÍA	33

1

INTRODUCCIÓN

El avance del proceso de globalización, la mayor movilidad de capitales y de activos intangibles y el rápido desarrollo de la economía digital han ampliado las oportunidades que tienen las empresas y las personas para desviar sus ingresos hacia jurisdicciones de nula o baja imposición, lo que genera mayores dificultades y desafíos en materia de tributación internacional, tensionando el esfuerzo de movilización interna de recursos fiscales. Estos desafíos se relacionan tanto con la cantidad de recursos que pierden los países mediante prácticas elusivas como con cuestiones de equidad y justicia tributaria.

En el contexto de América Latina, caracterizada por ser una de las regiones más desiguales del mundo, con ciertos retrocesos en los índices de pobreza extrema durante los últimos años y con dificultades para consolidar una estructura de ingresos fiscales solvente y sostenible, los asuntos de la fiscalidad internacional revisten una importancia fundamental¹. Lo que cobra aún más relevancia por la necesidad de movilizar recursos para el financiamiento de los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) incluidos en la Agenda 2030. Además, tal como analiza la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2019c), los países de la región enfrentan dificultades para cumplir con los ODS, entre las que se destaca el debilitamiento de la cooperación en la gobernanza internacional, con tensiones geopolíticas y una tendencia al unilateralismo que van en una dirección contraria a la requerida para el desarrollo sostenible.

La relación entre los desafíos de la coordinación tributaria internacional y el débil impacto económico y redistributivo de los sistemas tributarios en los países de América Latina no ha sido lo suficientemente tratada en

la literatura, aunque como se verá en este documento presenta varios puntos de contacto. Por un lado, existe una importante asimetría respecto de la carga impositiva entre pequeñas y medianas empresas locales y grandes multinacionales. Las grandes empresas multinacionales, a diferencia de las pequeñas y medianas que operan en mercados internos, pueden trasladar sus beneficios hacia jurisdicciones de baja o nula tributación y minimizar así su carga tributaria. Por otra parte, en el ámbito de la tributación sobre la renta personal, los individuos más ricos tienen mayores instancias para eludir el pago de impuestos utilizando complejos mecanismos de planificación fiscal, incluyendo el traspaso de su patrimonio a jurisdicciones de baja o nula tributación (paraísos fiscales). Además, la mayor carga impositiva recae sobre los factores menos móviles, como es el caso de las rentas provenientes del trabajo, en tanto que aquellos con mayor movilidad, como el capital, terminan tributando a una tasa efectiva significativamente menor.

Estos problemas de la fiscalidad internacional afectan el impacto macroeconómico y distributivo de los sistemas tributarios, tanto dentro como entre los países, por lo que es necesario revisar los principios básicos de la justicia tributaria internacional, con el fin de coordinar la dimensión tributaria internacional con la nacional y contribuir así a afrontar los retos que persisten en la región.

Si bien ha habido avances gracias a iniciativas de cooperación internacional, a las cuales han adherido gran parte de los países de América Latina, los problemas de desvío de beneficios y de competencia fiscal nociva siguen existiendo. En consecuencia, los países recaudan menos ingresos fiscales que podrían usarse para el financiamiento de políticas públicas orientadas al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y la desigualdad.

¹ Véase Cepal (2019a y 2019b).

En este marco, este documento revisa los puntos de contacto y las posibles sinergias entre la cooperación tributaria internacional y los desafíos de alcanzar sistemas impositivos más redistributivos en los países de América Latina. De esta forma, se espera que sirva de insumo para el trabajo coordinado de varias organizaciones que se ocupan de la tributación en la región, tanto desde una perspectiva de la cooperación y la justicia tributaria internacional como desde una visión de la tributación nacional y las políticas redistributivas.

Este documento de análisis se estructura de la siguiente forma. En la sección 2 se introducen algunos principios básicos sobre justicia tributaria internacional, tomando

a los sectores públicos nacionales como parte de una estructura de gobernanza internacional de múltiples niveles de gobierno. Luego, la 3 examina las iniciativas recientes de coordinación tributaria internacional y las principales propuestas de reforma realizadas por académicos e instituciones. Posteriormente, la sección que le sigue se centra en la participación de los países de América Latina en estas iniciativas. En la siguiente se describe la situación tributaria de los países de América Latina con énfasis en los debates tributarios de los últimos años. La sección 6 explora los puntos en contacto entre la coordinación tributaria internacional y una tributación nacional más redistributiva. Por último, la 7 detalla las principales conclusiones del análisis.

2

JUSTICIA TRIBUTARIA INTERNACIONAL: ALGUNOS PRINCIPIOS BÁSICOS

Teniendo en cuenta que el campo de la justicia tributaria internacional se encuentra aún en su infancia (Dietsch y Rixen, 2019), en esta sección se propone una introducción conceptual a los principios básicos de la justicia tributaria con el propósito de contar con los fundamentos necesarios para evaluar normativamente las posibles respuestas de la actual institucionalidad tributaria global frente a los desafíos que plantea la creciente competencia fiscal internacional.

El foco del análisis y debate acerca de la justicia tributaria internacional está puesto en la competencia fiscal entre países, es decir, la rebaja de impuestos, regímenes preferenciales y regulación favorable por parte de gobiernos autónomos de una manera no cooperativa y estratégica, que afecta la recaudación y estructura tributaria de otros países y se ha convertido en una variable política que emplean los países para apuntalar la “competitividad” de su economía y atraer capital móvil. Una evaluación normativa de la competencia tributaria plantea dos tipos de cuestiones. Primero, cómo evaluar las consecuencias distributivas de la competencia fiscal desde la perspectiva de la teoría general de la justicia distributiva. Segundo, preguntarse si la actual estructura institucional que rige la interdependencia fiscal entre los estados, que tolera e incluso fomenta la competencia tributaria, es propicia para promover los objetivos más amplios de la política fiscal (Dietsch, 2018).

Para evaluar cuán justo es un sistema o una reforma tributaria internacional es necesario enfocarse en una dimensión de justicia tributaria que es diferente y quizá más compleja que la dimensión nacional de la misma².

En la medida que existen diferencias en las tasas de los impuestos y en las bases imponibles entre distintas jurisdicciones, las decisiones de política tributaria de los estados forman parte de un juego no cooperativo que pueden generar externalidades negativas en otras jurisdicciones. Este es el caso de la competencia fiscal entre países, que afecta los sistemas tributarios nacionales, la capacidad de los gobiernos para financiar sus políticas públicas y aumenta las desigualdades tanto dentro como entre países.

Como una manera de ilustrar que la competencia fiscal internacional está en tensión con los objetivos principales de los estados, es importante abordar primero la justificación del Estado. En otras palabras, cualquier juicio normativo sobre la competencia tributaria entre estados debe estar basado en una buena justificación de cuál debe ser el rol de los estados en esa institucionalidad.

En la literatura hay una amplia lista de justificaciones del Estado, pero para este documento, y siguiendo a Dietsch (2018), aquí se considera una justificación mixta del Estado que se basa en los valores de *participación democrática* y de *justicia distributiva* con el objetivo de dar respuesta a los siguientes dos interrogantes: ¿cuál sería el rol del Estado como parte de una estructura de gobierno global de varios niveles? ¿Cuáles serían sus prerrogativas o derechos en el contexto fiscal?

Mientras que una justificación del Estado basada solamente en *la justicia distributiva* tomaría como única consideración cuál sería el tipo de estructura política que mejor garantiza que los individuos reciban una porción justa de los bienes de la sociedad, la justificación basada en la *participación democrática* enfatiza la importancia de controlar las reglas que determinan la distribución de los bienes de la sociedad, lo que implica que a los es-

² Para una revisión de los principios de equidad y justicia tributaria, véase Jiménez y Ruiz Huerta (2009).

tados se les concede autonomía con respecto a ciertas elecciones colectivas de sus ciudadanos.

Las consideraciones que permiten responder las dos preguntas planteadas se derivan directamente de la combinación de los dos componentes de esta *concepción mixta*. En primer lugar, en materia fiscal, la justificación del Estado basada en la *participación democrática* implica que los estados tienen autonomía para decidir dos cuestiones básicas: el tamaño del presupuesto público (nivel de ingresos y gastos) y la distribución de los beneficios y cargas impositivas entre grupos sociales, sectores o regiones (grado de redistribución a nivel nacional), lo que se denomina *derecho o prerrogativa de autonomía*. Así, la intervención estatal puede ser defendida por motivos de participación democrática y política como una herramienta para lograr un equilibrio entre la necesaria centralización y la deseable descentralización fiscal y política.

La búsqueda de este balance entre centralización y descentralización tiene como objetivo específico equilibrar los beneficios y costos de la toma de decisiones por parte de la subunidad autónoma descentralizada en relación con los beneficios y costos de trasladarlos a un nivel más centralizado. Esta búsqueda está íntimamente ligada con la literatura acerca del federalismo fiscal³ y es un pariente cercano del “principio de subsidiariedad” que se invoca con frecuencia en los debates sobre cómo organizar la Unión Europea y los estados federales.

En cuanto al segundo componente de la visión mixta, es decir la justificación basada en la *justicia*, impone una *restricción de mínima justicia global* al derecho o prerrogativa de autonomía fiscal. Esto requiere que la política fiscal de un Estado, y las externalidades que genera para los individuos en otros estados, respeten una concepción mínima de justicia global⁴.

3 Véase Oates (1999) para una revisión de la literatura sobre federalismo fiscal, especialmente relevante en esta visión mixta del Estado.

4 Numerosas iniciativas recientes dan pistas sobre el tipo de obligaciones compartidas que una concepción de justicia fiscal internacional debiera incluir para hacer operativos aquellos acuerdos logrados entre los estados en la Agenda 2030 de

Debe hacerse hincapié en distinguir estas dos facetas de la política fiscal. Por un lado, como un medio para realizar opciones de políticas fiscales autónomas en cada país y, por el otro, como un medio para promover la justicia distributiva a nivel mundial. Estas dos facetas se relacionan entre sí: *los ciudadanos disfrutan de la prerrogativa fiscal gemela de elegir el tamaño de su presupuesto público y el grado de redistribución a nivel nacional, sujeto sin embargo a una restricción de justicia global* (Dietsch, 2018).

2.1 EL DOBLE IMPACTO DE LA COMPETENCIA FISCAL

Para evaluar su impacto, la competencia fiscal internacional se define como la fijación de impuestos por parte de gobiernos independientes, lo que se lleva a cabo de una manera estratégica y no cooperativa. Para que exista la competencia fiscal debe haber interdependencia fiscal, condición que se mantiene cuando la política fiscal de un país crea externalidades para otros países en el sentido de que afecta su base imponible⁵.

Aquí surge la pregunta central de esta sección: ¿por qué el fenómeno de la competencia fiscal internacional interfiere con el Estado en el cumplimiento de los dos roles asignados previamente?

En primer lugar, la competencia fiscal socava el derecho o *prerrogativa de autonomía fiscal* mediante una presión a la baja de las alícuotas impositivas sobre el capital móvil, reduciendo así los ingresos públicos. Este efecto de la competencia fiscal (“*race to the bottom*”), previsto en la literatura de finanzas públicas, se puede mostrar empíricamente, como se verá en un siguiente capítulo.

ODS y la Agenda de acción de Adís Abeba de la tercera conferencia internacional sobre financiación para el desarrollo. A los fines de los países de América Latina deben resaltarse los debates que se están llevando a cabo en el Grupo de Expertos para la elaboración de los Principios y directrices de derechos humanos en la política fiscal: <https://www.cesr.org/es/principios-para-una-pol%C3%ADtica-fiscal-al-servicio-de-los-derechos-humanos-una-iniciativa-para-am%C3%A9rica>

5 Véase Dietsch (2018).

Adicionalmente, este proceso tiende a dar lugar a un régimen fiscal más regresivo con efectos adversos sobre la población más vulnerable, lo cual no está necesariamente alineado con las preferencias de los ciudadanos respecto al nivel de redistribución. La competencia fiscal cambia la estructura de la carga tributaria, desde el capital al factor trabajo, desde la fiscalidad directa sobre los ingresos hacia la fiscalidad indirecta sobre el consumo, y desde los ingresos altos hacia los bajos ingresos. Una manera de definir esta evolución es decir que los países han comprado estabilidad fiscal en términos de ingresos a costa de un sistema menos redistributivo (Dietsch y Rixen, 2019). En otras palabras, han comprado el primer elemento de su prerrogativa de autonomía (el tamaño del presupuesto público) al precio del segundo (el nivel de redistribución).

De este modo se vulnera tanto la capacidad de cada Estado para establecer efectivamente el tamaño de su presupuesto como el alcance redistributivo nacional de su política fiscal.

En segundo lugar, la competencia fiscal internacional está en conflicto con la *restricción de la justicia global*, ya que exacerba las desigualdades de ingresos y riqueza entre los individuos a nivel mundial.

Llegado este punto, se puede plantear la segunda pregunta central de esta sección: ¿cuál debiera ser la respuesta institucional a la competencia fiscal internacional?

El primer aspecto a tener en cuenta es que, al existir interdependencia fiscal, incluso en ausencia de un comportamiento fiscal estratégico por parte de alguno de los países, la diversidad de regímenes es suficiente para que la política fiscal de un país cree externalidades para los ciudadanos de otros países.

La cuestión crucial es, entonces, distinguir qué parte de la interdependencia fiscal debe considerarse benigna desde un punto de vista normativo, y qué parte debe ser enfrentada como nociva o problemática.

El diseño de la institucionalidad tributaria internacional debiera incluir normas jurisdiccionales que permitan establecer esta distinción y definir los límites precisos de la prerrogativa de autonomía.

Para abordar los problemas de justicia que plantea la competencia fiscal internacional y distinguir la interdependencia fiscal benigna de la nociva, es útil recurrir a dos principios de la restricción de la justicia global que permiten proteger y circunscribir las facultades fiscales de un Estado (Dietsch y Rixen, 2014 y 2019).

El primero de ellos es el *principio de membresía* que establece que *las personas físicas y jurídicas debieran estar obligadas a pagar impuestos en el Estado del cual son miembros*, es decir, en aquellos países donde se benefician de los servicios públicos y la infraestructura. Lo que implica que las personas físicas sean gravadas en su residencia, ya que esta determina dónde se benefician de los servicios públicos. Dado que las empresas se benefician de los servicios públicos y la infraestructura en el país donde tienen lugar sus actividades económicas, deben estar sujetas a impuestos en el país de origen, es decir, donde se generan los ingresos (criterio de la fuente). Para las empresas multinacionales la membresía vendría en grados y, según este enfoque, debe corresponder a la distribución de sus actividades económicas entre los países. De esta forma, el principio de membresía aborda la *caza furtiva* (“*poaching*”), que es la competencia fiscal por atraer la base imponible (capital financiero y desvío de ganancias) de las personas y empresas que siguen siendo miembros de otra jurisdicción, beneficiándose allí de los bienes y servicios públicos sin pagar los correspondientes impuestos.

En segundo lugar, el *principio de restricción de la política fiscal* implica que deben evitarse aquellas políticas fiscales de un Estado que cumplan simultáneamente las siguientes dos condiciones: estén motivadas estratégicamente (es decir, que tienen la intención de atraer capital extranjero) y tengan un impacto negativo en la autonomía fiscal agregada de los estados (es decir, produzcan un resultado subóptimo colectivo al reducir la extensión agregada de la autonomía fiscal). Por lo tanto, este principio aborda la competencia fiscal por atraer inversión extranjera directa (IED) que implica que el individuo o la actividad económica en cuestión se reubiquen en una jurisdicción diferente, afectando la autonomía fiscal efectiva de otros estados. Así, se consideraría interdependencia fiscal benigna: 1) las políticas fiscales no estratégicas (formuladas independientemente de su impacto sobre

el capital extranjero) y que tienen un resultado positivo sobre la autonomía fiscal agregada de los estados; 2) las políticas fiscales que tengan un resultado negativo en la autonomía pero que no son formuladas estratégicamente; y 3) las políticas fiscales que están formuladas estratégicamente pero tienen un resultado positivo sobre la autonomía fiscal. Por el contrario, las políticas formuladas estratégicamente y que tienen un resultado negativo son consideradas nocivas y, por lo tanto, deberían evitarse⁶.

Adicionalmente, la visión mixta del Estado junto con el fortalecimiento de su legitimidad en un mundo de competencia fiscal requiere una reforma institucional para regular esta última, de modo que se respete tanto la prerrogativa de autonomía como la restricción de la justicia global.

Por último, y relacionado con el principio de membresía antes mencionado, es importante considerar una importante limitación de los criterios actuales de equidad en el sistema fiscal internacional. Von Haldenwang (2018) advierte que estos criterios no van lo suficientemente lejos, dado que se centran en gran medida en la noción de que los impuestos se recaudan donde se crea valor agregado y se ignora la cuestión de la relación entre los servicios públicos utilizados y los pagos que regularmente aportan los contribuyentes. Si bien el requisito de recaudar impuestos donde se crea valor agregado es de importancia central para la elusión y la competencia

fiscal entre los países, este enfoque por sí solo no puede garantizar la equidad internacional. Por un lado, el valor agregado se desplaza del proceso de producción real a otras actividades de la cadena de valor (*upstream or downstream*), ya que el valor se genera cada vez más en investigación y desarrollo, diseño, comercialización, etcétera, y menos en la producción misma, y esas actividades se concentran en los países de renta alta o pueden incluso estar ubicadas en paraísos fiscales. Por otra parte, la relación entre la creación de valor y los servicios públicos requeridos no siempre es la misma, dado que en las cadenas globales de valor, las actividades más intensivas en creación de valor no siempre requieren servicios públicos de mayor calidad.

De allí se desprende la necesidad de un fortalecimiento del principio de equivalencia fiscal⁷, mediante tres grupos de iniciativas que refuercen: 1) una mayor transparencia de los incentivos fiscales que compiten internacionalmente; 2) un reforzamiento de los enfoques multilaterales para el intercambio de información con fines fiscales; y 3) la adopción de una base impositiva corporativa consolidada común⁸.

En ese sentido, la siguiente sección explora las iniciativas recientes de coordinación tributaria internacional y las principales propuestas de reforma realizadas por distintos académicos e instituciones, en pos de fortalecer esos tres ejes de cooperación entre países y preservar los principios de legitimidad del Estado antes explicados.

⁶ Véase Dietsch y Rixen (2014 y 2019).

⁷ El principio de equivalencia fiscal (Olson, 1969), implica que el círculo de quienes se benefician de un bien público debe corresponder al círculo de quienes pagan por el bien.

⁸ Véase Von Haldenwang (2018).

3

INICIATIVAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA

Si bien las reglas internacionales de tributación y el tratamiento de la doble imposición entre el país fuente o de origen de la renta y el país de residencia del contribuyente comenzaron a abordarse en el marco de la Liga de las Naciones durante la década de los años veinte del siglo pasado, en los últimos años se han observado importantes avances en materia de cooperación y coordinación tributaria internacional. Esto principalmente mediante iniciativas de amplio alcance como el Plan BEPS (Base Erosion and Profit Shifting: Erosión de la base imponible y el traslado de beneficios) de la Oede/G20, la incorporación de países en desarrollo por medio del Marco inclusivo para la implementación de este proyecto y la adopción de la Convención multilateral para implementar las medidas relacionadas con los tratados fiscales para prevenir BEPS (también llamado Instrumento multilateral).

El *Plan de acción* BEPS, aprobado por el G20 en septiembre de 2013 y publicado en octubre de 2015, incorpora estándares internacionales y quince acciones acordadas por los países para hacer frente a la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios y garantizar más transparencia en el ámbito fiscal. Reconoce la importancia de garantizar que los beneficios tributen donde se lleven a cabo las actividades económicas sustanciales que generan los beneficios y donde se cree valor. Entre otras medidas, el paquete contiene acciones para prevenir la búsqueda del tratado más favorable (*treaty shopping*); revisa las normas sobre el traslado de beneficios que determinan el tratamiento fiscal de las transacciones intragrupo; revisa los actuales estándares fiscales internacionales dirigidos a eliminar la doble imposición; e incluye el combate de las prácticas tributarias perniciosas, entre otros.

Con el fin de integrar a los países en desarrollo al proceso de implementación de este Plan, en junio de 2016 la Oede

(Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) estableció el Marco inclusivo de BEPS. De esta forma, los países en desarrollo o no miembros de la OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) pueden participar en el desarrollo de estándares, el seguimiento en la ejecución de BEPS y acceder al apoyo para el fortalecimiento de capacidades. Actualmente este grupo cuenta con ciento treinta y siete jurisdicciones comprometidas a cumplir y aplicar este paquete.

Posteriormente, en cumplimiento de lo acordado en la Acción 15 del Plan BEPS, se adoptó el Instrumento multilateral, vigente desde el 1 de julio de 2018 y que ha sido firmado por noventa y tres jurisdicciones⁹. Este Instrumento permite modificar la aplicación de miles de convenios bilaterales de doble imposición para transponer los resultados del Proyecto BEPS, a medida que se vayan haciendo efectivas las ratificaciones en los países. También implementa estándares mínimos acordados para contrarrestar el abuso de tratados (*treaty shopping*) y para mejorar los mecanismos de resolución de disputas.

Además de estas tres amplias acciones, una serie de iniciativas, algunas de ellas dentro del proyecto BEPS e impulsadas desde la OECD, han contribuido a fortalecer la cooperación multilateral. Como se mencionó en la sección anterior, estas medidas o propuestas pueden agruparse en las siguientes categorías: aquellas vinculadas con la transparencia de los incentivos fiscales; los enfoques multilaterales para el intercambio de información con fines fiscales; y las propuestas de una base impositiva corporativa consolidada común y otras opciones de reforma.

⁹ Hasta la fecha, Estados Unidos no ha firmado el Instrumento multilateral.

En cuanto a las iniciativas que buscan una *mayor transparencia de los incentivos fiscales*, se destaca el Foro sobre prácticas tributarias perniciosas (Forum on Harmful Tax Practices, FHTP), que evalúa la Acción 5 del Plan BEPS e identifica aquellos regímenes fiscales preferenciales que facilitan la erosión de la base y el desvío de beneficios y que así tienen el potencial de impactar de manera injusta en la base imponible de otros países. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2019), se ha avanzado significativamente en la lucha contra las prácticas tributarias perniciosas dado que se han examinado doscientos cincuenta y cinco regímenes tributarios preferenciales y se han revisado o abolido ciento treinta y cuatro de ellos. Esto significa un progreso para prevenir la competencia fiscal nociva y preservar las dos facetas de la política fiscal explicadas en la sección anterior: la toma de decisiones de políticas autónomas locales (tamaño del presupuesto público y grado de redistribución nacional) y la promoción de la justicia distributiva a nivel mundial.

Respecto de los *enfoques multilaterales para el intercambio de información con fines fiscales*, sobresalen algunas instancias de cooperación impulsadas desde la OECD, como el Foro global sobre transparencia e intercambio de información con fines fiscales; la Convención multilateral sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal; el Convenio multilateral entre autoridades competentes para el intercambio automático de información de cuentas financieras y el de informes país por país.

En el Foro global de transparencia e intercambio de información con fines tributarios participan más de ciento cincuenta jurisdicciones y tiene a su cargo la vigilancia y evaluación de pares respecto de la puesta en práctica de los estándares de intercambio internacional a solicitud de información y el intercambio automático de información. La Convención de asistencia administrativa mutua en materia tributaria (creada en 1988, modificada en 2010 y con ciento veintinueve jurisdicciones) promueve la cooperación administrativa internacional relativa al asesoramiento y la recaudación de impuestos, con vista a combatir la elusión y la evasión fiscal.

En este contexto y con el objeto de pasar del estándar internacional de intercambio de información bajo re-

querimiento al intercambio automático, surgió el Convenio multilateral entre autoridades competentes sobre intercambio automático de información de cuentas financieras, que especifica los detalles de qué información bancaria se intercambiará para fines tributarios y cuándo (con ciento cinco jurisdicciones signatarias). Asimismo, mediante el Convenio multilateral entre autoridades competentes para el intercambio automático de Informes país por país (con setenta y ocho jurisdicciones firmantes) se han establecido las normas y los procedimientos necesarios para el intercambio automático de los informes sobre las operaciones globales de las empresas multinacionales. Estos informes brindan a las administraciones tributarias una visión global de las operaciones de estas compañías, ya que deben indicar dónde se declaran los beneficios, los impuestos y las actividades económicas de las mismas. Específicamente, tienen que reportar sus ingresos, beneficios antes de impuestos, impuesto sobre sociedades pagado y devengado, número de trabajadores, capital declarado, beneficios no distribuidos y activos tangibles en cada una de las jurisdicciones donde operan.

Otra instancia importante es la Plataforma de colaboración en materia tributaria que constituye un esfuerzo conjunto entre el FMI, la Oede, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Banco Mundial para apoyar la coordinación tributaria internacional, tanto por medio del asesoramiento técnico a los países en desarrollo, el desarrollo de capacidades, la creación y diseminación de conocimientos, como el aporte al diseño y la implementación de estándares tributarios internacionales¹⁰.

En cuanto a las *propuestas de una base impositiva corporativa consolidada común y otras opciones de reforma*, estas han surgido en torno a la regulación de la economía digital y se discuten tanto dentro del marco BEPS como dentro de otras iniciativas de la sociedad civil, de otras plataformas y la academia. Para el Plan BEPS la digitalización de la economía mundial, y las oportunidades de evasión y traslado de beneficios que esta permite, han sido parte del plan desde sus inicios. Sin embargo, el

¹⁰ Véase <http://www.worldbank.org/en/programs/platform-for-tax-collaboration>

trabajo más intenso dentro de la OECD al respecto inició en 2017, cuando los ministros de finanzas del G20 le encargaron al Marco inclusivo la tarea de cambiar las reglas de la fiscalidad internacional para afrontar los desafíos de la revolución digital.

El trabajo del Marco inclusivo, por medio de su Grupo Especial sobre Economía Digital (TFDE, por su sigla en inglés), comenzó con la presentación, en marzo de 2018, del “Informe provisional sobre los desafíos fiscales derivados de la digitalización”, donde se analizaron los desafíos de la economía digital y se mostraron las tres posiciones de los países hasta ese momento:

1. La posición del grupo de países que considera que en las empresas digitalizadas la remisión de los datos y la participación de los usuarios genera asimetrías entre el lugar en el que las empresas tributan los beneficios y aquel en que se genera valor, por lo que proponen una reforma principalmente de las reglas de nexos (dónde se deben pagar los impuestos) y de atribución de beneficios (qué proporción de los impuestos deben ser gravados) solo para esos modelos de negocio.
2. Los países que consideran que la digitalización de la economía y la globalización hacen que el marco fiscal internacional no sea eficaz, por lo que proponen reformas de nexos y de atribución de beneficios no solo a los modelos económicos altamente digitalizados sino a toda la economía; y por último
3. Los países que consideran que con la regulación existente se pueden afrontar los desafíos de la digitalización y no se requiere acción alguna. El reporte concluye que aunque no hay un consenso entre los miembros al respecto, el Marco inclusivo se compromete a buscar una solución consensuada para 2020.

En enero de 2019 el Marco inclusivo publicó la declaración política “Abordando los desafíos tributarios de la digitalización de la economía”, en la que se identificaron dos pilares sobre los cuales se centrarían las propuestas de reforma. En el primer pilar se busca responder a la pregunta de dónde deben gravarse los beneficios de las empresas multinacionales. En el sistema actual, dominado por las reglas de precios de transferencia y el princi-

pio de plena competencia, muchos países tienen poco o ningún derecho a gravar los beneficios generados por las ventas y otras actividades digitales de multinacionales en su territorio. Este pilar implica entonces discutir la modificación de las normas actuales que distribuyen entre las distintas jurisdicciones la potestad tributaria sobre la renta de las empresas multinacionales, incluyendo las reglas tradicionales sobre precios de transferencia, el principio de plena competencia y las reglas que determinan el nexo y la distribución.

El segundo pilar se refiere al resto de los aspectos de BEPS, lo que en la práctica ha girado en torno a la discusión de una tasa de tributación mínima. Este pilar explora dos reglas interrelacionadas para abordar los casos en que la renta es gravada a tasas nulas o muy reducidas: 1) una regla de inclusión de ingresos que grava los beneficios de una filial extranjera si estos estuvieran sujetos a una tasa efectiva por debajo de una tasa mínima; y 2) un impuesto sobre los pagos erosionados que operaría mediante la denegación de una deducción o la imposición basada en la fuente, para ciertos pagos que estén gravados por debajo de esa tasa efectiva mínima.

En miras a lograr un acuerdo en 2020, en febrero de 2019 se presentó un documento de consultas sobre los dos pilares, del que se recibieron más de dos mil páginas de comentarios y en el que se concretizan las tres propuestas existentes sobre el primer pilar: 1) la propuesta sobre la participación del usuario, la cual se centra solo en los negocios digitales y plantea reasignar una proporción de las ganancias no rutinarias de la empresa a las jurisdicciones en las que se encuentran los usuarios; 2) la propuesta sobre intangibles de comercialización, la cual se centra en toda la economía y propone reasignar los ingresos residuales de las empresas multinacionales (EMN) atribuibles a la comercialización de intangibles; y 3) la propuesta sobre presencia económica significativa que propone que se reasignen la totalidad de los beneficios de las empresas (rutinarias y no rutinarias) en las jurisdicciones donde la empresa tiene una presencia económica significativa medido por ciertas actividades clave, atribuyendo la división de los beneficios en función de un método de reparto fraccionado.

Como resultado de este proceso, el Marco inclusivo se puso de acuerdo en una reunión plenaria con doscientos ochenta y nueve delegados de noventa y nueve países en una hoja de ruta para lograr un acuerdo en torno a los dos pilares, resumida en el documento “Programa de trabajo para el desarrollo de una solución consensuada a los desafíos tributarios derivados de la digitalización de la economía”; esta hoja de ruta fue aprobada además por los ministros de finanzas del G20.

El 9 de octubre de 2019 el secretariado de la Oede presentó a consultas una propuesta unificada para el primer pilar, partiendo de las tres propuestas descritas. Esta propuesta unificada propone, entre otras cosas, reconocer que las multinacionales son unidades económicas, que la repartición de beneficios debe partir de la contabilidad consolidada de las empresas y que los beneficios residuales (no los rutinarios) deben ser redistribuidos entre países mediante una fórmula basada en el volumen de ventas en cada jurisdicción. A pesar de que esta propuesta significa un replanteamiento de los principios imperantes de la tributación internacional, para muchos no es suficientemente ambiciosa, ignora las propuestas hechas por otras comisiones como las del Grupo intergubernamental de los 24 y es incluso perjudicial para los países en desarrollo pues, como lo ha expresado ICRICT (Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation), solo a las multinacionales muy grandes se les aplicará el reparto y ellas podrían continuar reportando sus ganancias donde quieran para la mayoría de sus actividades, permitiendo que solo una pequeña porción del impuesto sea reasignada. Además, al usar una fórmula que depende del volumen de ventas y excluye otros criterios como el empleo o usuarios digitales, se favorecerían los países desarrollados que tienen mercados más grandes.

Un mes después, el 5 de noviembre de 2019, el secretariado sometió a consultas el documento de “Propuesta global anti erosión de la base, pilar dos”, en el que busca garantizar que los beneficios de las multinacionales estén sujetos a un tipo impositivo mínimo, aunque no se especifica cuál deberá ser esta tasa mínima.

La meta de la Oede es tener un consenso en 2020; sin embargo, muchas organizaciones están de acuerdo en

que para lograr un consenso se necesitará más tiempo y muchas más discusiones.

Si bien todas estas acciones representan importantes avances para reforzar los dos pilares de legitimidad del Estado en materia fiscal, las prácticas abusivas, el traslado de beneficios y la competencia tributaria dañina siguen existiendo, por lo que han surgido críticas y propuestas alternativas desde distintas organizaciones de la sociedad civil, otras plataformas, distintos organismos y académicos. Por ejemplo, la Comisión Independiente para la Reforma de la Fiscalidad Corporativa Internacional¹¹ (ICRICT, 2018) advierte que:

el actual sistema de tributación internacional es disfuncional. Basado en el principio de plena competencia y reglas de precios de transferencia, ha permitido a las empresas multinacionales trasladar grandes porciones de sus beneficios a jurisdicciones de baja imposición y evitar tener que enfrentar su justa parte de tributación [...] El proyecto BEPS de la Oede está fracasando en su mandato de garantizar que los beneficios sean gravados donde transcurren las actividades económicas y se crea valor (en la fuente), en favor de donde se basan las compañías que reciben ingresos (en el país de residencia), lo cual puede ser fácilmente manipulado.

El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2019), por su parte, ha enfatizado que:

el sistema internacional de tributación de sociedades está sometido a tensiones sin precedentes. El proyecto BEPS ha significado un gran paso adelante en materia de cooperación tributaria internacional, no obstante, sigue

¹¹ ICRICT nació como una propuesta de las siguientes organizaciones de la sociedad civil: Action Aid, Alliance-Sud, the Arab NGO Network for Development, el Centro para los Derechos Económicos y Sociales, Christian Aid, the Council for Global Unions, la Alianza Global por la Justicia Tributaria, la Internacional de Servicios Públicos, la Tax Justice Network, el South Center y the World Council of Churches. La comisión la preside José Antonio Ocampo y está conformada por Edmund Valpy Fitzgerald, Eva Joly, Gabriel Zucman, Ifueko M. Omoigui Okauru, Jayati Ghosh, Joseph E. Stiglitz, Hon. Irene Ovonji-Odida, Kim S. Jacinto Henares, Léonce Ndikumana, Magdalena Sepúlveda, Rev. Suzanne Membe Matala, Ricardo Martner, Thomas Piketty y Wayne Swan. Su creación y trabajo ha sido apoyado por la Friedrich-Ebert-Stiftung.

habiendo vulnerabilidades. Las limitaciones del principio de la independencia mutua de las partes –con arreglo al cual las transacciones entre partes relacionadas deben tener el mismo precio que tendrían si las partes fuesen independientes– y la dependencia del concepto de presencia física del contribuyente para determinar la base jurídica para aplicar el impuesto sobre la renta han permitido que empresas aparentemente rentables paguen pocos impuestos. La cuestión de la competencia tributaria sigue, en gran medida, sin resolverse. Asimismo, persisten las dudas en torno a la asignación de derechos de imposición entre países. La apelación para tributar “allí donde se crea valor” ha demostrado no ser la base adecuada para un progreso real.

En esta línea ha surgido un grupo de propuestas de reformas alternativas que incluyen la adopción de una *base impositiva corporativa consolidada común* junto con otras opciones de política.

Aquí se destaca el *proyecto legislativo de la Comisión Europea* para establecer una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades para los países de la Unión Europea (UE). Las empresas multinacionales que operan en la Unión Europea presentarían una sola declaración consolidada de impuestos con todas sus actividades dentro de la Comunidad Europea y compensarían las pérdidas en un Estado miembro con las ganancias en otro. Los beneficios imponibles consolidados se repartirían entre los estados miembros en los que el grupo opera, utilizando una fórmula de reparto que considera tres factores de igual ponderación: la mano de obra, los activos y las ventas por destino. Cada Estado miembro aplicaría su propia tasa nacional del impuesto sobre su parte de los beneficios imponibles¹². Sin embargo, dado que las reformas fiscales de la Unión Europea deben aprobarse por unanimidad, existen grandes dificultades para aprobar el proyecto y actualmente se encuentra estancado.

Asimismo, ICRICT propone que las multinacionales sean gravadas como empresas unitarias y se asignen sus ganancias mundiales a los diferentes países mediante una fórmula simple de distribución, basada en factores ob-

jetivamente verificables (como el empleo, las ventas, los activos fijos, los recursos utilizados, incluyendo los usuarios digitales, etcétera). Además, plantea que se aplique una tasa mínima efectiva de impuesto corporativo global del 20-25% y se incluyan medidas a corto plazo efectivas y fáciles de administrar. Entre estas opciones de corto plazo, la Comisión apoya los enfoques que asignan ingresos a las filiales de una multinacional sin buscar transacciones comparables de plena competencia, como el método de la distribución del resultado (que distribuye entre las filiales los beneficios combinados a nivel de transacción sobre la base de claves de distribución) y el método del margen neto compartido (que asigna a una filial una fracción apropiada de la tasa de ganancia neta global del grupo corporativo)¹³.

De manera similar, el Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro G-24, conformado por países en desarrollo, presentó una propuesta de reforma tributaria internacional¹⁴ con miras a solucionar los problemas que plantea la economía digital, la que ha presentado al Marco inclusivo en enero de 2019 y ha reforzado con una presentación como grupo a la consulta pública de la OECD en marzo de 2019¹⁵. En general el grupo, liderado para temas tributarios por Colombia e India, propone una solución consensuada bajo el Marco inclusivo basada en la presencia económica significativa y en un modelo en el que se asignen todos los beneficios de las empresas multinacionales mediante el uso de una fórmula que tenga en cuenta ventas y usuarios digitales, de tal forma que el sistema beneficie a los países en desarrollo, los más afectados negativamente del sistema tributario internacional actual.

Académicos también han hecho propuestas. Tal como se mencionó en la sección anterior, Von Haldenwang (2018) sugiere algunas acciones para fortalecer el principio de equivalencia fiscal en el ámbito internacional, entre las cuales se encuentra el establecimiento de una

¹² Véase https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_en

¹³ Véase ICRICT (2018 y 2019).

¹⁴ https://www.g24.org/wp-content/uploads/2019/03/G-24_proposal_for_Taxation_of_Digital_Economy_Jan17_Special_Session_2.pdf

¹⁵ <https://www.dropbox.com/s/zrj1e14mdxd7fmv/OECD-Comments-Received-Digital-March-2019.zip?dl=0>

base impositiva corporativa consolidada común, donde la tributación de las empresas se acuerde entre los estados según criterios como el número de empleados, además de la facturación o las ganancias. Picciotto (2016) también propone reorientar las normas tributarias internacionales para que las multinacionales sean tratadas como una empresa única mediante la adopción de un sistema de impuestos unitarios, el uso de informes para la empresa en su conjunto y el prorrateo de las ganancias de las empresas multinacionales.

De acuerdo con Torslov, Wier y Zucman (2017), una reforma del impuesto de sociedades que contemple el reparto de beneficios globales en proporción a donde se realizan las ventas, aumentaría la recaudación del impuesto sobre la renta de las empresas en aproximadamente un 20% en Estados Unidos y Europa.

Sin embargo, el FMI (2019) advierte que sería complicado lograr un acuerdo internacional tanto sobre una base tributaria común como en torno a la fórmula de reparto, y además, dependiendo del método de reparto, la competencia tributaria podría seguir existiendo. Este organismo evaluó diferentes sistemas tributarios internacionales. En el caso de los *impuestos mínimos sobre inversiones en el extranjero*, destaca que tienen la ventaja de ofrecer una protección frente al traslado de beneficios y la competencia tributaria, aunque pueden crear distorsiones y la administración puede ser compleja. En cuanto a los *modelos de asignación de beneficios residuales* (que asignan un rendimiento normal a los países de origen y comparten el remanente con arreglo a una fórmula), señala que permiten reducir sustancialmente el traslado de beneficios, pero mantienen el principio de la independencia mutua de las partes para los casos sencillos y su efecto en la competencia tributaria depende de cómo se asignen los beneficios residuales. Según este organismo, las propuestas que incluyen la asignación de los derechos de imposición a los países de destino son la forma más eficaz de abordar la competencia tributaria y el traslado de beneficios, como por ejemplo, los *impuestos ajustados en frontera*¹⁶ (que combinan un IVA de tasa

única y base amplia con un subsidio salarial), aunque podrían tener problemas con la Organización Mundial del Comercio y adoptados unilateralmente, podrían agravar ambos fenómenos. En el caso de países especializados en recursos naturales, la tributación basada en destino debería complementarse con impuestos basados en el origen para captar esas rentas¹⁷.

Con el propósito de luchar contra la evasión tributaria, Ocampo (2018) propone la creación de un registro financiero mundial de la propiedad. De esta manera, todos los países contarían con información de los titulares reales y últimos de las sociedades, cuentas bancarias y propiedades, lo que evitaría el ocultamiento de activos y operaciones, haciendo imposible que las multinacionales desvíen sus beneficios de modo fraudulento a paraísos fiscales.

Por otro lado, para ICRICT (2018) solo la membresía universal de la ONU y una estructura abierta y democrática pueden dar voz plena a todos los países, por lo que demanda que la tributación internacional sea colocada bajo la égida de la ONU. En palabras de Joseph Stiglitz:

La cuestión de la evasión, elusión y fraude fiscal es crucial para los países en desarrollo, pero la gran pregunta es quién es responsable de repensar la estructura fiscal mundial. Se han hecho varios intentos para decir que deberían ser las Naciones Unidas y no la Ocede. Desafortunadamente, fracasaron, y fue el zorro el que se encargó del gallinero.

Tanzi (2016) propone la creación de una autoridad tributaria mundial (WTA, por su sigla en inglés) que establecería un sistema de monitoreo para identificar prácticas abusivas, informaría los problemas de tributación en el

portaciones de la base imponible y la inclusión de las importaciones) con el tratamiento de 'flujo de caja' (correspondiente a la diferencia de ingresos y egresos por actividades reales o no financieras, con lo que la amortización de la inversión se considera como gasto y no incluye la deducción de intereses). También entran en esta categoría las propuestas del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas con una deducción tributaria por el patrimonio neto/capital empresarial basada en el destino (DBACE, por su sigla en inglés).

¹⁶ Este es el caso del impuesto sobre los flujos de efectivo basado en el destino (DBCFT, por su sigla en inglés) que combina el ajuste en frontera (caracterizado por la exclusión de las ex-

¹⁷ Véase FMI (2019).

ámbito internacional, propondría soluciones y trabajaría en la implementación de reformas fiscales que beneficien a todos los países. También serviría como un foro para resolver disputas tributarias entre países, con funciones similares a las que tiene la Organización Mundial del Comercio pero en el área de la tributación internacional.

Asimismo, Dietsch y Rixen (2014) plantean crear la organización internacional de tributación a partir del modelo de la Organización Mundial del Comercio, donde se puedan resolver las disputas entre los estados, de manera tal de poner en práctica los principios de membresía y restricción de la política fiscal. A su vez, proponen pasar a un esquema de tributación unitaria corporativa con una fórmula de reparto.

Algunas organizaciones de la sociedad civil han demandado que sea en el seno de la ONU donde se constituya un órgano intergubernamental para discutir los temas de tributación internacional, con la participación amplia de todos los países. En la Conferencia sobre financiamiento para el desarrollo, celebrada en Adís Abeba en 2015, algunos países en desarrollo y la sociedad civil presionaron para elevar el Comité de Expertos en Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación de las Naciones Unidas a la categoría de organismo intergubernamental, aunque solo se logró dotarlo de mayores recursos¹⁸.

¹⁸ Véase Bejarano y Moreno (2019) y FMI (2019).

4

LA PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA EN INICIATIVAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Como se vio, a nivel global existen distintas instancias de participación y coordinación de esfuerzos entre los países con el fin de combatir la elusión y evasión tributaria internacional mediante la implementación de medidas de transparencia y de cooperación para el intercambio de información. Gran parte de los países de América Latina participan de estas iniciativas internacionales de transparencia e intercambio de información en materia fiscal, aunque en diferente grado, tal como se resume en el cuadro 1.

Una de estas iniciativas es el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con fines tributarios, en el cual son evaluados todos sus miembros y otras jurisdicciones relevantes. Se evalúa la calidad del marco legal y normativo de una jurisdicción para la transparencia y el intercambio de información, así como la implementación práctica de ese marco¹⁹. Quince países de América Latina participan de este Foro Global: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, aunque el nivel de cumplimiento del Estándar de intercambio de información bajo requerimiento (EOIR, por su sigla en inglés) y la calificación asignada no es la misma para todos (cuadro 1). De esta lista sobresalen Colombia y México, que han obtenido la calificación de “cumplido” para el estándar EOIR. Luego, con un resultado de “mayormente cumplido” se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, República Dominicana y Uruguay. En tanto que Panamá ha obtenido la calificación

de “parcialmente cumplido”, mientras que Guatemala no ha cumplido con el estándar de intercambio de información bajo requerimiento²⁰.

Ocho países latinoamericanos que participan del Foro Global comenzaron a implementar el Estándar de intercambio automático de información de cuentas financieras (AEOI), algunos a partir de 2017 (Argentina, Colombia y México) y otros desde 2018 (Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay). Además, dos países de la región (Ecuador y Perú) se comprometieron voluntariamente a efectuar el intercambio automático de información en 2020. De acuerdo con el último informe anual de la OECD (2019), entre enero y noviembre de 2019, noventa y cuatro jurisdicciones habían efectuado alrededor de 6.100 intercambios bilaterales automáticos de información de cuentas financieras mantenidas en la jurisdicción emisora por los residentes fiscales de sus jurisdicciones asociadas. La gran mayoría de los países participantes de América Latina enviaron información a cerca de sesenta o más jurisdicciones.

Los países anteriores, junto con Ecuador, han firmado el Acuerdo multilateral entre autoridades competentes sobre intercambio automático de información de cuentas financieras (CRS MCAA, por su sigla en inglés). En este último país, el Acuerdo estará en vigencia desde septiembre de 2020. A su vez, los países de la región firmantes del CRS MCAA junto con Perú (y a excepción de Ecuador), suscribieron el Acuerdo multilateral entre autoridades competentes para el intercambio automático de informes país por país (CbC MCAA, por su sigla en inglés).

¹⁹ Para mayor información véase <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/>

²⁰ Véase <http://www.oecd.org/tax/transparency/global-forum-10-years-report.pdf>

Cuadro 1**América Latina: participación en iniciativas de cooperación internacional en materia fiscal (situación a noviembre-diciembre de 2019)**

	FORO GLOBAL DE TRANSPARENCIA E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN CON FINES TRIBUTARIOS				CRS MCAA	CbC MCAA	MAAT / ENTRADA EN VIGENCIA		MARCO INCLUSIVO DE BEPS	INSTRUMENTO MULTILATERAL	G-24
	MIEMBRO	CUMPLIMIENTO ESTÁNDAR EOIR ^{a/}	AEOI: NRO. DE JURISDICIONES A LAS QUE ENVIÓ INFORMACIÓN EN 2019 ^{a/}	FECHA PRIMER AEOI							
Argentina	Sí	Mayormente cumplido	67	Sep. 2017	Sí	Sí	Sí	1/1/2013	Sí	Sí	Sí
Bolivia	No	-	-	-	No	No	No	-	No	No	No
Brasil	Sí	Mayormente cumplido	67	Sep. 2018	Sí	Sí	Sí	1/10/2016	Sí	No	Sí
Chile	Sí	Mayormente cumplido	63	Sep. 2018	Sí	Sí	Sí	1/11/2016	Sí	Sí	No
Colombia	Sí	Cumplido	65	Sep. 2017	Sí	Sí	Sí	1/7/2014	Sí	Sí	Sí
Costa Rica	Sí	Mayormente cumplido	67	Sep. 2018	Sí	Sí	Sí	1/8/2013	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	-	-	Sep. 2020	Sí	No	Sí	1/12/2019	No	No	Sí
El Salvador	Sí	Mayormente cumplido	-	-	No	No	Sí	1/6/2019	No	No	No
Guatemala	Sí	No cumplido	-	-	No	No	Sí	1/10/2017	No	No	Sí
Honduras	Sí	-	-	-	No	No	No	-	Sí	No	No
México	Sí	Cumplido	67	Sep. 2017	Sí	Sí	Sí	1/9/2012	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No	-	-	-	No	No	No	-	No	No	No
Panamá	Sí	Parcialmente cumplido	58	Sep. 2018	Sí	Sí	Sí	1/7/2017	Sí	Sí	No
Paraguay	Sí	-	-	-	No	No	Sí	Aún no vigente	Sí	No	No
Perú	Sí	-	-	2020	No	Sí	Sí	1/9/2018	Sí	Sí	Sí
Rep. Dominicana	Sí	Mayormente cumplido	-	-	No	No	Sí	1/12/2019	Sí	No	No
Uruguay	Sí	Mayormente cumplido	67	Sep. 2018	Sí	Sí	Sí	1/12/2016	Sí	Sí	No
Venezuela	No	-	-	-	No	No	No	-	No	No	Sí
Total países AL	15				9	9	14		12	8	8
Total jurisdicciones	158				107	83	135		137	93	24

Notas: a/ Situación a noviembre de 2019.

EOIR: Estándar de intercambio de información bajo requerimiento.

AEOI: Estándar de intercambio automático de información de cuentas financieras.

MAAT: Convención de asistencia administrativa mutua en materia tributaria.

CRS MCAA: Acuerdo multilateral entre autoridades competentes sobre intercambio automático de información de cuentas financieras.

CbC MCAA: Acuerdo multilateral entre autoridades competentes para el intercambio automático de informes país por país.

Fuente: elaboración propia sobre la base de OECD. Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/transparency/about-the-global-forum/members/>

<https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/conventiononmutualadministrativeassistanceintaxmatters.htm>

<http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/international-framework-for-the-crs/MCAA-Signatories.pdf>

<http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/about-automatic-exchange/CbC-MCAA-Signatories.pdf>

<https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

<http://www.oecd.org/tax/treaties/beps-mli-signatories-and-parties.pdf>

Asimismo, catorce países latinoamericanos miembros del Foro Global han firmado la Convención de asistencia administrativa mutua en materia tributaria (MAAT, por su sigla en inglés), la cual ya entró en vigencia en trece de ellos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

El Grupo Intergubernamental de los Veinticuatro G-24 está conformado por países en desarrollo, del cual son miembros ocho países latinoamericanos: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

En cuanto al Marco inclusivo de BEPS, a diciembre de 2019 formaban parte del mismo los siguientes países

de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, mientras que entre los miembros del Instrumento multilateral para implementar BEPS se encuentran Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Uruguay.

En definitiva, aunque gran parte de los países de la región han ido adhiriendo a la agenda BEPS con diferente grado de participación, aún falta que se sumen algunos y, como se ha mencionado antes, parece que estas iniciativas no han sido suficientes para detener el desvío de utilidades y la erosión de las bases imponibles.

5

PANORAMA DE LA SITUACIÓN TRIBUTARIA ACTUAL EN AMÉRICA LATINA Y LOS DEBATES EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Un rasgo característico de la tributación latinoamericana que ha estado en el centro de los debates en la región tiene relación con *el nivel y la estructura de la carga tributaria*.

Más allá de los significativos cambios en la política fiscal durante las últimas décadas, se observa un sesgo pro-déficit en su evolución de largo plazo. A lo largo de la historia, los ingresos fiscales de América Latina han sido insuficientes para financiar el gasto público que sistemáticamente se ha mantenido por encima de los recursos, es decir, el resultado fiscal promedio de la región ha sido mayoritariamente deficitario. Por ejemplo, en el periodo 1950-2018, menos del 20% de los resultados de las cuentas públicas de los países fueron superavitarios, lo que ha tenido impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas, ya sea del gobierno central o de los gobiernos subnacionales, y ha generado un estrecho espacio para la gestión de la política fiscal a lo largo de las décadas²¹.

La carga tributaria promedio no solo es baja cuando se compara con el gasto, sino también cuando se compara con el nivel de desarrollo, tal como se aprecia cuando se relaciona la carga tributaria con el PIB per cápita²². Vale mencionar que el promedio regional oculta una gran heterogeneidad en la recaudación fiscal en los países, abarcando desde un mínimo del 12% del PIB en Guatemala hasta un máximo del 41% del PIB en Cuba. Gran parte de los países latinoamericanos tiene cargas tributarias inferiores a otras regiones de similar PIB per cápita, aunque varios complementan sus ingresos con una importante recaudación no tributaria proveniente de la explotación de los recursos naturales.

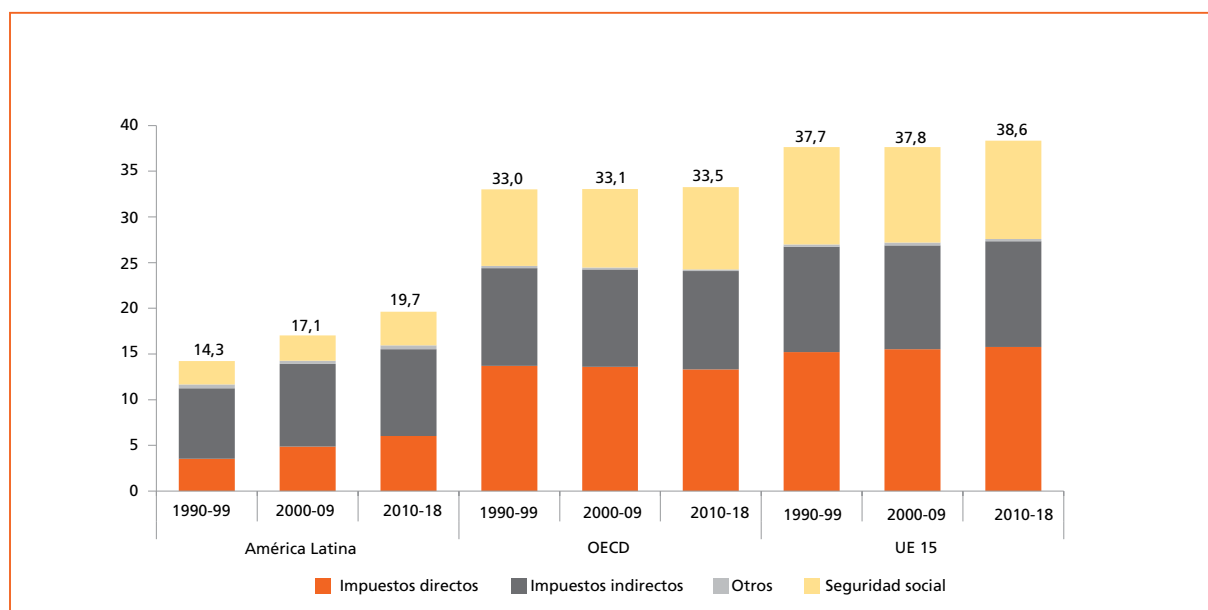
Más allá de estos rasgos estructurales, en los últimos años la carga tributaria total se ha incrementado en la región, fundamentalmente mediante el crecimiento del IVA y de la recaudación de los impuestos sobre la renta, principalmente por el crecimiento en la recaudación de los impuestos sobre la renta de las empresas. En varios países, el aumento de los ingresos tributarios también fue el resultado de políticas fiscales que redujeron los incentivos fiscales en las zonas de libre comercio, la introducción de impuestos mínimos para las corporaciones, las reformas en la tributación internacional y los acuerdos entre países para combatir la evasión fiscal (Ocde/ Cepal/CIAT/BID, 2019).

Sin embargo, en comparación con los países desarrollados, la carga tributaria promedio de América Latina es la mitad de la registrada en el promedio de los quince países que se hicieron miembros de la Comunidad Europea antes de abril 2004 (UE 15) y se sitúa 14 puntos del PIB por debajo del promedio de los países de la OECD (gráfico 1).

También la *composición* de dicha carga difiere entre estos grupos de países. La principal causa de las diferencias corresponde a la *menor recaudación relativa por impuestos directos* (a la renta y a la propiedad) y en particular, por la baja recaudación del impuesto a la renta personal, junto con una baja recaudación de las contribuciones a los sistemas públicos de seguridad social. En América Latina menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos mientras que el grueso de la carga recae en los impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos. En términos del PIB, la región recaudó un promedio de 9,5 puntos en impuestos indirectos durante el periodo 2010-2018 (en comparación al 10,8% del PIB en los países de la OECD); en tanto que obtuvo 6% del PIB a partir de tributos directos, lo que está muy ale-

21 Para más detalle véase Jiménez y Podestá (2019).

22 Véase Jiménez y Podestá (2017a).

Gráfico 1**América Latina, OECD y UE-15: composición de los ingresos tributarios, 1990-2018 (en porcentajes del PIB)**

Nota: en América Latina se considera el promedio simple de diecinueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En OECD se incluyen los treinta y seis miembros actuales.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cepal y OECD.

jado del 13,4% contabilizado por los países de la OECD. En particular, la recaudación total del impuesto sobre la renta en América Latina es menos de la mitad que en los países de la OECD (5,5% frente a 11,5% del PIB en 2018) o que en las economías de la UE-15 (13,5 puntos del PIB).

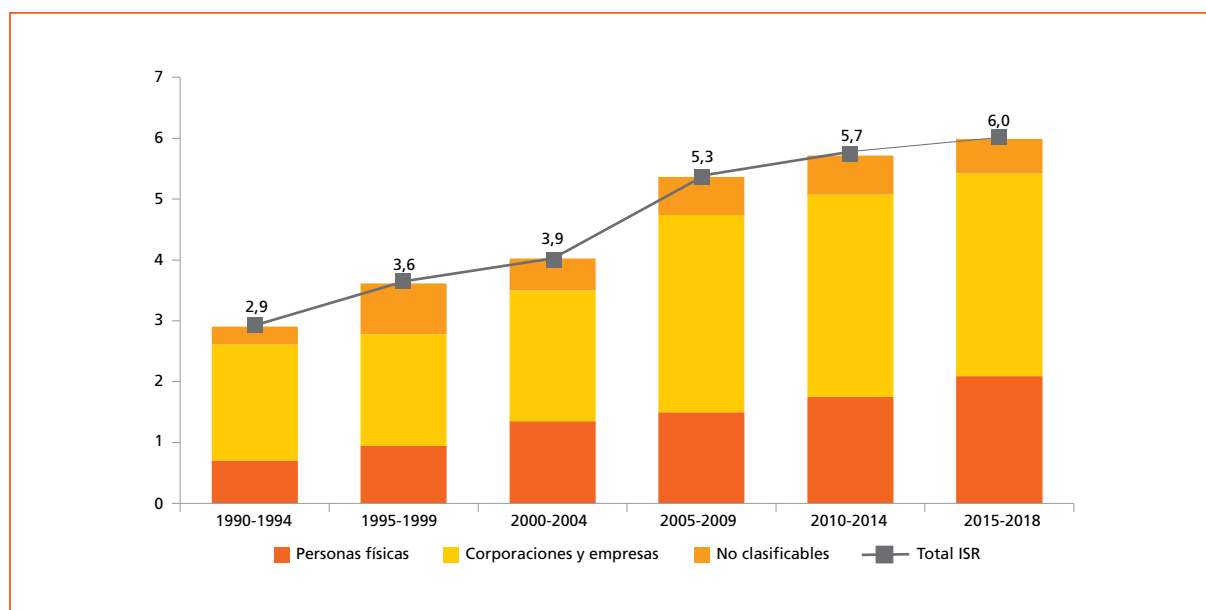
Por lo tanto, la carga tributaria en la región no solo es baja, sino que tiene un claro sesgo regresivo e importantes implicaciones para las funciones redistributiva y de estabilización de la política fiscal.

La tendencia positiva en la recaudación del *impuesto sobre la renta* acontecida durante la presente centuria puede separarse en dos determinantes principales. En primer lugar, entre 2003 y 2008 ocurrió un mayor crecimiento del impuesto a la renta que recae sobre las personas jurídicas (gráfico 2), asociado esencialmente al aumento significativo de la recaudación proveniente de empresas mineras y petroleras, como resultado del auge en los precios de exportación de los productos primarios y de ciertas reformas implementadas para lograr

una mayor apropiación fiscal de este tipo de rentas. En segundo término, y en especial a partir de 2011, se destaca el incremento de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas, donde un factor importante han sido las reformas implementadas por los países de la región que buscaron ampliar las bases imponibles de este tributo, en especial para fortalecer la tributación sobre las rentas de capital, así como también se incluyeron cambios en las alícuotas, los tramos de ingresos imponibles y se mejoraron las reglas de la tributación internacional²³.

A pesar que la recaudación de los impuestos sobre la renta personal se ha ido incrementando en América Latina, las personas jurídicas aportan más del 60% del total recaudado en concepto del impuesto a la renta mientras que las personas naturales soportan el resto. En los

²³ Para más detalle sobre las reformas, véase Cepal (2015 y 2017a).

Gráfico 2**América Latina (diez países): evolución y estructura del impuesto sobre la renta, 1990-2018 (en porcentajes del PIB)**

Nota: la desagregación entre personas físicas y empresas corresponde al promedio simple de diez países con información disponible: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Perú y Uruguay.

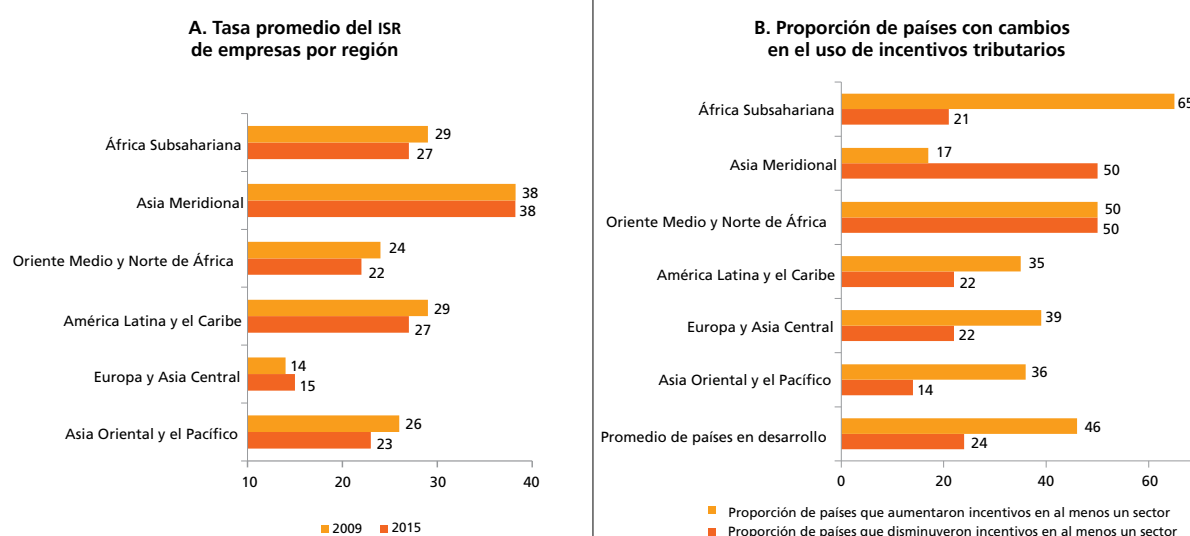
Fuente: elaboración propia sobre la base de Cepal.

países de la Ocdé estas participaciones están invertidas: 73% es aportado por las personas físicas y 27% por las empresas; mientras que en el promedio de quince economías de la Unión Europea, el impuesto a la renta personal alcanza una participación del 78% del total. Debe resaltarse que el impuesto a la renta sobre empresas es el menos directo de este tipo de tributos, en la medida en que las empresas tienen la posibilidad de traslación de la carga fiscal hacia los precios de los bienes y servicios consumidos por las personas, debilitando su capacidad redistributiva.

Adicionalmente, una limitación del impuesto a la renta personal en América Latina es que se recauda fundamentalmente sobre los asalariados, es decir, recae sobre los trabajadores formales en relación de dependencia a los cuales se les realiza la retención del mismo en su fuente de ingreso. Las mayores posibilidades de evasión y elusión de los trabajadores independientes y el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital limitan el recaudo de ingresos no salariales.

El *desbalance intrínseco en el impuesto sobre la renta* de los países de la región y el reducido nivel de recaudación plantea un doble desafío para América Latina. Por un lado, aumentar, en la medida de lo posible, la recaudación global de los tributos sobre los ingresos, con el fin de incrementar la recaudación y afectar positivamente la estructura impositiva vigente y a su vez, procurar que este incremento se dirija en mayor proporción hacia el impuesto que recae sobre las personas naturales, para alcanzar un mejor balance en la composición del tributo.

Otra característica de los sistemas tributarios latinoamericanos es la débil imposición sobre el patrimonio, que ha sido históricamente de reducida importancia. No obstante, en años recientes ha suscitado creciente interés, relacionado con sus ventajas en términos de eficiencia y equidad, así como su capacidad para gravar a los contribuyentes más ricos, ya que en la mayoría de los países de la región la riqueza patrimonial se encuentra altamente concentrada.

Gráfico 3**Tasa del impuesto sobre la renta de empresas y cambios en los incentivos tributarios por región, 2009-2015, en porcentajes**

Fuente: Cepal/Oxfam (2019) sobre la base de Banco Mundial (2018), Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications. Washington: World Bank.

Los ingresos por impuestos a la propiedad en los países de la región promedian muy por debajo de la recaudación en los países desarrollados²⁴. Los ingresos por impuestos sobre bienes inmuebles recaudan en promedio alrededor del 0,5% del PIB²⁵, con diferencias entre países. En cambio, los países industrializados de la Oede recaudan más del 1% del PIB en este tipo de tributos.

De acuerdo con estimaciones recientes²⁶, la mayoría de los países latinoamericanos, con un gran sector primario, son susceptibles de sobrepasar la recaudación objetivo de alrededor del 1% del PIB, si la tierra y las edificaciones rurales estuvieran efectivamente incluidas en la base imponible, lo que permitiría aumentar el espacio fiscal, disminuir brechas entre niveles de gobierno y mejorar el impacto económico del sistema tributario.

Otro impuesto patrimonial con potencial relevancia a la hora de mejorar la incidencia tributaria es el que recae sobre las transmisiones de bienes a título gratuito, ya sea donaciones o herencias²⁷. La relevancia de este tipo de imposición no está dada por el magro resultado recaudatorio que se suele alcanzar (0,01% del PIB en promedio), sino por los bajos costos de eficiencia y su incidencia claramente progresiva sobre la distribución del ingreso y la riqueza. Para ello es fundamental procurar un diseño del gravamen que sea de carácter personal y global, con exenciones mínimas.

Más allá de las reformas tributarias y de las mejoras en los niveles de recaudación del impuesto a la renta personal de los últimos años, existe consenso en señalar tres factores que han condicionado el desempeño de este tributo en los países de América Latina: 1) la evolución de las alícuotas legales que llevó a una reducción de las tasas marginales máximas aplicadas en el promedio de los países; 2) la estrecha base imponible como conse-

²⁴ Oede/Cepal/CIAT/BID (2019).

²⁵ Gómez Sabaini, Jiménez y Martner (2017).

²⁶ Véase Ahmad, Brosio y Jiménez (2019), presentado en las VIII Jornadas iberoamericanas de financiación local, México.

²⁷ Para más detalle sobre este tipo de impuestos y su aplicación en América Latina, véase Gómez Sabaini, Jiménez y Martner (2017).

cuencia de un gran número de exenciones, deducciones permitidas, proliferación y permanencia de regímenes tributarios simplificados y por los niveles de mínimo no imponibles, todo lo cual deja fuera del gravamen a una cantidad importante de ingresos, y 3) los altos niveles de incumplimiento (evasión y morosidad) que se observan en casi todos los países²⁸.

La estrecha base imponible de la región se relaciona también con la creciente *competencia tributaria internacional*. Un estudio del Banco Mundial (2018) que considera información para ciento siete países en desarrollo advierte que las tasas del impuesto sobre la renta de las empresas en los países en desarrollo han ido reduciéndose (gráfico 3A). Además, el 46% de los países en desarrollo implementaron nuevos incentivos tributarios o hicieron más generosos los incentivos existentes entre 2009 y 2015, mientras que solo el 24% de ellos eliminó incentivos tributarios o los hizo menos generosos en al menos un sector durante el mismo periodo. En el caso de los países de América Latina y el Caribe, el 35% de ellos aumentó los incentivos en al menos un sector, en tanto que el 22% los redujo (gráfico 3B).

La reducción en las tasas del impuesto sobre la renta de las empresas, la creación de nuevos incentivos a la inversión y el ofrecimiento de incentivos más generosos en la mayoría de los países pone de manifiesto los problemas de la competencia fiscal internacional y el riesgo de una carrera a la baja en la tributación sobre la renta. Estas medidas de política erosionan las bases tributarias de los países y perjudican la movilización de recursos internos que son imprescindibles para financiar las políticas necesarias para cumplir con los Objetivos de desarrollo sostenible (Cepal/Oxfam, 2019).

Asimismo, *la evasión y la elusión fiscal* han sido uno de los principales obstáculos en los países de América Latina. Los estudios disponibles muestran que los niveles de evasión son altos en comparación con otras regiones del mundo y mayores en los impuestos sobre la renta que en los impuestos al valor agregado, con una tasa promedio de incumplimiento de 51% frente a 27%, res-

pectivamente. De acuerdo con las últimas estimaciones de la Cepal, el monto de la evasión y la elusión fiscal en América Latina alcanzó 6,3% del PIB en 2017. Los altos niveles de incumplimiento reducen los recursos disponibles para financiar el logro de los Objetivos de desarrollo sostenible y atentan contra la capacidad redistributiva del impuesto a la renta, en la medida que se dejan de cumplir los requisitos básicos de equidad horizontal y vertical de un sistema tributario.

Parte de la alta evasión y elusión de la región se origina en los *flujos financieros ilícitos* que salen de la región a consecuencia de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes y que según estimaciones recientes costaron a la región casi 1.200 millones de dólares entre 2000 y 2016, alcanzando en ese último año USD 85 mil millones (1,5% del PIB). La Cepal (2019b) manifiesta que este valor supone una importante reducción de los flujos financieros ilícitos en comparación con los máximos registrados en 2013 y 2014, cuando esas salidas alcanzaron los 100 mil millones de dólares por año. Además, dado que la proporción de salidas ilícitas en relación con las exportaciones también disminuyó, sugiere que esta reducción no se debió simplemente a una caída de las exportaciones sino también a mejoras en las normas de precios de transferencia y en la administración tributaria y aduanera.

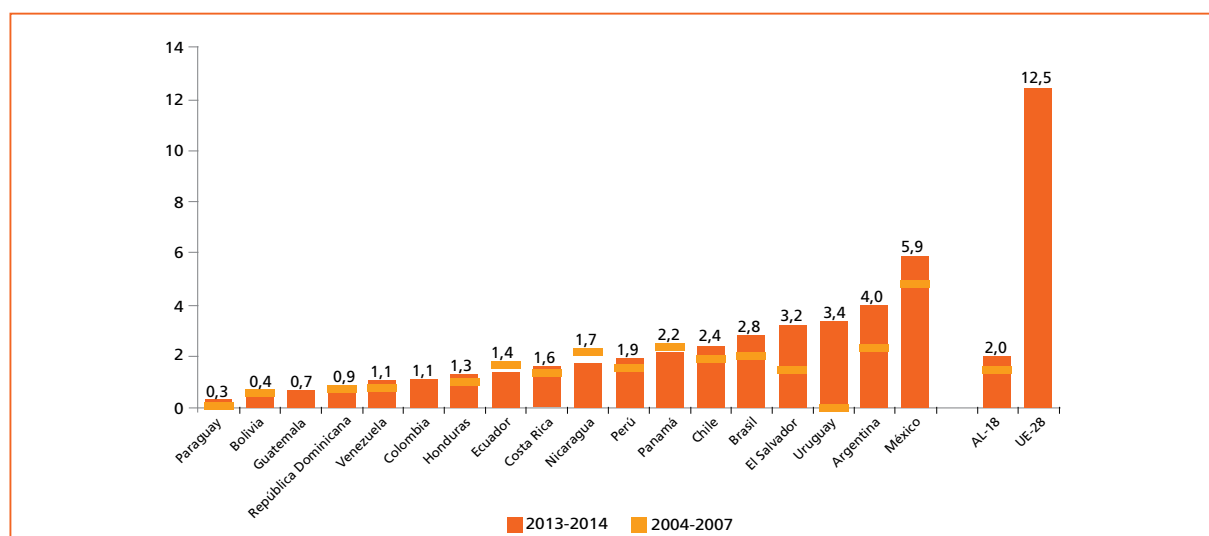
La suma de estos factores que condicionan la distribución de la carga tributaria y el nivel de recursos para financiar el gasto social, ha llevado a que la política fiscal tenga débiles impactos económicos y sociales, como la baja incidencia redistributiva. En los países de América Latina los niveles de desigualdad promedio de los ingresos de mercado (es decir, previo a la acción de la política fiscal) son levemente superiores a los valores promedio de la OECD, e incluso hay países que registran una menor desigualdad de estos ingresos que las economías de ingresos altos. Sin embargo, los sistemas tributarios y el gasto social en la región tienen una menor efectividad a la hora de mejorar la distribución del ingreso disponible.

En América Latina el coeficiente de Gini cae, en promedio, 9 puntos porcentuales luego de los impuestos directos y las transferencias en efectivo y en especie, en comparación con una reducción de 23 puntos en la

²⁸ Para más detalle véase Jiménez y Podestá (2017b).

Gráfico 4

América Latina (dieciocho países) y Unión Europea (veintiocho países): reducción del coeficiente de Gini debido al impuesto sobre la renta de las personas físicas, 2004-2014 (en porcentajes)



Fuente: Cepal (2017a).

OECD y de 26 puntos para el promedio de quince economías de la Unión Europea (Hanni, Martner y Podestá, 2014). Además, la gran diferencia respecto del poder redistributivo de la política fiscal entre los países latinoamericanos y las economías desarrolladas viene dada por los impuestos directos y las transferencias en efectivo, ya que la caída del coeficiente de Gini ocasionada por la distribución del gasto en educación y salud es bastante similar entre estos grupos de países²⁹.

Los modestos avances en materia del impuesto sobre la renta de las personas físicas también se ven reflejados en la evolución del poder redistributivo de este instrumento. Como se ilustra en el gráfico 4, la reducción del coeficiente de Gini debido al impuesto sobre la renta

personal alcanzó el 2% en el promedio de dieciocho países de América Latina durante 2013-2014. Si bien esto representa una leve mejoría respecto de su desempeño redistributivo en el periodo 2004-2007 (1,5%), se encuentra todavía lejos de la reducción de la desigualdad que registran los países de la Unión Europea (12,5%).

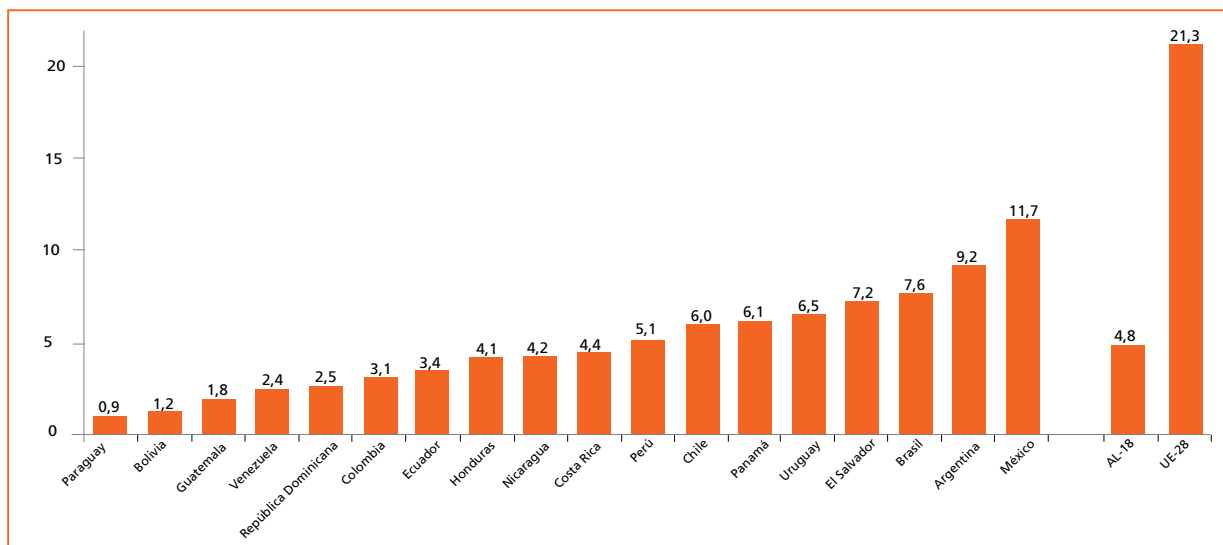
Gran parte del débil impacto redistributivo de los sistemas tributarios de la región se relaciona con la baja carga tributaria de los contribuyentes más ricos³⁰. Como se puede apreciar en el gráfico 5, la tasa media efectiva del décimo decil solo alcanzó 4,8% en 2014 para el promedio de América Latina, lo que contrasta significativamente con el promedio de 21,3% de los países de la Unión Europea. Si bien las tasas legales máximas del impuesto a la renta personal se sitúan entre 25 y 40%, las tasas efectivas que paga el decil superior son muy bajas.

En síntesis, los debates tributarios de los últimos años en los países latinoamericanos se han centrado en la importancia de fortalecer el nivel de la carga tributaria como asimismo mejorar su estructura para hacerla menos de-

²⁹ En promedio, el coeficiente de Gini cae apenas 3 puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa mientras que la provisión pública de servicios de educación y salud lo reduce en 6 puntos adicionales. En los países europeos y en otras economías de la OECD, el efecto redistributivo conjunto de las transferencias monetarias y del impuesto sobre la renta personal promedia los 19 y 17 puntos respectivamente, mientras que la redistribución efectuada mediante el gasto público en especie se sitúa entre los 6 y 7 puntos. Véase Hanni, Martner y Podestá (2014).

³⁰ Véase Cepal (2017a), Jiménez y Solimano (2012) y Jiménez (2015).

Gráfico 5
América Latina (dieciocho países) y Unión Europea (veintiocho países):
tasa media efectiva del decil X, alrededor de 2014^a (en porcentajes)



a La tasa media efectiva se calcula sobre el ingreso bruto antes de los impuestos directos.

Fuente: Cepal (2017a).

pendiente de la imposición indirecta y disminuir su sesgo regresivo. En especial, mediante el reforzamiento de la tributación sobre la renta personal, el patrimonio y la riqueza, la racionalización de los incentivos tributarios,

la prevención de la competencia fiscal internacional, el control de los flujos financieros ilícitos, la evasión y la elusión tanto nacional como internacional.

6

PUNTOS DE CONTACTO ENTRE LA COOPERACIÓN TRIBUTARIA INTERNACIONAL Y SISTEMAS IMPOSITIVOS NACIONALES MÁS REDISTRIBUTIVOS

Con el fin de aunar esfuerzos y alinear la agenda nacional de tributación con la agenda internacional, a partir del marco conceptual resumido en la sección 2, en esta sección se busca dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿de qué manera la coordinación tributaria internacional permitiría fortalecer la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios de la región?, y ¿de qué modo las reformas nacionales en América Latina podrían contribuir a mejorar la coordinación internacional?

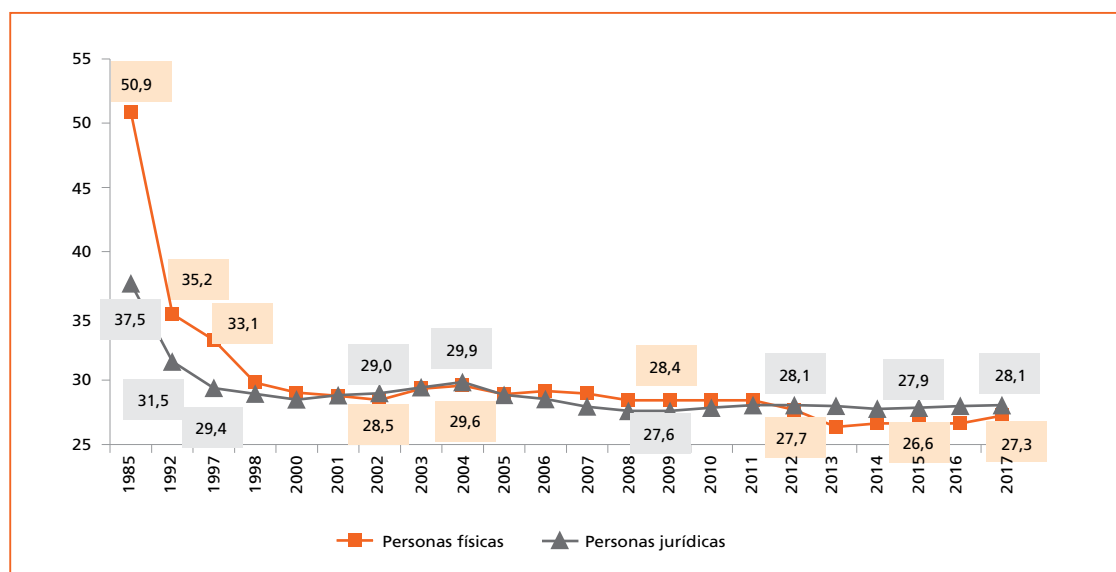
En cuanto a la primera pregunta, las distintas iniciativas de cooperación internacional que están orientadas a controlar, reducir o evitar la *competencia fiscal internacional* son también una importante herramienta para atenuar las desigualdades tanto dentro como entre países.

Como se examinó en la sección 2, la competencia fiscal nociva está en conflicto con los objetivos del Estado y de la política fiscal, debido a que atenta tanto contra la prerrogativa de autonomía fiscal como contra la restricción de la justicia global.

En este punto, es importante recordar que la competencia fiscal puede adoptar una variedad de formas y aplicarse no solo mediante la rebaja de las tasas impositivas, sino también con la modificación de la base imponible por medio de regímenes fiscales preferenciales para los extranjeros, lagunas u otras regulaciones (como reglas de secreto bancario o la formación de fideicomisos que ocultan la identidad de sus propietarios). Debido a su movilidad, los diferentes tipos de capital son su principal objetivo, lo que lleva a distintos aspectos de la competencia fiscal.

En primer lugar, los llamados “paraísos fiscales” buscan captar al capital financiero, sea individual o corporativo, mediante una combinación de tasas bajas o incluso nulas y disposiciones legales como el secreto bancario o los fideicomisos. Estas disposiciones hacen imposible que las administraciones tributarias puedan rastrear el capital. En segundo lugar, existe competencia por los denominados “*paper profits*”. Las empresas multinacionales trasladan beneficios desde jurisdicciones con impuestos elevados a otras con impuestos bajos mediante el uso de una serie de técnicas abusivas, reduciendo su factura fiscal sin reubicar actividades reales. En tercer lugar, los gobiernos utilizan su política fiscal para atraer inversiones reales, ya sea por medio de una tasa baja del impuesto a las sociedades o mediante la creación de regímenes tributarios especiales, aunque la inversión extranjera directa dependa también de otros factores (como la calidad de la infraestructura, mano de obra, instituciones, etcétera).

Esta presión a la baja de las tasas del impuesto sobre la renta de las empresas y del capital móvil suele dar lugar a sistemas fiscales más regresivos. En primer lugar, cuando los países reducen la tasa nominal del impuesto sobre la renta de sociedades, generalmente disminuyen también la tasa máxima del impuesto sobre la renta personal (gráfico 6), de manera tal de evitar el arbitraje entre los dos regímenes, es decir, que los individuos de mayores ingresos se categoricen como personas jurídicas. De esta forma se afecta la estructura del impuesto a la renta personal, disminuye su progresividad y su capacidad redistributiva. Tal como se vio en la sección anterior, esto es clave para los países de América Latina caracterizados

Gráfico 6**América Latina: evolución de las tasas máximas del impuesto a la renta de personas físicas y jurídicas, 1985-2017 (en porcentajes)**

Fuente: elaboración propia sobre la base de Tanzi (2016), Cepal y CIAT.

por una débil imposición directa, particularmente sobre la renta de las personas físicas.

Segundo, la competencia fiscal afecta la distribución de la carga tributaria entre diferentes contribuyentes. Con el fin de compensar la caída en los ingresos fiscales originada por la reducción de las tasas, algunos países recurren a aumentar la presión impositiva sobre el consumo y el trabajo, con efectos claramente regresivos. Así, la carga fiscal se desplaza desde impuestos directos a indirectos y del capital al trabajo (de factores móviles a inmóviles). Esto también es clave para los países latinoamericanos que, como se mostró en la sección 4, presentan una estructura tributaria sesgada hacia impuestos indirectos de carácter regresivo y un desbalance en los impuestos que gravan la renta. Este desbalance se manifiesta, por un lado, en una fuerte participación del impuesto sobre la renta de las empresas y un débil aporte de las personas individuales, y, por el otro, con una mayor carga impositiva sobre los asalariados que sobre el factor capital. Entonces, la competencia fiscal agrava los problemas preexistentes de los sistemas tributarios latinoamericanos.

Además, el fenómeno de la competencia tributaria afecta la distribución de la carga impositiva entre distintos

tipos de empresas. Las grandes empresas multinacionales tienen la capacidad de trasladar sus beneficios hacia jurisdicciones de baja o nula tributación y minimizar así su carga tributaria. En contraste, las pequeñas y medianas empresas que operan en mercados internos tienen menos posibilidades de reducir su carga impositiva y por ende les resulta más difícil competir con las grandes multinacionales.

En tercer lugar, la competencia fiscal entre países reduce la disponibilidad de recursos, especialmente para los países en desarrollo y más pobres que tienen menos posibilidades de recurrir a otras fuentes de ingresos. Crivelli et al. (2015) estiman las pérdidas anuales en impuestos corporativos asociadas a la erosión de la base tributaria y al traslado de beneficios en unos 200.000 millones de dólares para países en desarrollo, lo que representa 1,3% del PIB, mientras que para los países de la Ocdé la pérdida de ingresos tributarios se sitúa entre 400.000 y 500.000 millones de dólares, es decir, alrededor de 1% del PIB.

Así, los países cuentan con menos ingresos para financiar sus políticas sociales, como educación, atención de la salud y asistencia social; mejorar el acceso al agua potable y saneamiento; financiar la inversión en infraestructura y

otras políticas orientadas al cumplimiento de los Objetivos de desarrollo sostenible, al tiempo que disminuye la capacidad de redistribución de su política fiscal.

Por otra parte, el reforzamiento de los *enfoques multilaterales para el intercambio de información con fines fiscales* también puede tener efectos positivos hacia una tributación nacional más redistributiva. Una mayor transparencia junto con el fortalecimiento y la participación de más países en el *intercambio automático de información de cuentas financieras* y de activos en el exterior, no solo de multinacionales y empresas sino de personas físicas, es un instrumento que sirve para fortalecer la tributación sobre la renta de empresas e individuos así como también, la imposición sobre la riqueza y el patrimonio. De esta forma podría mejorarse tanto el nivel como la estructura de la carga tributaria de los países de la región, haciéndola menos dependiente de impuestos regresivos y ampliando el potencial redistributivo de la fiscalidad.

Esta mayor transparencia fiscal internacional ha dado la oportunidad para generar recursos nacionales adicionales y fortalecer la recaudación directa, como en el caso de Argentina, Brasil, Chile y México. Estos países, meses antes de la entrada en vigor del Acuerdo multilateral entre autoridades competentes sobre intercambio automático de información de cuentas financieras, implementaron programas de regularización de activos no declarados con el fin de formalizar patrimonios e ingresos que no estaban pagando los correspondientes impuestos y así incrementar sus recursos tributarios. Los resultados superaron ampliamente las expectativas, con ingresos que llegaron a 1,8% del PIB en Argentina, 0,8% en Brasil y 0,6% en Chile; en tanto que en México la recaudación del programa fue de menor magnitud (0,1% del PIB). Además, es de destacar la elevada participación de las personas físicas en estos programas: en Argentina, 96% de las declaraciones realizadas en ese régimen correspondió a individuos, en tanto que en Brasil esta proporción alcanzó 99,6%³¹.

Asimismo, el *control de prácticas abusivas* como el uso de precios de transferencia y la participación de más paí-

ses latinoamericanos en el Convenio multilateral para el intercambio automático de *informes país por país* con las operaciones globales de las empresas multinacionales, permitiría que estas compañías declaren y paguen impuestos donde se generan sus ganancias y tienen una presencia económica real. Tanto el *Instrumento multilateral* como el *Marco inclusivo de BEPS* conllevarían un avance en la dirección de atenuar el desvío de beneficios, en la medida en que se logre un acuerdo de consenso amplio que incluya los intereses de los países en desarrollo y una reforma de la fiscalidad internacional acorde con las necesidades del siglo veintiuno. De esta forma, reduciendo la elusión y evasión fiscal internacional y nacional y los flujos financieros ilícitos, los países contarían con mayores recursos, podrían rebajar impuestos regresivos y financiar servicios públicos dirigidos hacia la población más vulnerable, disminuyendo así la desigualdad.

La cooperación entre países desarrollados y en desarrollo por medio de distintas iniciativas, como por ejemplo, la Convención de asistencia administrativa mutua en materia tributaria y la plataforma de colaboración en materia tributaria (donde participan el FMI, la Oede, la ONU y el Banco Mundial), constituye una herramienta útil para fortalecer las capacidades de las administraciones tributarias, combatir la elusión y la evasión fiscal y aumentar la movilización de recursos nacionales.

En este mismo sentido, resultan muy importantes las iniciativas regionales de diálogo, cooperación y fortalecimiento institucional llevadas a cabo por organismos internacionales como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal)³² y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).

³² Un ejemplo en ese sentido es el Seminario regional de política fiscal, organizado desde hace más de treinta años por la Cepal con el apoyo de otras instituciones, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Oede, el Banco Mundial y el FMI, que convoca a autoridades y representantes de organismos internacionales, especialistas de la academia, sociedad civil y del sector privado de América Latina y el Caribe a debatir cada año las tendencias y desafíos de la política fiscal en la región, buscando instancias de diálogo y cooperación entre los países.

³¹ Véase Cepal (2017b y 2019b).

De otro lado, las reformas en los sistemas tributarios nacionales de los países de la región también podrían contribuir a mejorar la coordinación internacional.

Una mayor transparencia en la política de *incentivos fiscales* en cada país que abarque tanto la publicación y disponibilidad de la legislación y normativa sobre los tratamientos preferenciales, la publicación del detalle de los incentivos disponibles, los objetivos de política que se persiguen, los principales beneficiarios y la publicación del costo fiscal y de los resultados de evaluaciones costo-beneficio, ayudaría a la racionalización en el uso de estos tratamientos impositivos diferenciales. Esta mayor transparencia de las políticas nacionales de incentivos podría contribuir al avance hacia una mayor cooperación tributaria regional en el uso de estos instrumentos,

mediante la adopción de pactos entre los países que establezcan estándares mínimos tanto de transparencia y uso de los incentivos como para el reporte de sus costos fiscales, evitando de este modo la competencia fiscal nociva entre los países de la región.

Por último, un marco legal nacional que sea adecuado para la transparencia y el intercambio de información e instituciones fuertes, son importantes para el éxito de la cooperación entre países. El fortalecimiento y la modernización de las administraciones tributarias y aduaneras favorecen la detección de flujos financieros ilícitos, reducen el desvío de ganancias y el traslado de riquezas a paraísos fiscales, por lo que contribuyen a la lucha contra la evasión y elusión nacional e internacional, con efectos positivos sobre la equidad.

7

CONCLUSIONES

A lo largo del documento se han resaltado una serie de debilidades y obstáculos, tanto de la fiscalidad internacional como también inherentes a los propios sistemas tributarios latinoamericanos, que tienen importantes implicaciones en términos de equidad y justicia tributaria.

En materia de tributación internacional, la competencia fiscal nociva (incluidos el desvío de utilidades y la erosión de las bases imponibles) está en conflicto con los dos pilares de legitimidad del Estado en materia fiscal, a saber: atenta contra la autonomía fiscal de los estados para elegir el tamaño efectivo de su presupuesto y la capacidad redistributiva de su política fiscal como con la restricción de la justicia global, dado que aumenta las desigualdades tanto dentro como entre países.

A nivel global han existido importantes avances por medio de la implementación de distintas iniciativas internacionales para aumentar la transparencia y la cooperación entre países para el intercambio de información en materia fiscal, donde participan la mayor parte de los países de América Latina. Sin embargo, estas acciones no han sido suficientes para detener las prácticas abusivas, el traslado de beneficios y la competencia tributaria dañina para así mejorar la equidad a nivel internacional.

Además, la globalización, la mayor movilidad de capitales y de activos intangibles y la rápida expansión de la economía digital agravan estos problemas, ya que los individuos y las empresas tienen más oportunidades para desviar artificialmente sus beneficios hacia jurisdicciones de nula o menor tributación.

En este proceso, los países pierden ingresos fiscales que podrían usarse para el financiamiento de políticas públicas orientadas al cumplimiento de los Objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, como la reduc-

ción de la desigualdad y la erradicación de la pobreza extrema.

En el ámbito de los sistemas tributarios nacionales, más allá de las diferencias entre países y las mejoras de las últimas décadas, los principales desafíos en América Latina comprenden el fortalecimiento de la recaudación tributaria, especialmente mediante el mejoramiento de la tributación sobre la renta personal y el patrimonio, de modo de disminuir el sesgo regresivo de la estructura impositiva actual. Para aumentar los recursos fiscales también es importante que los países avancen hacia una racionalización en el uso de los incentivos tributarios, controlen la evasión y elusión fiscal tanto nacional como internacional y limiten los flujos financieros ilícitos, entre otras acciones.

Siendo América Latina una de las regiones más desiguales del mundo, con ciertos retrocesos en la pobreza extrema a partir de 2015 y con dificultades para consolidar sus ingresos fiscales, se acentúa la necesidad de explorar sinergias y aunar esfuerzos para alinear la agenda nacional de tributación con la agenda internacional, mejorando el impacto macroeconómico y distributivo nacional e internacional.

En este sentido, existen varios puntos de contacto entre la cooperación tributaria internacional y los desafíos de alcanzar sistemas impositivos más redistributivos que los países de América Latina podrían aprovechar.

Por un lado, las distintas acciones multilaterales orientadas a evitar la competencia fiscal nociva internacional son fundamentales para atenuar las desigualdades tanto dentro como entre países (Objetivo de desarrollo sostenible 10 de la Agenda 2030). La lucha contra este fenómeno evitaría la tendencia a la baja de las tasas le-

gales tanto del impuesto sobre la renta de las empresas como de las personas físicas, contribuyendo a preservar el carácter progresivo y el impacto redistributivo de este impuesto. Asimismo, protegería las bases imponibles y mejoraría la equidad respecto de la distribución de la carga fiscal entre distintos tipos de contribuyentes y factores de producción: grandes multinacionales frente a pequeñas y medianas empresas nacionales; capital (factor móvil) frente a trabajo (inmóvil); impuestos directos (renta) frente a impuestos indirectos (consumo). Además, aumentaría la recaudación de recursos nacionales para financiar el cumplimiento de la Agenda 2030 y fortalecería la capacidad redistributiva de la política fiscal.

En esta misma dirección, el reforzamiento de la cooperación regional e internacional, de los enfoques multilaterales para una mayor transparencia y el intercambio de información con fines fiscales también tendrían un impacto positivo sobre el nivel y la estructura de la carga tributaria de los países de la región, haciéndola menos dependiente de impuestos regresivos y ampliando el potencial redistributivo de la fiscalidad. Las agencias de ingresos públicos de los países de América Latina podrían fortalecer sus capacidades y ser más efectivas a la hora de combatir la elusión y la evasión fiscal, mediante la cooperación con otras administraciones tributarias.

Sin embargo, tal como enfatiza la meta 10.6 de los Objetivos de desarrollo sostenible, se debe asegurar una mayor representación e intervención de los países en desarrollo en las decisiones adoptadas por las instituciones económicas y financieras internacionales para aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de esas instituciones.

Por otra parte, las reformas y la modernización en los sistemas tributarios nacionales de los países de la región podrían contribuir a mejorar la coordinación internacional y reducir las prácticas elusivas, tanto por medio de una mayor transparencia en la política nacional de incentivos fiscales como mediante marcos legales nacionales adecuados para la transparencia e instituciones fuertes, estables y creíbles.

De esta forma, el aprovechamiento de sinergias entre la cooperación internacional y las medidas de política nacional podría acercar a los países hacia un contexto de mayor justicia internacional, donde los gobiernos vayan recuperando su capacidad de elegir de manera autónoma el nivel efectivo de sus ingresos y gastos fiscales, el alcance redistributivo de su política nacional y que al mismo tiempo respeten el derecho de los demás gobiernos para ejercer estas facultades.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E., G. Brosio y J. P. Jiménez.** 2019. *Options for retooling property taxation in Latin America*. En imprenta. Cepal. Santiago de Chile.
- Banco Mundial.** 2018. "Global Investment Competitiveness Report 2017/2018: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications". Washington, DC. World Bank. doi: 10.1596/978-1-4648-1175-3.
- Bejarano, R. y L. Moreno.** 2019. "Reforma de la tributación corporativa internacional y acción conjunta contra los flujos financieros ilícitos: una perspectiva latinoamericana". *Nueva Sociedad*. Fundación Friedrich Ebert. Buenos Aires, mayo.
- Cepal.** 2019a. *Panorama social de América Latina, 2019*. (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1). Santiago.
- 2019b. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2019*. (LC/PUB.2019/8-P). Santiago.
- 2019c. *Informe de avance cuatrienal sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. (LC/FDS.3/3/Rev.1). Santiago.
- 2017a. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2017*. (LC/PUB.2017/6-P). Santiago.
- 2017b. *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2017*. (LC/PUB.2017/17-P). Santiago.
- 2015. *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, 2015*. (LC/L.3961). Santiago.
- Cepal/Oxfam Internacional.** 2019. *Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos. (LC/TS.2019/50). Santiago.
- Crivelli, Ernesto, Ruud de Mooij y Michael Keen.** 2015. "Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries". WkP/15/118. Fiscal Affairs Department, IMF.
- Dietsch, Peter.** 2018. "The State and Tax Competition: A Normative Perspective". En Martin O'Neill y Shepley Orr (eds.). *Taxation: Philosophical Perspectives*. Oxford Scholarship Online, diciembre.
- Dietsch, Peter y Thomas Rixen.** 2019. "Debate: In Defence of Fiscal Autonomy: A Reply to Risse and Meyer". *Journal of Political Philosophy*.
- 2014. "Tax Competition and Global Background Justice". *The Journal of Political Philosophy*. 22 (2).
- FMI.** 2019. "Tributación internacional de empresas". Documento de Política del FMI. Washington, marzo.
- Gómez Sabaini, J. C., J. P. Jiménez y R. Martner** (eds.). 2017. "Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina". Libros de la Cepal N° 142. (LC/PUB.2017/5-P). Santiago.
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá.** 2014. "El impacto redistributivo de la acción fiscal en América Latina: los efectos de impuestos y transferencias públicas". En Colección de Estudios N° 8. Serie Estados de la cuestión. Cepal-IEF. Programa Euorosocial. Madrid.
- ICRICT.** 2019. "Lucha contra la evasión y la elusión fiscal. BEPS 2.0: Lo que ha logrado el proceso BEPS de la Ocdy y cómo debería ser una verdadera reforma".
- 2018. "Una hoja de ruta para mejorar las reglas de tributación de las multinacionales. Un futuro más justo para la tributación mundial".
- Jiménez, J. P.** 2015. *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Cepal. Santiago de Chile.

Jiménez, J. P. y A. Podestá. 2019. "Política fiscal y Objetivos de desarrollo sostenible en América Latina". *Política Exterior*. Madrid.

----- 2017a. "Situación económica y social en América Latina. Ingresos tributarios y carga fiscal". En *Los sistemas tributarios en América Latina*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo e Instituto de Estudios Fiscales (IEF). Madrid.

----- 2017b. "Los impuestos sobre la renta de las personas físicas en América Latina". En *Los sistemas tributarios en América Latina*. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo e Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF). Madrid.

Jiménez, J. P. y J. Ruiz-Huerta. 2009. "Política fiscal y equidad: una mirada cruzada entre Europa y América Latina". Cepal. Santiago de Chile.

Jiménez, J. P. y A. Solimano. 2012. "Élites económicas, desigualdad y tributación". Serie Macroeconomía del Desarrollo. Santiago de Chile.

Oates, Wallace E. 1999. "An Essay on Fiscal Federalism". *Journal of Economic Literature*. 37 (3).

Ocampo, J. A. 2018. "Un registro mundial de la propiedad para luchar contra la evasión tributaria". *El mostrador*. 16 de agosto.

Ocde/Cepal/CIAT/BID. 2019. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 1990-2017*. Ocde. París.

OECD. 2018. "Automatic Exchange of Information Implementation Report 2018". Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Ocde. París.

Olson, Mancur. 1969. "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government". *American Economic Review*. 59 (2).

Picciotto, Sol. 2016. "Towards Unitary Taxation: Combined Reporting and Formulary Apportionment". En T. Pogge y K. Mehta (eds.). *Global Tax Fairness*. Oxford University Press.

Tanzi, Vito. 2016. "Lakes, Oceans, and Taxes: Why the World Needs a World Tax Authority". En T. Pogge y K. Mehta (eds.). *Global Tax Fairness*. Oxford University Press.

Torslov, Thomas, Ludvig Wier y Gabriel Zucman. 2017. "600 Billion and Counting: Why High-Tax Countries Let Tax Havens Flourish". Noviembre.

Von Haldenwang, Christian. 2018. "We need a new understanding of fairness in the international tax system". *The Current Column*. 14 de mayo de 2018. German Development Institute / DIE.

ACERCA DE LOS AUTORES

Juan Pablo Jiménez. Oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), profesor en la escuela de asuntos públicos internacionales (SIPA) de la Universidad de Columbia, Nueva York, y autor de numerosos artículos académicos sobre política fiscal en América Latina.

José Antonio Ocampo. Profesor de la Universidad de Columbia, Nueva York. Fue secretario general adjunto para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y ministro de Hacienda, ministro de Agricultura y director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

Andrea Podestá. Economista y consultora internacional sobre política fiscal en los países de América Latina y el Caribe. Autora de numerosos estudios sobre política fiscal, los cuales han sido publicados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas y por otras instituciones internacionales

María Fernanda Valdés. PhD en economía por la Freie Universität de Berlín. Se desempeña como coordinadora de proyectos en la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) en Colombia y como coordinadora del proyecto Tributación para la Equidad de la FES en América Latina.

SOBRE ESTE PROYECTO

Este documento es un producto del proyecto FES Tributación de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). El proyecto nació en 2014 como una iniciativa para lograr políticas

PIE DE IMPRENTA

Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)
Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Responsable

Kristina Birke Daniels

Directora del Proyecto Regional de Tributación
y representante de la FES Colombia

María Fernanda Valdés
Coordinadora de proyecto
mvaldes@fescol.org.co

Bogotá, febrero de 2020

tributarias más progresivas y justas en la región, y ha organizado conferencias, seminarios, reuniones con expertos y ha editado varias publicaciones.

EXPLORANDO SINERGIAS ENTRE LA COOPERACIÓN TRIBUTARIA INTERNACIONAL Y LOS DESAFÍOS TRIBUTARIOS LATINOAMERICANOS



Si bien las distintas iniciativas de transparencia y cooperación tributaria internacional constituyen importantes avances y gran parte de los países de América Latina se han ido sumando a ellas, no han resultado suficientes para detener el desvío de utilidades, la erosión de las bases imponibles y la competencia tributaria internacional. Estos problemas se ven agravados por la rápida expansión de la economía digital y la generación de mayores oportunidades para las prácticas elusivas.

En una de las regiones más desiguales del mundo y con notables desafíos para cumplir con los Objetivos de desarrollo sostenible, la pérdida de recursos a consecuencia de esas acciones tiene importantes implicaciones en eficiencia, equidad y justicia tributaria, nacional e internacionalmente.

A fin de abordar estos retos en los países de América Latina, es fundamental buscar sinergias entre los mecanismos de cooperación tributaria internacional y las posibles reformas nacionales orientadas a alcanzar sistemas impositivos más redistributivos y evitar la competencia fiscal nociva.



Se analizan las potencialidades y limitaciones de diferentes iniciativas, entre las que resaltan las acciones multilaterales orientadas a evitar la competencia fiscal nociva, el reforzamiento de las acciones del Plan BEPS, los enfoques multilaterales para una mayor transparencia y el intercambio de información con fines fiscales.

El aprovechamiento de sinergias entre la cooperación tributaria y las medidas de política nacional permitiría a los países avanzar hacia una mayor justicia fiscal internacional y a sistemas tributarios con mayor impacto macroeconómico y distributivo.