



Documentos de políticas
para el desarrollo No 18

Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

Documentos de políticas para el desarrollo No 18

Serie: Iniciativas para la recuperación en la pospandemia

Título: Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

Editor: CAF

Vicepresidencia de Conocimiento

Vicepresidente de Conocimiento, Pablo Sanguinetti

Autores:

Alberto Barreix

Jerónimo Roca¹

*En memoria de Juan Carlos Gómez Sabaini
y Francisco de Paula Gutiérrez*

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Este y otros documentos sobre la recuperación en la pospandemia se encuentra en: scioteca.caf.com

© 2021 Corporación Andina de Fomento Todos los derechos reservados

¹ Los autores agradecen los muy valiosos comentarios de Daniel Álvarez, Santiago Díaz de Sarralde, Marcio Verdi, Andrea Riccardi, Raúl Zambrano y, en especial, de Adriana Arreaza, Carlos Garcimartín, Ubaldo González de Frutos, Pablo Sanguinetti y Fernando Velayos, así como la colaboración técnica de David Ching.

Resumen

La respuesta de los Gobiernos de América Latina y el Caribe a la pandemia está generando fuertes déficits públicos, que, a corto plazo, se financiarán con deuda, pero para el largo plazo no existe una estrategia clara. El presente informe se enfoca en reformas de política de los principales impuestos y de la administración tributaria para la pospandemia. Se analiza la generalización del IVA, junto con su devolución a los sectores de menores ingresos (IVA P), y los cambios necesarios para gestionar el IVA a los servicios digitales (IVA D). En la imposición a la renta personal, se propone el rediseño, adoptando una renta global mundial de amplia base; en la renta empresarial, se plantea revisar los sistemas de incentivos ante las propuestas de implementar un impuesto mínimo a nivel transnacional. También se analiza el renovado interés en las diferentes alternativas de imposición patrimonial y la necesaria actualización de los regímenes de pequeños contribuyentes a la nueva realidad económica. Por último, aprovechando los cambios tecnológicos y el intercambio (coordinación) de información internacional, se propone reformar las administraciones tributarias para transformarlas en centros de datos y con un nuevo rol de proveedor de servicios, además de control del cumplimiento fiscal.

Introducción

La respuesta de los países de América Latina y el Caribe (ALC) a la crisis sanitaria y socioeconómica causada por el coronavirus ha implicado un aumento del gasto en salud y en transferencias —monetarias y en especie— a los sectores más vulnerables. Estas transferencias, junto a la caída de los ingresos tributarios y no tributarios, están generando muy significativos déficits públicos. A corto plazo, estos déficits se financiarán con una expansión de la deuda, pero, tras la salida de la pandemia, en la fase de reactivación, seguramente habrá cambios ineludibles en la política tributaria de varios países de ALC².

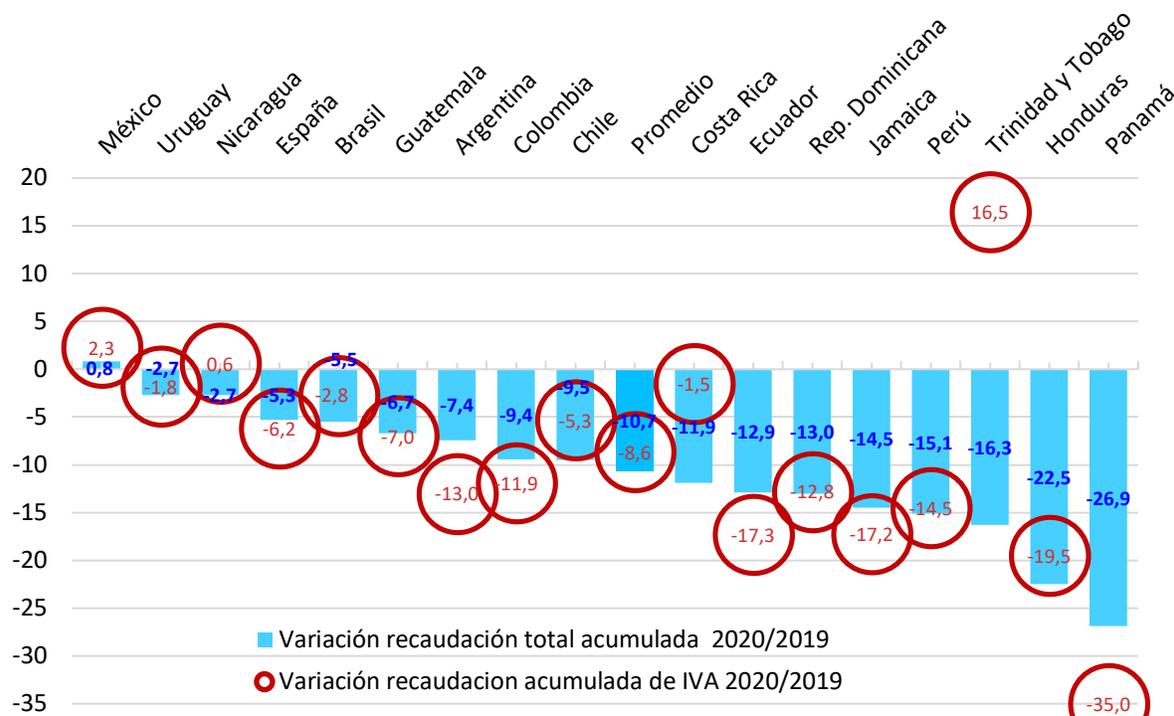
En una primera fase de la crisis, los Gobiernos de la región, priorizando acertadamente la salud de los ciudadanos, adoptaron una serie de medidas para contener la pandemia (en particular, la restricción o el cese de las operaciones de determinados sectores), que implicaron un brusco freno de la actividad económica. En esta fase, que se puede llamar de contención de la pandemia, las medidas de administración tributaria adoptadas procuraron aliviar los problemas de liquidez de los contribuyentes, fundamentalmente a través de diferimientos y facilidades para el pago de las obligaciones tributarias, que es lo que corresponde ante una situación que, pese a su incierta extensión, es transitoria.

De acuerdo con las primeras estadísticas elaboradas por el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT, 2021), la caída real de los ingresos impositivos³ para los países de América Latina en 2020 fue en promedio del 9,5 % respecto a 2019. El Gráfico 1 muestra una variabilidad significativa entre países: solo México tuvo un muy leve incremento (0,8 %), en tanto que Panamá sufrió la peor caída (26,9 %). Es difícil asociar un patrón geográfico o productivo al deterioro de los ingresos impositivos. En relación con la caída del impuesto al valor agregado (IVA) —que fue del 7,8 %, ligeramente inferior a la de los ingresos impositivos—, no puede inferirse que sea producto exclusivamente de la caída del nivel de actividad, ya que en el comportamiento del impuesto inciden efectos opuestos, como la no reposición de inventarios asociada a la incertidumbre (que lleva a una mayor recaudación) y las facilidades de pago otorgadas (que implican menos recaudación).

² También serán necesarias reformas en el gasto público y la institucionalidad macrofiscal que aseguren la sostenibilidad.

³ No se consideran las contribuciones a la Seguridad Social, ni los ingresos no tributarios por recursos naturales, ni, en algunos casos, los ingresos de los gobiernos subnacionales.

Gráfico 1. Variación real de la recaudación impositiva y de la recaudación del IVA entre 2020 y 2019 en países seleccionados de América Latina y el Caribe (porcentaje)



Fuente: CIAT (2021)

Actualmente, se está en una segunda etapa, de transición entre la fase de contención y la fase de reactivación económica. Esta etapa de transición, de apertura gradual de la economía, como era previsible, no está resultando lineal; es decir, hay avances y retrocesos en lo sanitario que repercuten en la actividad económica.

En una tercera etapa, cuando la solución sanitaria a la crisis habilite el ingreso a una fase de reactivación económica, los Gobiernos deberán buscar un equilibrio entre, por un lado, recuperar el nivel de la recaudación y, por el otro, apoyar la recuperación económica del sector privado. No deben descartarse, por tanto, nuevas medidas de alivio tributario, con el cuidado de que sean temporales, fáciles de implementar (costos de cumplimiento y administrativo bajos) y que no sean exenciones generalizadas de impuestos (*tax holidays*).

Finalmente, tras la fase de reactivación, será necesario redefinir la política tributaria. Esto será preciso, en primer lugar, para fortalecer los ingresos públicos, pues habrá que volver a la senda de la disciplina fiscal y, en paralelo, para no perder de vista la equidad: la propia crisis es regresiva, por lo que es importante evitar que la salida de esta también lo sea en la región más desigual del mundo. Los ajustes son necesarios y podrán contener alguna solución temporal heterodoxa, pero, a la vez, son una oportunidad para lograr una tributación más eficiente y equitativa en la región (Barreix et al., 2020). La reforma fiscal de largo plazo es un reto que se suma a otros ya existentes para lograr la transición a economías más resilientes, como la atención a la pobreza y la marginalidad, el futuro del trabajo y la educación en capacidades, el envejecimiento de la población y su correspondiente gasto social y las respuestas al cambio climático y la transformación energética.

El objetivo principal de esta nota es proponer medidas concretas de política tributaria para una agenda fiscal pospandemia. Se procurará distinguir claramente entre las medidas transitorias y las permanentes (aquellas que pueden formar parte del sistema tributario pos-COVID-19). Es evidente que varias de las medidas tributarias que se han adoptado y se adoptarán solo se justifican por la crisis y serán retiradas.

Las posibilidades de diseño e implementación de las medidas que se propondrán serán diferentes para cada país de la región, porque su situación de partida será distinta en cuanto a la urgencia de la sostenibilidad fiscal, el espacio fiscal (recaudación real versus capacidad tributaria) y la fortaleza institucional, en particular de la Administración tributaria, entre otros factores. Por ese motivo, el primer apartado del documento se dedica a brindar un breve panorama tributario (evolución y situación actual) de la región.

En el segundo apartado se propone introducir un impuesto al valor agregado personalizado (IVA P). La propuesta consiste, dependiendo del punto de partida, en generalizar la base imponible o unificar las tasas del impuesto, transfiriendo a los deciles más pobres de la población un monto que (más) que los compense por el aumento de la imposición. De este modo, es viable explotar el potencial recaudatorio del IVA sin que haya un impacto distributivo negativo en la población de más bajos ingresos. Es decir, se cuidan los dos aspectos esenciales que deberían tener las opciones tributarias pospandemia: suficiencia y equidad.

En el tercer apartado se propone mejorar el diseño y el cobro de la imposición sobre la renta. Respecto a la renta personal, se propone, como opción de mediano plazo, un sistema comprehensivo (que alcance a todas las rentas), sintético (que las grave conjuntamente), mundial (comprensivo de las rentas domésticas y del exterior) y en base devengada y no solo realizada. La desaparición del secreto bancario en la región y los avances de la transparencia tributaria internacional, el intercambio de información financiera y el conocimiento del (último) beneficiario de la propiedad de las empresas hacen ahora viable esta propuesta. Respecto a la imposición sobre la renta empresarial, la región enfrenta el desafío de redefinir sus incentivos tributarios.

La crisis, tanto por razones de suficiencia como de equidad, ha provocado un renovado interés en gravar la riqueza, que va más allá de las críticas desde el ángulo de la eficiencia por su impacto en el ahorro y la inversión. En el cuarto apartado se discuten los pros y contras de esta imposición y se argumenta que, pese a no considerarlo parte de un sistema tributario ideal, no debería descartarse el impuesto al patrimonio neto a la salida de la pandemia como fuente de ingresos y palanca para la redistribución. Adicionalmente, respecto a los impuestos sobre la propiedad, se considera que el primer paso debería ser fortalecer la recaudación de los impuestos sobre los inmuebles —tanto residenciales (con un mínimo exento) como empresariales (deducibles en parte del impuesto sobre la renta) y tanto rurales como urbanos—, de muy bajo rendimiento en la región. Estos impuestos se justifican porque la recaudación se basa en el aumento de valor que los inmuebles capturan de las mejorías en la infraestructura pública (iluminación, salubridad, caminería, aeropuertos, etc.). Tienen, en cierto sentido, la naturaleza de cargas por uso (*user charge*).

A la salida de la epidemia, la situación de las micro y pequeñas empresas (mipymes) y, en particular, su tributación serán motivo de preocupación, porque este sector será uno de los más golpeados por la crisis socioeconómica. En efecto, las empresas que ingresaron a la pandemia como medianas saldrán de ella como micro o pequeñas y la aceleración del cambio tecnológico habrá impactado significativamente a este grupo de contribuyentes, pues, sin duda, en una primera fase, la digitalización favorece la

concentración. Atendiendo a esta realidad, en el quinto apartado se propone un régimen simplificado de tributación para los pequeños contribuyentes, que consiste en un monotributo sustitutivo del IVA, el impuesto sobre la renta y, eventualmente, de las contribuciones a los sistemas de seguridad social, más un régimen de incorporación gradual al régimen general para aquellos contribuyentes que superen los techos de pertenencia al monotributo. En este régimen de transición, al estilo del de México, los pagos van creciendo porcentualmente durante un período de dos a tres años hasta converger con los del régimen general, con la intención de que el salto no sea demasiado brusco para los pequeños contribuyentes.

Finalmente, el último apartado destaca que, a partir de la digitalización y la acumulación masiva de información proveniente de la factura electrónica y de otras fuentes de datos, la Administración tributaria (AT) redefinirá su gestión del cumplimiento tributario y, lo que no es menos relevante, ingresará en una etapa de provisión de servicios, como el factoraje, la gestión de mercaderías en tránsito y el monitoreo en tiempo (casi) real de la economía.

Una observación final pertinente es que la crisis socioeconómica desatada por el COVID-19 ha provocado un aumento de la atención y el entusiasmo (entre actores políticos, sociales y académicos) por otros impuestos específicos. Entre ellos, están los ambientales (por ejemplo, a las emisiones de carbono, a las bolsas plásticas), el denominado impuesto Tobin⁴ y la imposición a empresas multinacionales (como Google, aunque no solo para las gigantes digitales), el impuesto sobre el juego virtual, nuevos impuestos selectivos vinculados a la salud (sobre bebidas azucaradas) y determinados impuestos «heterodoxos»⁵ (sobre débitos o créditos bancarios, sobre las exportaciones, etc.). Estos impuestos no han sido analizados en este documento, lo que no significa que no se considere que, al menos algunos de ellos, puedan resultar pertinentes⁶. Pero uno de los mensajes de este trabajo es que la región no puede ni debe eludir o postergar la tarea de perfeccionar el diseño y el cobro de los pilares tributarios, en particular del IVA y de la imposición sobre la renta, aún siendo imperfectos, como se intentará demostrar en los apartados respectivos.

Respecto a los impuestos heterodoxos, si la urgencia fiscal asociada a la pandemia exige por razones de suficiencia o de equidad recurrir a impuestos de impacto inmediato en la recaudación, de bajo costo de administración, que no generen resistencia y que no sean regresivos, es atendible considerar su implementación transitoria, aunque introduzcan distorsiones (ineficiencia). A la vez, se considera importante ser «ortodoxos en la heterodoxia»: si los nuevos impuestos son distorsivos e inestables, es importante tener una estrategia definida respecto a su temporalidad,

⁴ Nombrada así porque fue propuesta en los años setenta por el Premio Nobel de Economía James Tobin con el objetivo de gravar los movimientos especulativos de divisas. La idea reapareció en los años 90, pretendiendo gravar las transacciones financieras internacionales en su conjunto.

⁵ Bajo el título de impuestos «heterodoxos» se suelen agrupar impuestos que no son tales. Por ejemplo, nada más ortodoxo que los impuestos verdes, impuestos «pigouvianos» que buscan corregir una externalidad negativa: la contaminación ambiental. Los impuestos a las bebidas azucaradas también pretenden corregir una externalidad negativa: el daño a la salud que causa la obesidad. La imposición al juego virtual, al igual que al juego presencial, no tiene nada de heterodoxa; si cabe, lo «heterodoxo» es el juego virtual.

⁶ Estos impuestos serán analizados en un documento más extenso, que está en proceso de elaboración, en coautoría con algunos de los colegas que han comentado esta nota.

es decir, aplicarlos un sola vez (*one-shot*) o establecer un cronograma para su derogación (*phase out*), sin pretender que sean permanentes (*sine die*)⁷.

Breve panorama tributario de América latina y el Caribe

Una mirada al pasado⁸

La evolución de la carga fiscal de América Latina y el Caribe (ALC) evidencia que la región ha realizado un esfuerzo tributario significativo. En efecto, la presión fiscal equivalente (PFE)⁹ creció un 38 % entre 1990 y 2018¹⁰, pasando del 18,3 % al 25,2 % del PIB, en promedio. Por su parte, la presión tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) aumentó el 9 % en dicho período (Gráfico 2).

De este modo, se ha reducido la brecha tributaria entre ALC y la OCDE, es decir, ALC ha convergido en tributación respecto a la OCDE. En ese sentido, la PFE de ALC pasó de ser un 58,8 % de la presión tributaria de los países de la OCDE en 1990 a un 74,3 % en 2018, una reducción de 15,5 puntos porcentuales. La observación es aún más relevante cuando se considera que la convergencia en crecimiento ha sido significativamente menor: la reducción de la brecha entre el PIB per cápita de ALC y el de la OCDE entre 1990 y 2018 fue de 5 puntos porcentuales, solo una tercera parte de la reducción de la brecha tributaria. En resumen, ALC ha convergido fuertemente en tributación respecto a la OCDE, pese a que la convergencia en crecimiento ha sido menor, lo que evidencia la relevancia del esfuerzo tributario que ha hecho la región en los últimos 30 años.

Esta tendencia creciente de la recaudación en ALC ha sido el resultado de avances en política y administración tributaria. En particular, en las últimas tres décadas se ha verificado un significativo empuje (crecimiento en términos del PIB) de los tres pilares tributarios¹¹: el IVA y los impuestos generales al consumo (+87 %), el sistema de imposición sobre la renta (+80 %) y las contribuciones a la Seguridad Social (+79 %). Esto supuso un cambio en la estructura tributaria de la región: los tres pilares pasaron de ser el 56 % de la recaudación en 1990 a representar el 75 % en 2018, en línea con los países desarrollados, donde los pilares han oscilado en torno al 80 % de la estructura tributaria en ese mismo periodo. En definitiva, la OCDE mostró un sistema

⁷ Otras características de diseño pueden ser útiles en esta transición, como afectar la recaudación a un gasto (propósito) específico, habilitando un control social fuerte del cumplimiento de la medida.

⁸ Esta sección se basa en los datos de ingresos fiscales de Morán y Rojas (2019), calculada con base en la metodología BID-CIAT desarrollada en Barreix et al. (2013).

⁹ La carga o presión tributaria se define como el monto de recursos monetarios que un país logra captar a partir de la aplicación de un conjunto de impuestos y otros instrumentos similares, que, en general, constituyen la base del financiamiento del Estado. La definición tradicional de presión tributaria considera los ingresos impositivos más las contribuciones a la seguridad social pública (véase, por ejemplo, OCDE, 2020). Dadas las particularidades de ALC, el concepto de presión fiscal equivalente (Barreix et al., 2013) es el que mejor se aplica a la región. La PFE suma a la presión tributaria tradicional dos fuentes adicionales de ingresos: las contribuciones a las pensiones y a la salud (de gestión) privadas, cuando tienen carácter obligatorio, y los recursos (dividendos, regalías) provenientes de la explotación de recursos naturales.

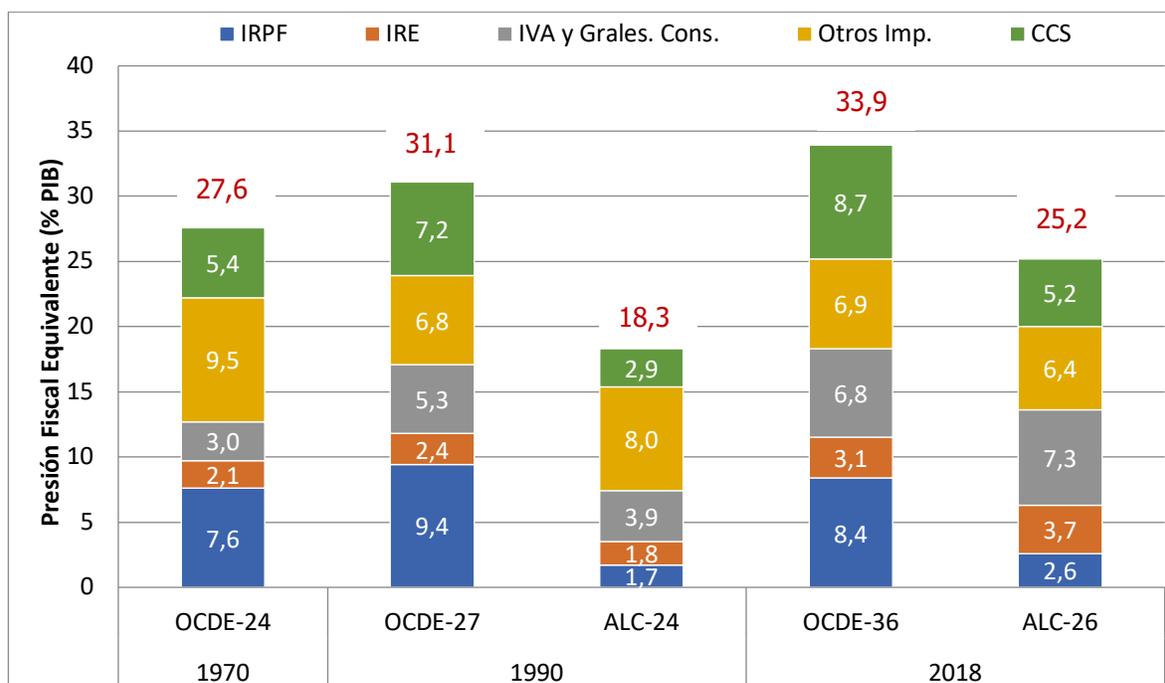
¹⁰ Último año completo disponible.

¹¹ Un pilar fiscal (o tributario) es aquel tributo definido sobre una base amplia (elasticidad ingreso/consumo) que, por tanto, es capaz de generar recaudaciones significativas y estables. Ver definición en Barreix y Roca (2007).

Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

tributario maduro, relativamente estable, de bajo crecimiento y sin cambios estructurales, en tanto ALC experimentó un proceso de cambio significativo (en nivel y en composición) de su carga tributaria.

Gráfico 2. Pilares fiscales y presión fiscal total en países de ALC y la OCDE, 1970-2018 (% del PIB, promedio simple por PIB corriente)



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos BID y CIAT (2019) y OCDE.Stat (2020).

Situación actual

Examinando la situación actual, se puede ver que la imposición sobre la renta personal tiene un rol evidentemente más importante en los países de la OCDE, cuya recaudación es 3,2 veces la de ALC, lo que explica un 67 % de la diferencia entre ambas regiones. Lo mismo sucede, aunque en menor medida, con las contribuciones a la Seguridad Social (CSS), principalmente para pensiones y salud, que representan el 40 % de la diferencia de recaudación entre ambas regiones. No obstante, es notorio el empuje de las CSS en ALC (considerando regímenes públicos y privados en conjunto), que se consolidan como un pilar relevante y en crecimiento, lo cual es necesario dado el envejecimiento de la población y su relevante impacto fiscal.

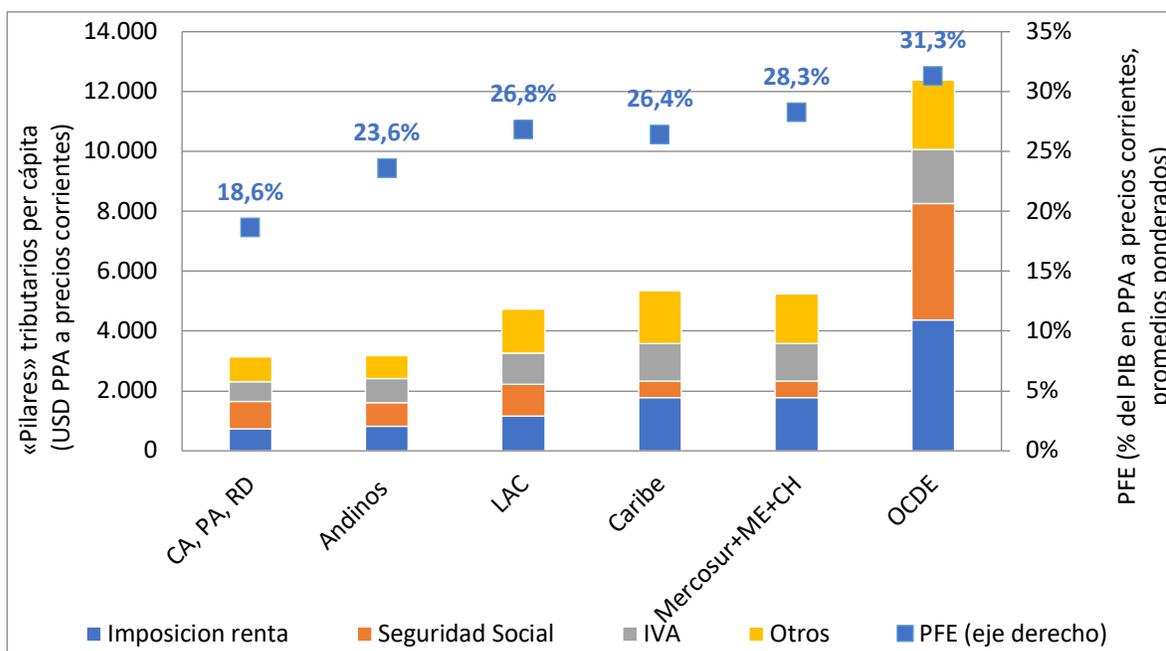
Por otra parte, se comprueba la mayor relevancia del IVA como fuente de recursos públicos para nuestra región.

Ahora bien, como muestra el Gráfico 3, cuando la presión tributaria se mide en USD en paridad de poder adquisitivo (PPA) y en términos per cápita, la diferencia en valores absolutos (poder adquisitivo efectivo) entre ALC y la OCDE es mucho mayor. En efecto, mientras la presión tributaria promedio en el primer caso es USD 4.734, en el segundo es USD 12.375, es decir, 2,6 veces la de América Latina.

Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

El Gráfico muestra que el Mercosur más Chile y México, así como los seis países caribeños, tienen una presión fiscal en porcentaje del PIB cercana a la de la OCDE: 28,3 %, 26,4 % y 31,3 %, respectivamente¹². Sin embargo, al expresar la recaudación de cada impuesto en USD en PPA y en términos per cápita, la diferencia es muy significativa, entre 2,5 y 4 veces según la subregión.

Gráfico 3. Presión fiscal per cápita comparada en USD corrientes (PPA) por regiones, 2018



Notas: El Caribe incluye Bahamas, Barbados, Belice, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago. El Mercosur incluye Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al que se suman Chile (CH) y México (ME). Andinos comprende Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela. Centroamérica (CA) incluye Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y se suman Panamá (PA) y República Dominicana (RD). El promedio OCDE-34 no incluye a Chile ni a México, para evitar duplicaciones en la comparación con la PFE de ALC. El componente «CSS» abarca sistemas públicos y privados, mientras que «Otros» comprende el resto de los ingresos tributarios más aquellos no tributarios provenientes de sectores de recursos naturales estratégicos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras contenidas en las bases de datos de datos BID y CIAT (2019), OCDE et al. (2020) y FMI (2020a) para el PIB per cápita en PPA C y el PIB en PPA de cada país.

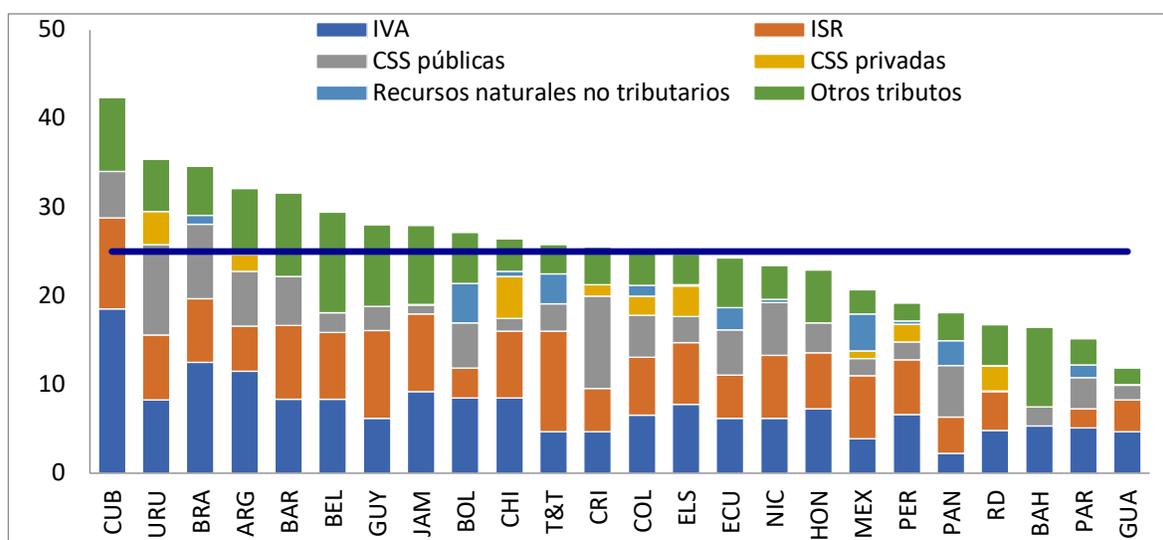
En definitiva, la cantidad real de recursos fiscales disponibles en el mundo desarrollado es muy superior a la de los países de ALC, especialmente cuando se consideran las cargas tributarias en relación con el tamaño de la economía y el nivel de imposición per cápita. Esto tiene implicancias cuando se vinculan las fuentes de financiamiento público con el nivel de gasto público total de cada región y cada país. Además, obliga a evaluar con cautela las potenciales opciones de reforma fiscal que buscan ampliar la movilización de recursos domésticos en la región, así como la magnitud (y potencia) del gasto público.

¹² En el Gráfico 1, la presión tributaria (en porcentaje del PIB) de cada región se calcula como el promedio simple. En el Gráfico 2, en cambio, la presión tributaria (en porcentaje del PIB en PPA) se calcula como el promedio ponderado (siendo la ponderación el peso del PIB en PPA de cada país).

Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

Para ilustrar rápidamente la estructura tributaria en 2018, el Gráfico 4 detalla la heterogénea composición de la PFE por país. Esta heterogeneidad también se verifica a nivel de cada pilar tributario. Las mayores cifras de recaudación del IVA más otros impuestos generales al consumo se localizan en Cuba (18,5 %), Brasil (12,5 %) y Argentina (11,5 %), sumando, en el caso de los dos últimos, sus gravámenes nacionales y subnacionales (Morán y Rojas, 2019). Respecto a la imposición sobre la renta, Trinidad y Tobago recauda 12,8 % del PIB, el nivel más elevado de la región, seguido de Cuba (11,1 %) y Guyana (9,8 %). En 2018, las CSS públicas (básicamente para pensiones y salud) alcanzaron en Brasil el 8,4 % del PIB y en Costa Rica el 8,2 %. Finalmente, en regímenes de gestión privada de pensiones y salud, Chile lidera la recaudación regional, con 4,7 % del PIB, pero también son importantes en Uruguay (3,8 %), El Salvador (3,5 %) y República Dominicana (2,8 %).

Gráfico 4. Pilares fiscales e ingresos no tributarios por recursos naturales, 2018 (en % del PIB)



Fuente: Base de datos BID y CIAT (2019)

Sin duda, el peso de la recaudación en ALC recae en el IVA, como se observa en el Gráfico 4. Nótese que en los países de la región la participación del IVA en la presión fiscal supera a la de la OCDE, con las excepciones de Costa Rica, México, Panamá y Trinidad y Tobago.

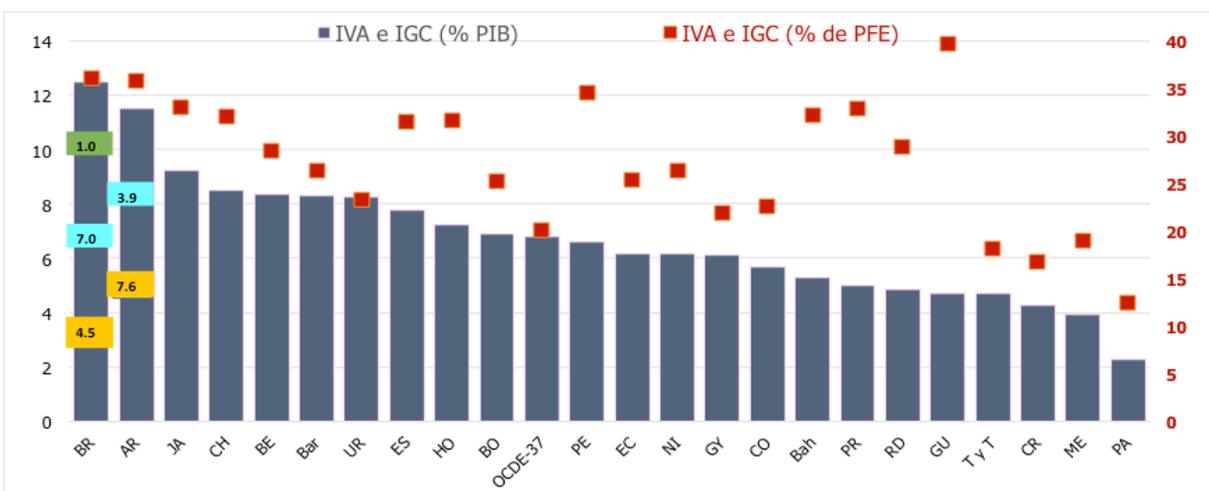
La disparidad entre países en el nivel de recaudación del IVA como porcentaje del PIB es evidente. Sin embargo, la heterogeneidad es menor cuando se considera la participación del IVA en el total de los ingresos tributarios. En 11 de los 23 países considerados en el Gráfico 5, la participación es del 30 % o superior y en 6 se sitúa entre el 25 % y el 30 %. Dicho de otro modo, la disparidad en el nivel de recaudación del IVA como porcentaje del PIB parece ser un correlato de la disparidad de la presión tributaria total, pero en el 75 % de los países de la región el IVA representa, como mínimo, un 25 % de los ingresos tributarios.

La variedad en la recaudación del IVA como porcentaje del producto refleja no solo las diferencias en bases y tasas, sino también las diferentes capacidades de gestionar el impuesto. Además, tiene implicaciones a la hora de considerar opciones de reforma. En un extremo, países como Brasil y Argentina, cuya recaudación del IVA es superior a los

Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

11 puntos del producto (incluyendo la recaudación a nivel estadual y municipal), tienen pocas opciones de aumentar la presión tributaria recurriendo al IVA, excepto, como se verá, si diseñan e implementan un IVA personalizado. En el otro extremo, el grupo de países cuya recaudación del IVA no supera los 5 puntos del producto (Panamá, México, Costa Rica, Trinidad y Tobago, Guatemala y República Dominicana) tienen un as en la manga a la hora de aumentar sus ingresos tributarios.

Gráfico 5. IVA y otros impuestos generales al consumo en ALC, 2018 (% del PIB y participación en la recaudación)

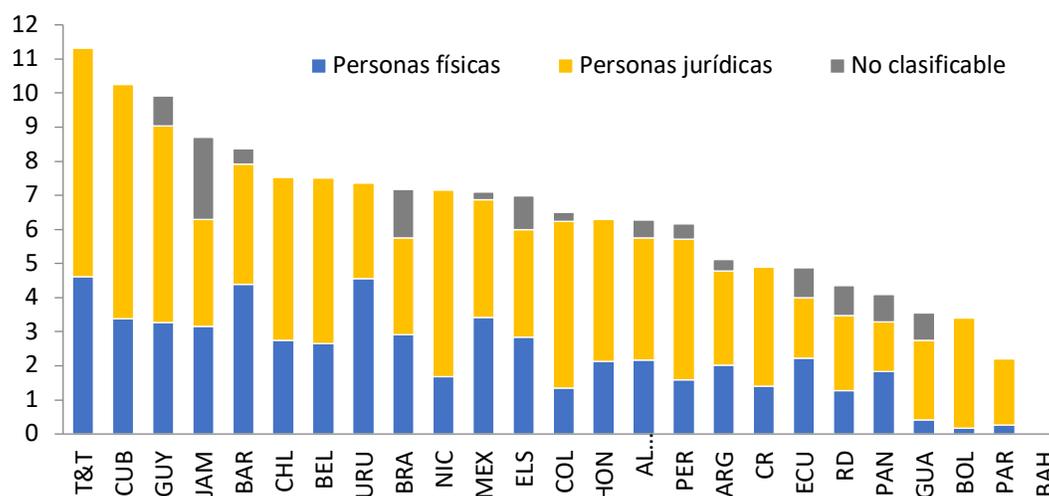


Nota: En Argentina y Brasil, el naranja es la carga federal, el azul es la estadual o provincial y el verde es la municipal.

Fuente: Elaboración propia partir de la base de datos BID y CIAT (2019).

Respecto al sistema de imposición sobre la renta, es claro que su relevancia es mayor en los países del Caribe. Solo en Barbados, Trinidad y Tobago y Uruguay la carga sobre la renta personal supera los 4 puntos del PIB (Gráfico 6).

Gráfico 6: Impuesto personal y empresarial sobre la renta en ALC en % del PIB



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID y CIAT (2019).

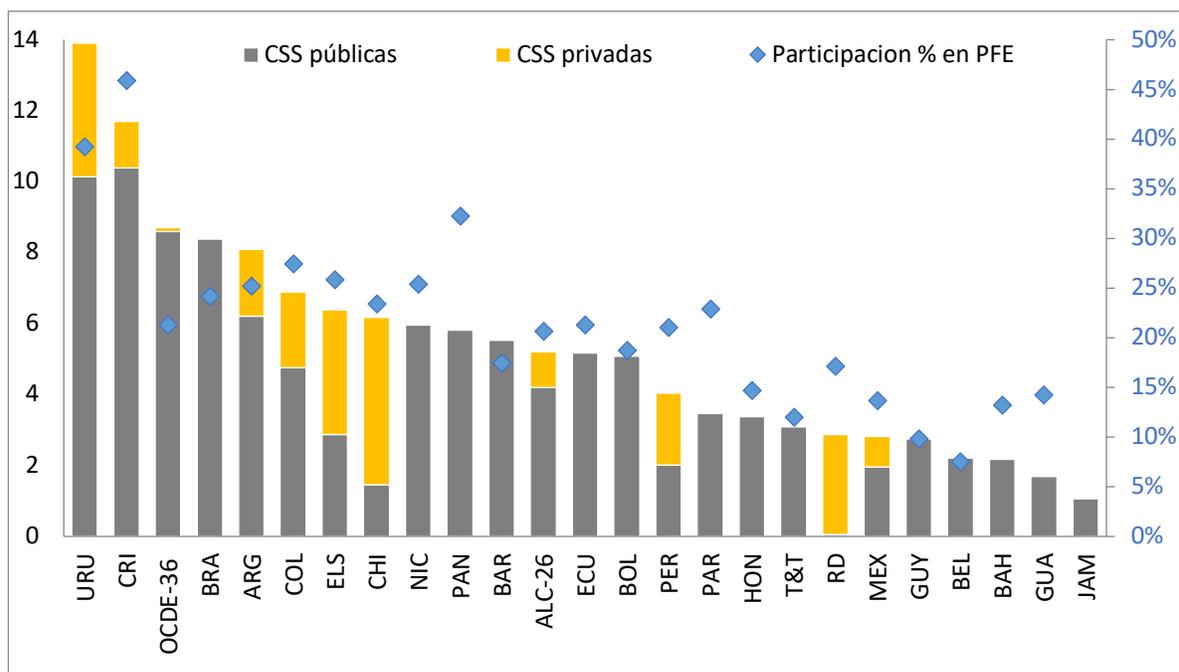
Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

Analizando el último pilar fiscal, es indiscutible la muy heterogénea carga de las CSS. (Gráfico 7). En este pilar, los ingresos son variadísimos y la estructura de financiamiento también, en especial en pensiones desde la reforma chilena de 1980, que impuso la gestión privada y las cuentas individuales de ahorro en ese país. Pero también existe un correlato de diversidad a nivel de la salud, con algunos países con provisión privada, como Argentina y Chile. Es decir, si hay diversidad de la tributación en ALC, en las de las CSS es aún mayor, no solo en cifras, sino en institucionalidad.

Entre los países con peso recaudatorio superior en CSS, es menester destacar a Uruguay y Costa Rica, dos naciones con amplia cobertura en pensiones (superior al 80 % de la población), pero también en salud: Costa Rica (desde 1998) y Uruguay (desde 2008). Ambos cuentan con sistemas que cubren prácticamente a toda la población mediante aportes obligatorios o subsidios directos (y no con la cobertura pública como mecanismo residual). Se aprecia la importancia recaudatoria en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) y en la zona del istmo (Panamá, Costa Rica y Nicaragua), al igual que en Colombia y Barbados.

Además, el peso de las CSS en el total de la presión tributaria es muy variado, destacándose Uruguay, Costa Rica y Panamá, con más de un 30 %. Adicionalmente, si bien la participación de las CCS en el peso fiscal es casi igual en la OCDE que en ALC, en términos de PIB es más de dos tercios mayor en la primera.

Gráfico 7. Contribuciones a la Seguridad Social (pensiones y salud) en % del PIB en ALC, 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos BID y .CIAT (2019)

En definitiva, esto indica la diferente posición de cada país ante las consecuencias fiscales de su futuro demográfico. Varios países enfrentan una situación compleja generada por los compromisos en pensiones y también en salud de sus mayores, que impactan su sostenibilidad fiscal de largo plazo.

El IVA personalizado (IVA P) y el IVA digital (IVA D)

Una de las características centrales del IVA es su regresividad. En efecto, cuando se considera el ingreso como indicador de bienestar, un análisis del impacto distributivo del IVA muestra que los hogares más pobres dedican un mayor porcentaje de su ingreso al consumo y, por tanto, al pago de IVA que los hogares de más altos ingresos¹³.

Corregir la regresividad del IVA implica revertir lo que podría llamarse la trinidad imposible de los impuestos al consumo: base amplia, alícuota uniforme y alivio medido para las personas con mayores necesidades (Ainsworth, 2006).

La estrategia universal

La amplia mayoría de los países ha seguido la misma estrategia para contrarrestar la regresividad del IVA: identificar bienes y servicios con alta participación en la canasta de consumo de los hogares de menores ingresos o considerados de interés social (canasta básica de alimentos, transporte, educación, salud) y excluirlos de la base imponible del impuesto (exonerarlos) o gravarlos a una tasa diferencial, menor que la tasa general.

Esta estrategia podría llamarse universal, porque otorga un beneficio a todos los consumidores, independientemente de su nivel de ingresos. Por tanto, la estrategia es rudimentaria porque, en términos absolutos, beneficia más a quienes más consumen, que son los deciles más altos de la distribución del ingreso. En definitiva, el problema de las exoneraciones y las tasas diferenciales del IVA es que constituyen un subsidio generalizado, no focalizado y, por tanto, con un error de inclusión significativo. Visto así, en algunos países es el mayor subsidio. Además, tiene el agravante de que implica la renuncia a una recaudación que podría ser utilizada en la provisión de bienes públicos de calidad en beneficio de la población más vulnerable.

Un caso extremo de esta estrategia es, por ejemplo, República Dominicana. En dicho país más del 50 % de los bienes y servicios de la base imponible potencial del IVA¹⁴ están exonerados, existe una tasa diferencial del 16 % (dos puntos menos que la tasa general) para algunos alimentos y, además, algunos bienes reciben tratamiento de

¹³ Algunos autores prefieren el consumo como indicador de bienestar y, por tanto, suelen concluir que el IVA es progresivo porque su peso como porcentaje del consumo crece a medida que se pasa de los deciles más pobres a los más ricos, siempre, claro está, que las exoneraciones y tasas reducidas estén bien diseñadas; es decir, si conjuntamente consideradas recaen sobre bienes o servicios que tienen mayor participación en la canasta de consumo de la población más pobre. La ventaja de utilizar como indicador de bienestar el consumo es precisamente analizar si las exoneraciones y tasas diferenciales están bien diseñadas, pero la evaluación del impacto distributivo debería realizarse sobre el ingreso, manteniendo la coherencia con el análisis que se realiza, por ejemplo, en el caso del impuesto sobre la renta personal. Por otra parte, otros análisis sostienen que la informalidad disminuye significativamente la regresividad del IVA, pues la población más pobre compra en mercados informales, sin el impuesto. Sin embargo, estos análisis no siempre consideran que el menor IVA de las compras informales no es el de toda la cadena, sino, muy probablemente, solo el correspondiente al valor agregado de la última venta. Pero, además, de estos planteamientos podría desprenderse que existe una informalidad «buena», que alivia la carga impositiva sobre la población más pobre, lo que tiene peligrosas implicancias para la gestión de la administración tributaria y, más aún, sobre la legitimidad del cobro de impuestos para financiar un gasto público de calidad.

¹⁴ Llamado ITBIS en República Dominicana (impuesto sobre la transferencia de bienes industrializados y servicios).

Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

tasa cero, que la mayoría de las legislaciones reserva exclusivamente para las exportaciones¹⁵.

El Cuadro 1 muestra que la participación de los bienes y servicios exonerados de ITBIS en el consumo del 40 % más pobre de la población (en promedio, el 61,1 %) es superior a la del 20 % más rico (56,5 %). Podría afirmarse, por tanto, que la estrategia es correcta, porque el beneficio relativo es mayor para los hogares de menores ingresos¹⁶.

Cuadro 1. República Dominicana: participación de bienes y servicios exentos y gravados por ITBIS en el consumo de cada decil (%)

| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | Total |
|-------------------------------|------|----|------|------|------|------|----|------|------|------|-------|
| Gravado decil i/Total decil i | 36,9 | 39 | 38,4 | 41,1 | 38,7 | 40,6 | 43 | 42,3 | 43,6 | 43,5 | 41,6 |
| Exento decil i/Total decil i | 63,1 | 61 | 61,6 | 58,9 | 61,3 | 59,4 | 57 | 57,7 | 56,4 | 56,5 | 58,4 |

Fuente: Barreix et al. (2021), con base en la ENIGH 2018.

Sin embargo, cuando se considera la situación en términos absolutos, la historia es muy distinta, y se ve, por ejemplo, en el caso de la electricidad. El Cuadro 2 muestra que el 20 % de población de más altos ingresos de República Dominicana consume el 43,4 % de la electricidad, el doble de lo que consume el 40 % más pobre (21,6 %). Esto muestra claramente lo rudimentaria que es la estrategia universal: para no perjudicar a los sectores de menores ingresos, se exonera el consumo de todos los hogares y, como consecuencia, el 20 % más rico se apropia de casi el 45 % del beneficio, es decir, un 45 % del beneficio se fuga a sectores a los que no se pretendía favorecer. Los demás casos incluidos en el Cuadro 2 son igualmente ilustrativos¹⁷.

¹⁵ El tratamiento de tasa cero implica que se devuelve al empresario-contribuyente el IVA pagado en las compras de insumos que utilizó para producir u ofrecer el bien o servicio exonerado, es decir, no afecta al costo.

¹⁶ No obstante, nótese que, por ser tan alto el número de exoneraciones, el porcentaje de consumo exento de ITBIS sobre el consumo total de los deciles más pobres, que es a quienes se pretende beneficiar, no es significativamente mayor que el de los deciles más ricos de la distribución. Por ejemplo, el porcentaje de consumo exento del decil más pobre (63,1 %) es solo 6,6 puntos porcentuales superior al del decil más rico (56,5 %).

¹⁷ Por citar otro ejemplo, en Panamá, está exonerado el 51 % de la base imponible del decil 10 y el 69 % de la del decil 1. Por su parte, del total de la base imponible exonerada, el 7,6 % corresponde al quintil más pobre y el 42,6 % al quintil más rico.

Cuadro 2. República Dominicana: participación en el consumo de rubros exonerados de ITBIS

| | Decil 1 | Deciles 1 a 4 | Deciles 5 a 8 | Deciles 9 y 10 | Decil 10 |
|---------------------------|---------|---------------|---------------|----------------|----------|
| Alimentos | 6,9 | 33,5 | 42,7 | 23,8 | 12,3 |
| Medicamentos | 5,2 | 27,2 | 38,9 | 33,9 | 21,6 |
| Servicios de salud | 5,4 | 23,8 | 44,7 | 31,4 | 20,4 |
| Alquileres | 3,6 | 20,8 | 37,8 | 41,4 | 27,1 |
| Electricidad | 3,6 | 21,6 | 35,0 | 43,4 | 30,4 |
| Transporte | 5,0 | 26,9 | 45,2 | 27,9 | 13,6 |
| Educación | 5,5 | 25,0 | 32,5 | 42,6 | 28,9 |
| Cuidado personal | 4,5 | 26,1 | 40,9 | 33,0 | 19,4 |

Nota: Deciles de hogares ordenados según su ingreso per cápita. Decil 1: 10 % de los hogares de menores ingresos.

Fuente: Barreix et al. (2021), con base en la ENIGH 2018.

La propuesta: el IVA P

La propuesta de un IVA personalizado (IVA P) consta de tres elementos¹⁸. El primero es la generalización de la base imponible, eliminando las exoneraciones que se introducen con el propósito de beneficiar a la población de menores ingresos y que, en términos absolutos, acaban favoreciendo más, como se vio, a los deciles más ricos. En el planteamiento teórico, solo se mantienen las exoneraciones necesarias para la administración del impuesto —el caso típico son los servicios de intermediación financiera— y aquellas que aseguren la consistencia en el tratamiento tributario de conceptos similares —por ejemplo, si la inversión en activos físicos está exenta, la inversión en capital humano (educación) también debería estarlo.

El segundo elemento de la propuesta es tener una tasa única de IVA. La generalización de la base imponible o la unificación de las tasas dependerán de la situación de partida de cada país. Por ejemplo, la base imponible del IVA de El Salvador es de las más generalizadas de la región y, por tanto, no es posible apostar a un aumento significativo de recaudación con su ampliación, por lo que, en este caso, la reforma podría ser un aumento de la alícuota (actualmente del 13 %). En el extremo opuesto, las bases imponibles de República Dominicana, Nicaragua y Panamá están perforadas por las exoneraciones, por lo que su generalización conseguiría por sí sola un aumento significativo de la recaudación, incluso con una rebaja de la tasa general. Una alternativa intermedia se presenta en países que utilizan tasas diferenciales: aquí, la propuesta de personalización del IVA ofrece la posibilidad de unificar las tasas. Este es el caso de Uruguay, cuya tasa reducida (tasa mínima, 10 %) es doce puntos inferior a la tasa general (tasa básica, 22 %), y de Argentina, donde la tasa reducida (10,5 %) es diez puntos y medio menor a la tasa general (21 %)¹⁹.

¹⁸ Véase Barreix et al. (2010a y 2011).

¹⁹ Aunque no se pretende cubrir aquí todas las situaciones, recuérdese que hay países de la región con tasas significativamente menores a la tasa promedio, como Panamá (7 %), Paraguay (10 %), Ecuador (12 %) y Guatemala (12 %).

Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

Finalmente, el tercer elemento es la implementación de una transferencia que compense —o más que compense— a los deciles de menores ingresos por el aumento de la imposición resultante de la generalización de la base o la unificación de las tasas. Esto requiere: i) identificar a los beneficiarios de la transferencia, ii) determinar el monto del alivio a ser otorgado, y iii) implementar el proceso de entrega del beneficio. En la región, son varios los países que ya realizan devoluciones del IVA a determinados grupos de contribuyentes: Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y Uruguay²⁰.

En principio, y como criterio general, los beneficiarios de la transferencia serían los hogares en condición de pobreza. La determinación del monto de la transferencia a realizar a los deciles pobres responde a un criterio objetivo: por ejemplo, si el nivel de pobreza es el 30 %, a los tres deciles más pobres se les transferiría el aumento del impuesto en la canasta de consumo del decil 3. Por definición, esta transferencia (más que) cancela el impacto de la reforma sobre los deciles de más bajos ingresos. Esto hace viable el aumento de la imposición sobre los deciles más altos sin que resulten perjudicados los hogares más pobres. Los hogares que reciben la transferencia son ganadores en términos distributivos: su participación en el consumo después del IVA P es mayor a su participación después del IVA actual. Dependiendo del monto de la transferencia, puede incluso reducirse el nivel de pobreza de la sociedad²¹. Mas aún, dependiendo del monto de la devolución y de los deciles beneficiarios, los cambios pueden hacer que el impuesto sea redistributivo (en tal caso, sería mezcla de devolución y subsidio). Además, puede tener otros usos, como destinar (parte) de la devolución a una cuenta personal de pensiones o salud.

Respecto a la identificación específica de los beneficiarios, la mayoría de los países de la región ya tiene experiencia en el diseño e implementación de programas de transferencias monetarias y, por tanto, ya cuenta con un registro de beneficiarios²². Más aún, en muchos de ellos, y como respuesta a la crisis socioeconómica provocada

²⁰ Por ejemplo, desde marzo de 2020, Colombia ha iniciado un proceso de devolución del IVA a los hogares de menores ingresos. La Ley 2100, de diciembre de 2019, dispuso la devolución bimestral del IVA pagado por los hogares de menores ingresos. En espera de una definición más fina de los beneficiarios por parte del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (SISBÉN IV), la devolución ha comenzado a realizarse a 700.000 hogares del programa Familias en Acción (familias en condición de pobreza extrema y pobreza) y a 300.000 del programa Colombia Mayor (destinado a la protección de adultos mayores en situación de indigencia). El monto de la devolución (aproximadamente USD 21 cada dos meses) fue calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), utilizando la Encuesta Nacional de Presupuesto de Hogares (ENPH). Por su parte, a partir del desarrollo de la factura electrónica, Ecuador ha implementado la devolución automática del IVA incluido en las compras que realizan los adultos mayores y quienes tienen alguna discapacidad. Al respecto, véase el apartado de Administración tributaria en esta nota.

²¹ La transferencia es una compensación tipo Slutsky, equivalente al aumento del impuesto cobrado en la canasta de consumo del decil de corte, sin proponer ningún tipo de ingeniería social asociada al destino de los fondos transferidos. De esta manera, no resulta invasivo respecto a las decisiones de consumo de los individuos. La idea principal de la compensación de Slutsky es la «eliminación» del efecto ingreso surgido del cambio de precios, observando el cambio del conjunto de bienes y servicios de consumo óptimo como resultado del efecto sustitución. Diferente es el caso de la compensación de Hicks, con la que el consumidor es retribuido exactamente para que logre adquirir un conjunto de bienes y servicios que lo mantengan en la misma curva de indiferencia (nivel de utilidad) que antes del impuesto. En definitiva, Slutsky tiene la ventaja de que conseguir que el beneficiario pueda comprar el mismo conjunto de bienes y servicios parece más sencillo que la determinación de niveles de utilidad.

²² No obstante, debe reconocerse que en algunos países persisten problemas importantes de exclusión e inclusión indebidas en el padrón (cobertura) de beneficiarios de los diferentes programas sociales, incluso en aquellos de transferencias condicionadas.

Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

por el COVID-19, las transferencias se han extendido a un mayor número de hogares²³.

Finalmente, la región también tiene experiencia en el proceso de entrega de los beneficios a través de su acreditación mensual en tarjetas electrónicas.

La propuesta de un IVA P tiene varias ventajas. En primer lugar, el aumento de recaudación originado en la generalización de la base o la unificación de las tasas excede el monto de la transferencia a los deciles de más bajos ingresos, con lo que para el fisco resulta en un saldo positivo, que debería financiar la provisión de bienes públicos de calidad. En segundo lugar, un IVA generalizado y con tasa única favorece la neutralidad (igual tratamiento a todos los bienes y servicios)²⁴. Finalmente, una base imponible amplia y una tasa única facilitan la administración del impuesto y el control de la evasión, pero también la liquidación del contribuyente, aportando simplicidad. No obstante, debe reconocerse que la masificación de la factura electrónica (FE) y la explotación intensiva de los datos provenientes de ella hacen actualmente más fácil este control, aun en presencia de exoneraciones y tasas diferenciales.

Debe admitirse que el atractivo de un IVA P, e incluso su propia viabilidad, no es independiente de la incidencia y la intensidad de la pobreza del país donde se quiera aplicar. Con una incidencia de la pobreza superior al 50 %, como en Haití, y una alta participación de los alimentos (exonerados) en la canasta de consumo de los hogares más pobres, seguramente la propuesta no generará los recursos suficientes para mejorar significativamente la situación de los pobres, además de suponer un costoso desafío administrativo.

En definitiva, existen dos tendencias en el IVA. Una, la universal, defiende la implementación de exoneraciones y tasas diferenciales (inferiores a la general) como modo de no gravar o gravar relativamente menos la demanda revelada de los menos pudientes, es decir, los bienes o servicios con mayor participación en el consumo de los más pobres. Esta estrategia tiene impactos negativos en la suficiencia —por disminución de la recaudación—, en la neutralidad —por tratamiento discriminatorio— y en la eficiencia —dado que el IVA exento se acumula en los costos (efecto cascada)—. Adicionalmente, representa mayores costos de cumplimiento (para el contribuyente) y de control (para la Administración tributaria). Pero, además, puede afirmarse que tiene efectos negativos sobre la equidad, si se considera que quienes se apropian de un mayor porcentaje del beneficio (de la renuncia de recaudación) son los sectores de mayores ingresos, lo que muestra claramente que las exoneraciones y tasas diferenciales constituyen un subsidio generalizado con un muy significativo error de inclusión.

La otra tendencia, el IVA P, procura la generalización de la base imponible y la uniformización de la tasa, respetando la naturaleza del IVA de tributo recaudador con la mayor neutralidad posible, implementando, para morigerar su regresividad, una compensación focalizada en los deciles más pobres y no una exención generalizada.

²³ Según el Fondo Monetario Internacional (FMI, 2020), la cobertura de las transferencias en especie durante 2020 se expandió a un 13 % adicional de la población en ALC y la de las transferencias en efectivo a un 22 % adicional.

²⁴ Esto no necesariamente mejora la eficiencia económica (reducir la pérdida de bienestar por haberse aplicado el impuesto).

El IVA digital (IVA D)

La tendencia de los últimos años y las condiciones impuestas por la pandemia indican que el comercio digital prevalecerá en el futuro, con un particular empuje del transfronterizo.

Entre las muchas aproximaciones a una definición de comercio digital es preferible, por su enfoque pragmático, la que proponen el FMI, la OCDE y la OMC (2020): «comercio digital es aquel en el que la orden de compra es digital o la entrega de lo comprado se realiza digitalmente». En esta definición quedan comprendidas las compras digitales de bienes tangibles de bajo valor, los bienes intangibles, los servicios digitales y los servicios prestados por las plataformas que ponen en contacto a oferentes y demandantes, que son las tres categorías cuya tributación representa actualmente un desafío, en particular, cuando los proveedores o empresas que gestionan estas plataformas son del exterior.

A diferencia del impuesto sobre la renta, en el IVA existe consenso generalizado en que debe aplicarse el principio de destino para gravar estas transacciones, es decir, que deben ser gravadas de acuerdo con la legislación del país donde los bienes y servicios son consumidos.

Sin embargo, las dificultades técnicas están en su administración. En concreto, el desafío tributario surge porque el avance de la tecnología ha permitido la masificación de las compras de estos bienes y servicios directamente por los consumidores finales a los proveedores del exterior o a proveedores domésticos, pero que están conectados con el cliente a través de una plataforma que se gestiona desde el exterior (por ejemplo, Uber y Airbnb) y no hay, por tanto, una empresa local que intermedie en la transacción y sea responsable del pago del IVA²⁵. Adicionalmente, el panorama se complica porque continuamente aparecen nuevas formas de negocio. Si los países no logran implementar un mecanismo de cobro adecuado del impuesto, habrá una pérdida de ingresos tributarios potenciales y, además, los proveedores locales de esos bienes y servicios, que sí deben pagar el impuesto, enfrentarán una inequitativa situación de competencia desleal.

Antes de continuar con los desafíos que plantea el cobro del IVA digital, es oportuno realizar una digresión. La economía digital ha tenido y tendrá una importancia creciente en el quehacer humano. Sin embargo, en el corto plazo, al menos una parte de las transacciones digitales sustituyen a transacciones tradicionales, con sus costos y beneficios diferenciales. En consecuencia, también la recaudación sobre transacciones digitales sustituye parte de la proveniente de las tradicionales, por lo que no cabe esperar un incremento explosivo de ingresos tributarios. Obviamente, lo que hasta ahora no ha sido gravado por dificultades administrativas y, sobre todo, los nuevos productos y servicios que han aparecido y seguirán apareciendo, que generarán valor agregado diferencial, implicarán más recaudo. Utilizando una analogía con el transporte, la situación es similar a cuando se construye una nueva carretera que, por

²⁵ El comercio digital doméstico no representa un problema en la medida que la empresa proveedora del servicio está registrada ante la Administración tributaria y cumple con obligaciones de facturación, declaración y pago como cualquier otro contribuyente.

un lado, desvía tránsito de otras vías, pero también genera nuevos usuarios más las repercusiones en el resto de la red vial²⁶.

Avances en la propuesta de administración del IVA D

Desde hace más de un año, el BID, el BM y el CIAT, con el liderazgo de la OCDE, han venido trabajando en la elaboración de una propuesta exhaustiva de tratamiento del IVA en la economía digital, en particular en las operaciones transfronterizas.

Ese trabajo propone la normativa y los procedimientos administrativos a aplicar para el cobro del IVA en los pequeños envíos (*small packages*), en las transacciones de productos y servicios digitales y la operativa de las plataformas, entre ellas, las de la economía de servicios compartida (*gig/sharing economy*). El trabajo comprende, además, situaciones más complejas, como las actividades de intermediarios y prestaciones híbridas (servicio de la plataforma junto con un servicio prestado por un operador doméstico o el servicio de la plataforma internacional junto con bienes entregados por un empresario local). Asimismo, se examinan algunos modelos de negocio con características específicas, como el transporte de pasajeros, el arrendamiento de inmuebles y vehículos, los servicios turísticos (incluyendo viajes y hostelería) y servicios personales diversos²⁷.

Las compras de **pequeños bienes tangibles** (*small packages*) ordenadas digitalmente a proveedores del exterior son, sin duda, importaciones y deberían tributar el IVA en el momento de su ingreso al país por la aduana. Para evitar el costo de cumplimiento que implicaría el control de un alto número de paquetes de bajo valor, la mayoría de los países suelen definir un valor por debajo del cual dichas importaciones están exentas del IVA. En línea con lo que propone la OCDE (2017) y la Unión Europea (2020), todas estas compras deberían ser gravadas una vez que se implemente un procedimiento simplificado de registro, declaración y pago²⁸. Téngase presente que parte del auge de estas compras se explica por la presencia de empresas locales que reciben los paquetes en el exterior y los trasladan al país, cobrando una comisión a los consumidores finales. A estas empresas se las podría designar agentes de retención del IVA.

En el caso de las compras de **bienes intangibles y servicios digitales a proveedores del exterior** no existe una aduana física. Si las transacciones son entre empresas (B2B), se recomienda el mecanismo del «carga reverso», es decir, la firma local retiene y vierte el IVA de la operación al fisco; de esta manera, toma el crédito del IVA por la compra y valida el gasto para deducirlo en el impuesto sobre la renta. El problema se presenta en el caso de venta directa del proveedor del exterior a consumidores finales locales (B2C). En este caso, la mejor opción es que la empresa no residente se registre como contribuyente en el país y declare el IVA correspondiente a sus ventas a los residentes. Una solución alternativa, implementada por varios países

²⁶ Consecuentemente, también se acompañan de diferentes costos de circulación y nuevos beneficios de acceso y tiempo.

²⁷ Adicionalmente, la cooperación internacional noruega y el CIAT están desarrollando un conjunto de aplicaciones informáticas para los países que soliciten dicha asistencia técnica.

²⁸ Eventualmente, se podría admitir un número muy limitado de compras de bajo valor exoneradas de IVA, como ya hacen algunos países. No obstante, es preferible la decisión de la Unión Europea (2020) de no tener de *minimis* en dichas importaciones.

de la región, ha sido ordenar a las instituciones financieras que retengan²⁹ el impuesto cuando los residentes utilicen sus medios de pago (básicamente tarjetas de crédito) para realizar estas compras. Esta alternativa presenta varias dificultades, a saber: el sector financiero, al menos en primera instancia, argumenta que no tiene cómo identificar a los proveedores del exterior; no se sabe si el pago al proveedor del exterior está gravado o no con IVA; se desconoce si el consumo (por ejemplo, de Uber o de Airbnb) se realizó en el país o en el exterior; y se escapan de la retención las tarjetas emitidas por bancos no residentes (Jorratt, 2020).

El cobro del IVA sobre el comercio digital debería respetar tres principios: i) la neutralidad de tratamiento entre los oferentes locales y los del exterior; ii) la simplicidad de los procesos, a los efectos de reducir los costos de cumplimiento de los contribuyentes; y iii) por suficiencia, optar por mecanismos que aseguren el cobro y faciliten el control por parte de la AT.

Se ha propuesto un **procedimiento simplificado de registro y cumplimiento (facturación, declaración y pago)** para los proveedores digitales no residentes, que ha sido bien recibido en varios países y ha contado con un fuerte patrocinio del sector privado multinacional. Esta propuesta implica que a los proveedores del exterior se les exigirían menores requisitos formales en la facturación (en particular, la exención del requisito de emitir factura electrónica), sus declaraciones incluirían menos información y se les otorgarían plazos de pago más largos respecto a los proveedores domésticos, violándose, entonces, la neutralidad de tratamiento entre oferentes locales y del exterior.

Esta iniciativa puede ser razonable como punto de partida y válida durante un periodo de transición. Sin embargo, algunas características especiales de América Latina hacen que no sea recomendable como propuesta definitiva para la región.

Primero, en lo relativo a la **facturación**, dado el nivel de informalidad y el retraso tecnológico de la región, la factura electrónica (FE) es clave como instrumento de control y, por tanto, no debería abrirse una brecha en su funcionamiento, permitiendo la exclusión de algunas empresas, en particular los proveedores digitales no residentes. Es muy difícil comprender que las empresas de primera línea del desarrollo cibernético argumenten no poder hacerlo, puesto que ese es el gran valor agregado que proveen. Por su parte, los pequeños contribuyentes de otras jurisdicciones también podrían hacerlo si la Administración tributaria provee un servicio web para facturar con la FE, lo que ya han hecho varios países de la región, cuyas microempresas emiten FE en línea. No hay razones válidas, por tanto, para violar la neutralidad de tratamiento entre contribuyentes locales y del exterior y complicar el control en países de alta evasión y escasos recursos.

En relación a la **declaración de las operaciones**, en los casos en que el contribuyente del exterior decidiera reclamar créditos de IVA generados en el país, la presentación de una declaración similar a la de los contribuyentes locales sería indispensable.

Finalmente, respecto al **pago de las obligaciones**, no puede aducirse que empresas del porte de las que dominan el mercado mundial necesiten mayor plazo para su cumplimiento. Por otra parte, podría aceptarse que las pequeñas empresas o

²⁹ En rigor, no se trata de una retención, pero se mantiene el término porque es el que habitualmente se ha utilizado.

empresarios nuevos no residentes se acojan a los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes vigentes en el país.

En definitiva, será necesario tomar medidas administrativas para facilitar el cumplimiento de los proveedores del exterior (facturador gratuito, servicios de tecnología de la información en la web de la AT, etc.) y medidas que los compensen, al menos parcialmente, por tener que operar desde fuera del país, pero no hay razones válidas para exceptuarlos de las mismas obligaciones de registro, facturación, declaración y pago que tienen los proveedores locales.

La imposición sobre la renta

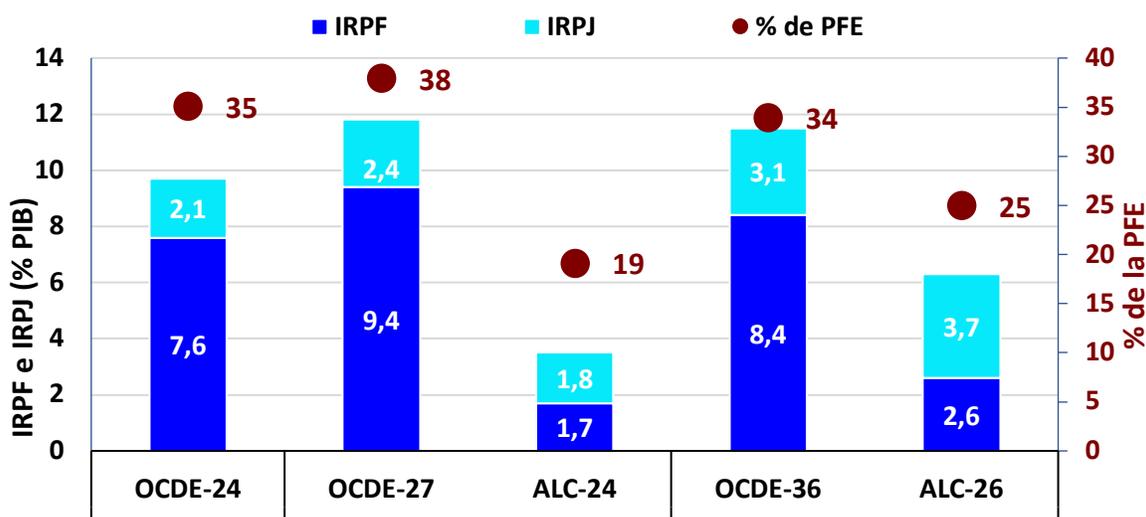
El impuesto a la renta es, en rigor, un sistema de imposición que suele presentarse dividido en dos subsistemas, el personal y el empresarial. Sin embargo, esa es solo una perspectiva, ya que las rentas también pueden clasificarse como rentas del trabajo, empresariales y rentas pasivas del capital; como rentas domésticas o de fuente extranjera; como rentas de contribuyentes residentes y no residentes; o como flujos desde y hacia la jurisdicción. En este trabajo se comentan la división tradicional entre renta personal y empresarial, con consideraciones especiales para alguna de las otras subdivisiones citadas.

El impuesto sobre la renta personal: la alergia de los latinoamericanos

El impuesto sobre la renta personal está muy poco explotado en la región. Con ello, además de renunciar a recaudación potencial, se pierde un instrumento relevante de redistribución del ingreso, con sus consecuencias de economía política. Como muestra el Gráfico 8, la recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) en la región tuvo un crecimiento significativo en los últimos 20 años (+50 %, aproximadamente), pasando del 1,7 % al 2,6 % del PIB, pero continúa siendo menos de la tercera parte de la que obtienen los países de la OCDE (8,4 % del PIB). Por el contrario, en el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ), la recaudación de la región (3,7 % del PIB) ya supera a la de los países de la OCDE (3,1 % del PIB)³⁰.

³⁰ Es importante remarcar que, en los países de la OCDE, el IRPF contabiliza la cuota parte de la renta de las empresas de naturaleza personal, en tanto que en ALC se tiende a registrar el gravamen a nivel de la empresa, es decir, en el IRPJ.

Gráfico 8. IRPF e IRPJ (% del PIB) y su participación en la recaudación (%)



Fuente: Revenue Statistics OECD (OCDE, 2020) y base de datos BID CIAT (2019).

Uruguay es el único país de la región en el que la recaudación del impuesto sobre la renta personal (4,6 % del PIB en 2018) supera claramente a la recaudación del impuesto sobre la renta empresarial (2,8 % en dicho año).

Las razones de la baja recaudación del IRPF en América Latina son, entre otras, la existencia mínimos no imposables y límites de los tramos gravados excesivamente altos³¹; numerosas exoneraciones y deducciones o créditos; tasas bajas sobre las rentas pasivas del capital (alquileres, intereses, dividendos y ganancias de capital); alta informalidad y, por tanto, significativa elusión y evasión de las rentas no salariales. Estas características están históricamente arraigadas y no es realista pensar, en términos de economía política, que podrán ser removidas en el corto plazo y menos aún a la salida de una pandemia.

Por tanto, en el corto plazo, una de las pocas opciones disponibles para aumentar la tributación sobre la renta personal, en particular en los países donde el impuesto está semidualizado, es elevar la imposición sobre las rentas pasivas de capital. En los esquemas de imposición dual y semidual, las rentas pasivas de capital son gravadas con una tasa uniforme (en general) y separadamente de las rentas del trabajo, las cuales, por su parte, son gravadas con tasas marginales progresivas³². Por el contrario, el esquema sintético, también llamado integral, suma todas las rentas del contribuyente y las grava según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso.

³¹ En particular, para verse afectado por las tasas máximas, se requieren niveles de ingreso mucho más altos que en otras regiones del mundo, incluso más que en naciones más pobres y, además, quienes tienen esos ingresos no suelen pagar por la tarifa de personas en relación de dependencia laboral (asalariados).

³² En el esquema dual «puro», que se explica en detalle en la siguiente nota al pie, las rentas empresariales y las rentas pasivas de capital se gravan a la misma tasa. En el semidual, por el contrario, se gravan a diferentes tasas. Para una revisión histórica de la imposición sobre la renta y el análisis de los distintos modelos aplicados, véase Barreix y Roca (2007) y Barreix, Bès y Roca (2010b).

Durante los años ochenta, como respuesta a la fuga del ahorro asociada a las altas tasas marginales del impuesto sintético, varios países comenzaron a incluir algún grado de dualidad en el tratamiento de las ganancias de capital y los intereses. Por ejemplo, Estados Unidos comenzó a gravar separadamente las ganancias de capital realizadas en un período superior al año con una tasa uniforme del 15 %. Por su parte, varios países en desarrollo comenzaron a gravar los intereses separadamente del resto de las rentas y a tasas más bajas. En América Latina, lo hicieron Argentina, Brasil, Costa Rica y Nicaragua. Finalmente, fueron los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia) los que formalizaron el impuesto a la renta dual entre 1987 y 1993³³. Adicionalmente, téngase presente que los países que tenían vigente el secreto bancario (situación no tan lejana en el tiempo) sencillamente no podían adoptar el esquema sintético: por ejemplo, ¿cómo sumar a las rentas del trabajo los intereses para gravarlos junto con las tasas marginales progresivas si la información sobre los intereses estaba protegida por el secreto?

Varios países de la región (Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay) han implementado un impuesto semidual³⁴.

Retomando lo dicho, una opción disponible en el corto plazo en algunos de estos países es subir la tasa uniforme que grava las rentas pasivas de capital o, alternativamente, gravar estas rentas con tasas marginales progresivas, aunque, como hasta ahora, separadamente de las rentas del trabajo.

Sin embargo, en el mediano plazo, dado el levantamiento del secreto bancario a nivel doméstico, la identificación del beneficiario final y los avances en el intercambio de información internacional (a requerimiento y automático), la región puede ahora pensar en el modelo de imposición sintético (integral) como una opción válida, «recaudable». La superioridad teórica de este modelo, en particular, su mayor progresividad, podría ser ahora una realidad y ya no una excelente idea de aplicación casi imposible³⁵.

³³ Los sistemas integrales de los países nórdicos tenían tasas marginales muy altas (de hasta el 73 % en Dinamarca y Suecia), pero, a la vez, estaban plagados de tratamientos especiales para determinadas rentas pasivas del capital como parte de un (desordenado) intento de evitar que, por falta de cooperación entre las Administraciones tributarias, el ahorro se fugara. Ahora bien, así diseñado, el sistema contenía fuertes incentivos para la elusión a través de la planificación fiscal; además, obtenía recaudaciones negativas por rentas del capital y su progresividad resultaba ser más teórica que real (Picos Sánchez, 2003). La respuesta fue la formalización del impuesto dual. El dual nórdico grava separadamente las rentas del trabajo (a tasas progresivas) y las rentas del capital (a una tasa uniforme), sean estas últimas empresariales o pasivas. El dual nórdico «ancla» la alícuota que grava las rentas empresariales y las rentas pasivas de capital en torno al 30 %, que, a su vez, es la tasa marginal inferior que se impone a las rentas del trabajo. Estas últimas alcanzan, de manera progresiva, tasas marginales en torno al 50 %. Con este diseño no hay oportunidades de arbitraje, abusando de rentas pasivas de capital en la obtención de rentas empresariales (porque ambas son gravadas a la misma tasa) ni disfrazando rentas empresariales como rentas del trabajo (asignándose un salario en lugar de cobrar dividendos). No obstante, las personas físicas que obtienen ingresos del trabajo por cuenta propia (profesionales independientes, por ejemplo) tienen un fuerte incentivo para disfrazar sus rentas del trabajo personal como rentas empresariales. Muchos expertos consideran que este es el talón de Aquiles del dual nórdico, como apuntan Barreix y Roca (2007), quienes propusieron el diseño del impuesto semidual, implementado en la reforma de Uruguay de 2005. Sin embargo, las condiciones han cambiado desde 2009, a partir de los avances del Foro Global respecto al levantamiento del secreto bancario y el intercambio de información automática, y permiten, ahora sí, la efectiva aplicación del criterio de renta global a nivel mundial.

³⁴ Fuera de la región, Alemania, España y Eslovenia, entre otros países, tienen un impuesto semidual.

³⁵ Debe analizarse con detenimiento que las tasas marginales no afecten el ahorro nacional, en especial el de la clase media, para facilitar el desarrollo del financiamiento empresarial y el mercado de capitales

En segundo lugar, y en el mismo sentido, la región debería considerar el paso a la renta personal mundial, es decir, gravar las rentas obtenidas por los residentes tanto en el país como en el exterior. Varios países de la región ya aplican renta mundial (por ejemplo, Argentina, Brasil, México y Perú). Otros aplican una «territorialidad reforzada» a nivel de la persona física, es decir, gravan las rentas pasivas de capital obtenidas en el exterior por sus personas físicas residentes cuando estas son repatriadas (Nicaragua, República Dominicana y Uruguay). Nuevamente, dados los avances de la transparencia fiscal, es posible plantear, en aquellos países que aún no lo han hecho, el paso a la renta personal mundial como una opción válida.

Un paso adicional será gravar las rentas de capital según el principio de lo devengado y no de lo percibido. El principio de lo devengado —gravar las rentas cuando se generan— se diferencia significativamente del principio de lo percibido —por el que se gravan las rentas cuando efectivamente se perciben—. El principio de lo devengado evita, por ejemplo, la no distribución de utilidades o el diferimiento de la realización de ganancias de capital al solo efecto de aplazar el pago del impuesto, con las consecuentes distorsiones en las decisiones de inversión (*lock-in effect*).

Los detalles de la propuesta esbozada en los párrafos precedentes sobre un impuesto a la renta personal comprehensivo, integral, de alcance mundial y sobre base devengada se encuentran en Barreix et al. (2017).

El impuesto sobre la renta empresarial: la sangría por los incentivos mal diseñados

La recaudación del impuesto sobre la renta empresarial (IRE) se verá fuertemente afectada en 2021 y muy probablemente en 2022 por el arrastre de las pérdidas originadas por la pandemia de COVID-19. Aunque no está claro cuándo ingresarán las economías de la región en la fase de reactivación pospandemia, sí puede afirmarse que, cuando eso suceda, los Gobiernos deberán buscar un equilibrio entre, por un lado, recuperar el nivel de la recaudación y, por el otro, apoyar la recuperación económica del sector privado. Al respecto, se sugiere:

- i) Admitir deducciones por pérdidas de ejercicios anteriores (*carry forward*) mayores a las actuales o por períodos más extensos.
- ii) Suspender transitoriamente la aplicación de impuestos mínimos sobre la renta (habitualmente diseñados sobre ingresos o sobre activos) o reducir su carga, tentativamente por el mismo período concedido para deducir las pérdidas de ejercicios anteriores.
- iii) Dado que los contribuyentes deberán endeudarse para obtener capital de trabajo (circulante) y reactivar sus empresas, podrían suspenderse o flexibilizarse las limitaciones a la deducción de intereses (subcapitalización).

doméstico. Es conocido que uno de los problemas del impuesto a la renta personal es su eventual incidencia negativa sobre el ahorro. En efecto, cuando se gravan más los ingresos corrientes, el efecto sustitución (de consumo futuro por mayor consumo presente) puede ser superior al efecto renta (al sentirse más pobre a causa del aumento impositivo, el agente tiende a ahorrar postergando su consumo actual). Un argumento similar opera con los impactos en la disposición a trabajar.

iv) Admitir la depreciación (amortización) acelerada de las inversiones en activos fijos, conceder créditos por inversión o incluso tratarla como un gasto corriente³⁶.

Respecto a las opciones disponibles para aumentar la recaudación del IRE, los incentivos tributarios representan una alternativa desde varios puntos de vista. En lo inmediato, los **regímenes preferenciales**, en particular las zonas francas, que se han beneficiado históricamente de la exoneración del impuesto sobre la renta, deberían realizar una contribución (temporal) extraordinaria a la sostenibilidad fiscal pospandemia si su actividad (medida por ventas) no se ha resentido significativamente³⁷. En el mediano plazo, deberían redefinirse estos incentivos para mejorar su diseño, implementación e impacto, muy especialmente en los casos donde las evaluaciones (de costo-beneficio o de impacto) han señalado ineficacia o ineficiencia de los regímenes.

En segundo lugar, estos regímenes especiales, en particular las zonas francas, han abierto oportunidades de manipulación de precios dentro de cada país entre las empresas beneficiadas y las del régimen general, lo cual provoca pérdidas de recaudación y competencia desleal. Por un lado, la reducción total o parcial de la tasa del impuesto a la renta empresarial es el incentivo tributario más utilizado por los países de América Latina y el Caribe. Por otra parte, la Organización Mundial del Comercio (OMC), en lo que respecta a bienes, y el Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas (FPFP) de la OCDE, en materia de servicios, han eliminado la posibilidad de otorgar tratamientos tributarios diferenciales a las exportaciones y a las ventas al mercado interno. Por tanto, si se otorga una tasa nula o reducida del impuesto sobre la renta a las exportaciones de determinadas empresas, también habrá que otorgarlas a sus ventas en el mercado interno. Esto abre la oportunidad de que las empresas del régimen beneficiado sobrefacturen sus ventas a empresas relacionadas en el mercado interno, dejando la renta en la empresa exonerada y permitiendo una deducción artificial de costos en la empresa del régimen general. Desde el otro lado, hay una oportunidad de que las empresas del régimen general subfacturen sus ventas a empresas relacionadas en el régimen preferencial, que luego exportan o revenden a precio de mercado, y capturen (casi todo) el beneficio, que está exonerado.

Tomando como premisa que los países desean mantener el incentivo de tasa nula o reducida en el impuesto sobre la renta a determinadas empresas y sectores, básicamente por razones de economía política, Barreix y Velayos (2021) plantean tres posibles soluciones para evitar el arbitraje comentado:

i) Aplicar a todos los regímenes especiales la «regla de la proporcionalidad», es decir, quien compre a un régimen especial (beneficiado por una tasa nula o reducida de impuesto sobre la renta) solo puede deducir de dicho gasto un porcentaje igual

³⁶ El aumento del retorno del capital asociado a la depreciación acelerada de inversiones en activos fijos se ha probado particularmente efectivo para que las empresas aceleren o adelanten sus inversiones. Una ventaja adicional de la depreciación acelerada respecto a otros incentivos fiscales es que no implica una renuncia de recaudación (gasto tributario), sino solamente un costo financiero. En efecto, los menores pagos relativos del impuesto sobre la renta durante los primeros años (cuando se admiten mayores porcentajes de depreciación que los tradicionales) se compensan con mayores pagos los siguientes años (cuando la depreciación ya se agotó).

³⁷ El objetivo perseguido ha sido un bien común del que todos se han beneficiado (la salud), pero no todos se han visto afectados (sacrificado) por igual. Convendría plantearse, entonces, la posibilidad de que los menos perjudicados por el cierre de actividades, caída de ingresos, etc., y que se beneficiaron igual que el resto de limitar los contagios, contribuyan ahora más a la consolidación fiscal.

al cociente entre la tasa del vendedor y la del comprador (la tasa del régimen general, en el caso de un adquirente local). Este mecanismo, que aplica Uruguay, mitiga el impacto del precio de transferencia entre empresas, pero no soluciona el problema de competencia entre los sectores beneficiados y las empresas del régimen general dentro del mismo país.

ii) Una segunda alternativa consiste en aplicar una retención definitiva sobre las ventas de bienes o servicios al mercado doméstico, aplicando una tasa efectiva de tributación (TET), esto es, el cociente entre el impuesto a la renta devengado sobre las ventas del ejercicio fiscal. Esta TET puede ser única o diferente para cada rama de actividad económica. República Dominicana utiliza este mecanismo, gravando al 3,5 % las ventas al mercado interno de las zonas francas industriales y al 5 % las de las zonas francas comerciales. Al igual que en el caso anterior, con este mecanismo no se logra igual tratamiento entre los contribuyentes de los regímenes preferenciales y los del régimen general, pero se reduce el arbitraje.

iii) Una tercera posibilidad consiste en gravar las ventas al mercado interno de las empresas beneficiadas con la tasa de retención aplicable a los no residentes (retención final porcentual sobre el valor de las ventas) que corresponda a los servicios contratados en cada caso, aunque habitualmente coincidirá con la tasa aplicada a la asistencia técnica.

En relación con las zonas francas de servicios, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana otorgan beneficios a una amplia gama de servicios siempre que sean prestados a usuarios del exterior. Esta compartimentación, llamada *ring fencing*, es uno de los cinco factores clave que el FFPF de la OCDE utiliza para calificar a un régimen de beneficios tributarios como potencialmente pernicioso³⁸. En la medida que los países citados comiencen a ingresar al Foro (hoy solo forman parte de él Panamá y República Dominicana), seguramente deberán introducir cambios normativos que eliminen la discriminación en favor de los servicios exportados y, con ello, se abrirán las oportunidades de arbitraje comentadas³⁹.

Finalmente, es necesario preguntarse cuál será el futuro de los beneficios tributarios en la región. Por un lado, y desde una perspectiva de economía política, todo indica que los gobiernos no renunciarán a conceder incentivos tributarios. Por otra parte, algunas de las iniciativas que se están discutiendo para gravar la renta de las empresas multinacionales podrían implicar la neutralización de dichos incentivos, es decir, los incentivos perderían eficacia para captar inversión extranjera directa y podrían quedar reservados exclusivamente a empresas nacionales. En efecto, en este momento se negocia la plausibilidad de establecer un impuesto mínimo a la renta para las grandes empresas y habilitar mecanismos que lo aseguren, permitiendo a las

³⁸ Los otros cuatro factores clave son: i) existencia de una imposición efectiva nula o reducida sobre la renta de actividades geográficamente móviles; ii) opacidad, es decir, los detalles del régimen no son claros o la supervisión regulatoria o la comunicación financiera son inadecuadas; iii) inexistencia de intercambio efectivo de información; y iv) sustancia de la actividad, esto es, se requiere que las actividades generadoras de los principales ingresos se realicen en la jurisdicción (para regímenes diferentes a la propiedad intelectual).

³⁹ Costa Rica, Uruguay y el área de Panamá en el Pacífico también otorgaban beneficios cuando los servicios eran prestados a usuarios del exterior. Con su ingreso al Marco Inclusivo de BEPS y al Foro sobre Prácticas Fiscales Perniciosas, debieron introducir cambios en la legislación de sus regímenes preferenciales sobre servicios. El beneficio en el impuesto sobre la renta en los regímenes de servicios se aplica ahora tanto para los servicios exportados como para los vendidos en el mercado local.

jurisdicciones: i) gravar las ventas, en especial servicios e intangibles, a países de baja o nula imposición en ciertos casos y ii) no admitir deducciones de gastos provenientes de países de baja imposición. Así, podría volverse irrelevante la concesión (excesiva) de beneficios a la inversión en recortes a la tasa del IRE, con la consiguiente pérdida de recaudación en beneficio de otros fiscos.

Por ejemplo, la OCDE está trabajando en una propuesta de tributación mínima del impuesto sobre la renta de las empresas multinacionales. En efecto, la propuesta GloBE (Global Anti-Base Erosion) promueve dos modificaciones en la legislación doméstica: i) cuando una filial en el exterior tribute por debajo de determinado mínimo a establecer, el Estado donde reside la matriz imputará a esta la renta generada por la filial y la gravará por la diferencia entre la tasa mínima determinada y la tasa a la que fue gravada la filial⁴⁰ y ii) para evitar la subimposición de los pagos intragrupo, no se admitiría la deducción como gastos de las filiales de los pagos realizados a su matriz (que reducen la base imponible de su impuesto a la renta) si esta tiene su sede en una jurisdicción de baja o nula tributación (y, por tanto, no gravados)⁴¹. La propuesta GloBE admite aplicar el método convencional de exención para evitar la doble tributación de los establecimientos permanentes⁴², pero impulsa eliminar este beneficio si resulta en una baja o nula tributación⁴³, de modo que la propuesta siga siendo efectiva también en presencia de convenios.

Como se adelantó a la fecha de este artículo (mayo 2021), esto podría implicar la neutralización parcial de los incentivos fiscales otorgados por los países de la región. Es decir, si esta iniciativa prospera, los incentivos perderían parte de su eficacia para captar inversión extranjera directa y podrían quedar reservados exclusivamente a empresas nacionales.

El renovado interés por gravar la riqueza

La necesidad de financiar el gasto público extraordinario que los Gobiernos han debido y deberán realizar como respuesta a la pandemia y la necesidad de que dicho financiamiento sea progresivo (pues la pandemia está profundizando las ya muy significativas desigualdades preexistentes) han multiplicado el interés por la tributación sobre la riqueza⁴⁴.

⁴⁰ Regla de inclusión de la renta (IIR, por sus siglas en inglés, *income inclusion rule*).

⁴¹ Regla de pagos sujetos a imposición (UTPR, por sus siglas en inglés, *undertaxed payments rule*).

⁴² Regla de conversión (*switch over rule*).

⁴³ Regla de sujeción efectiva a impuesto (*subject to tax rule*).

⁴⁴ Algunos Gobiernos de la región (Argentina, Bolivia, Costa Rica) han implementado o pretenden implementar gravámenes sobre la riqueza. Las medidas, independientemente de su calidad, que aquí no se analiza, ejemplifican este renovado interés por gravar la riqueza. En Argentina, por ejemplo, se aumentó la tasa del impuesto a los bienes personales y, por otra parte, se aprobó la «Ley de aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia». Esta Ley establece el cobro de un impuesto (por única vez) sobre la totalidad de los bienes personales en el país y en el exterior (sin deducción de mínimo exento ni de pasivos) siempre que el total de dichos bienes sea igual o mayor a USD 200 millones al 31 de diciembre de 2019. Bolivia, por su parte, ha promulgado el «impuesto a las grandes fortunas» (Ley 1.537), que grava con tasas progresivas (1,4 %, 1,9 % y 2,4 %) a los patrimonios superiores a 30 millones de bolivianos (aproximadamente 4,3 millones de dólares). Finalmente, Costa Rica ha propuesto gravar con una tasa del 0,5 % los inmuebles «de lujo» (con un valor superior a 150 millones de colones, aproximadamente USD 245.000) destinados a uso habitual, ocasional o de recreo.

Desde el ángulo de la equidad, este interés había resurgido a partir del trabajo de Piketty (2013). En su seminal análisis estadístico de dos siglos y medio sobre la concentración de la riqueza, Piketty argumenta que la tasa de rendimiento promedio del *stock* de capital es superior a la tasa de crecimiento de la economía y, por tanto, la concentración de la riqueza aumenta. Dicho de otro modo, la tributación sobre la renta, por sí sola, difícilmente puede impedir la concentración de la riqueza⁴⁵.

Otro argumento sostiene que, si la imposición se limita al retorno de las inversiones, el retorno después del impuesto a la renta de los individuos más ricos de la sociedad no será consumido, sino que, al menos en su mayor parte, será reinvertido, generará nuevos retornos y, así, continuará el proceso de concentración de la riqueza. Más aún, los retornos tienden a incrementarse con la riqueza: los individuos con mayor nivel de riqueza tienen más opciones de tener un portafolio diversificado de activos y mayor capacidad para invertir en activos de más alto riesgo y, por tanto, de más alto retorno. Además, a mayor riqueza, mayor capacidad de gestión del portafolio, de planificación fiscal y de acceso a diferentes oportunidades de inversión (los fondos de inversión, por ejemplo, tienen requisitos de entrada) (véase OCDE, 2018a).

En la región podría defenderse la implementación del impuesto sobre el patrimonio, dadas las dificultades que tienen los países para recaudar eficientemente la imposición sobre la renta, por diferentes razones: debilidades de la Administración tributaria, dificultad para gravar las rentas de capital o del exterior, oportunidades de elusión y evasión que generan los beneficios tributarios, diseños imperfectos, etc.

Ahora bien, en la literatura se encuentran varios argumentos en contra de sumar a la imposición sobre la renta un impuesto al patrimonio, desde el ángulo de la eficiencia, de la equidad y de los problemas administrativos⁴⁶. En relación con la **eficiencia**, la principal crítica que recibe la propuesta es la distorsión que introduciría sobre las decisiones de ahorro. Se sostiene que la alta tasa marginal efectiva de tributación resultante desincentivaría el ahorro, afectando su nivel. Si la base imponible es estrecha, por la presencia de exoneraciones o deducciones, se afectaría la composición del ahorro, sesgándolo hacia los activos exonerados, lo que introduciría un problema adicional si los activos exonerados son los menos productivos.

Siempre desde el ángulo de la eficiencia, un argumento muy popular en contra de la imposición sobre la riqueza es la existencia de doble tributación. Si el patrimonio (*stock*) es el valor presente de utilidades (flujos) acumuladas, estas ya fueron gravadas por el impuesto sobre la renta. Además, si el patrimonio se acumuló para suavizar (*smoothing*) el consumo a lo largo del ciclo de vida será nuevamente gravado cuando sea consumido al final de dicho ciclo. Ahora bien, la inmensa mayoría de los sistemas tributarios contienen dobles y triples tributaciones (por ejemplo, los impuestos sobre el consumo se pagan cuando se gastan ingresos que ya habían pagado el impuesto sobre la renta personal). En rigor, lo importante son las tasas medias y marginales de tributación.

⁴⁵ Un impuesto a la renta bien diseñado evita todo diferimiento en el gravamen de las rentas del capital, pero lograr ese comprehensivo y exacto diseño es prácticamente imposible por diversas razones administrativas y de economía política.

⁴⁶ Esta sección se basa en OCDE (2018b), donde se encuentra una muy rigurosa recopilación y exposición de los argumentos a favor y en contra de (i) sumar un impuesto al patrimonio a la imposición sobre la renta y de (ii) sustituir el impuesto sobre la renta u otros impuestos por un impuesto al patrimonio. Aquí solo se mencionan rápidamente algunos de esos argumentos.

Desde el ángulo de la **equidad**, se argumenta que el impuesto al patrimonio penaliza a los tenedores de activos de bajo retorno. En efecto, el impuesto al patrimonio se impone cualquiera sea la tasa de retorno real de los activos que grava y, por tanto, solo equivale al impuesto sobre la renta para un determinado presunto retorno fijo. Esto implica que, a diferencia del impuesto sobre la renta, el impuesto al patrimonio impone una carga menor a los activos con retorno superior a ese retorno presunto y una carga mayor a los activos con retorno menor al presunto. Si los individuos con mayor riqueza tienen mayor probabilidad de acceder a retornos superiores al retorno promedio, como se ha comentado arriba, este punto tendría implicaciones distributivas negativas.

Siempre con relación a la equidad, otro argumento popular en contra de la imposición sobre la riqueza es que la posesión de activos no siempre implica realización de ingresos y puede, por tanto, ocasionar problemas de liquidez a quienes deben enfrentar su pago. Este problema, no obstante, puede ser atenuado otorgando distintos tipos de facilidades de pago (con las garantías correspondientes)⁴⁷.

Finalmente, son varios los **problemas administrativos** que se atribuyen al impuesto sobre el patrimonio neto. En primer lugar, el riesgo de que los individuos de mayor riqueza realicen sus activos fuera del país para evitar el impuesto o, incluso, que cambien de residencia. En segundo lugar, las oportunidades de elusión y evasión que ofrece. Por ejemplo, mediante movimientos de capitales financieros a jurisdicciones de baja o nula tributación, aunque actualmente más controlados por los avances en la transparencia internacional; oportunidades de planificación fiscal agresiva para aprovechar exoneraciones o deducciones; incentivos a tomar deuda (deducible) e invertirla en activos exonerados; posibilidad de no declarar o subdeclarar algunos activos (vehículos, joyas, obras de arte).

Finalmente, es necesario reconocer que en los países en desarrollo, a diferencia de los países con mercados de capitales avanzados, existen mercados informales, ilíquidos y poco profundos que dificultan la valuación correcta de una serie de bienes y derechos del patrimonio personal⁴⁸.

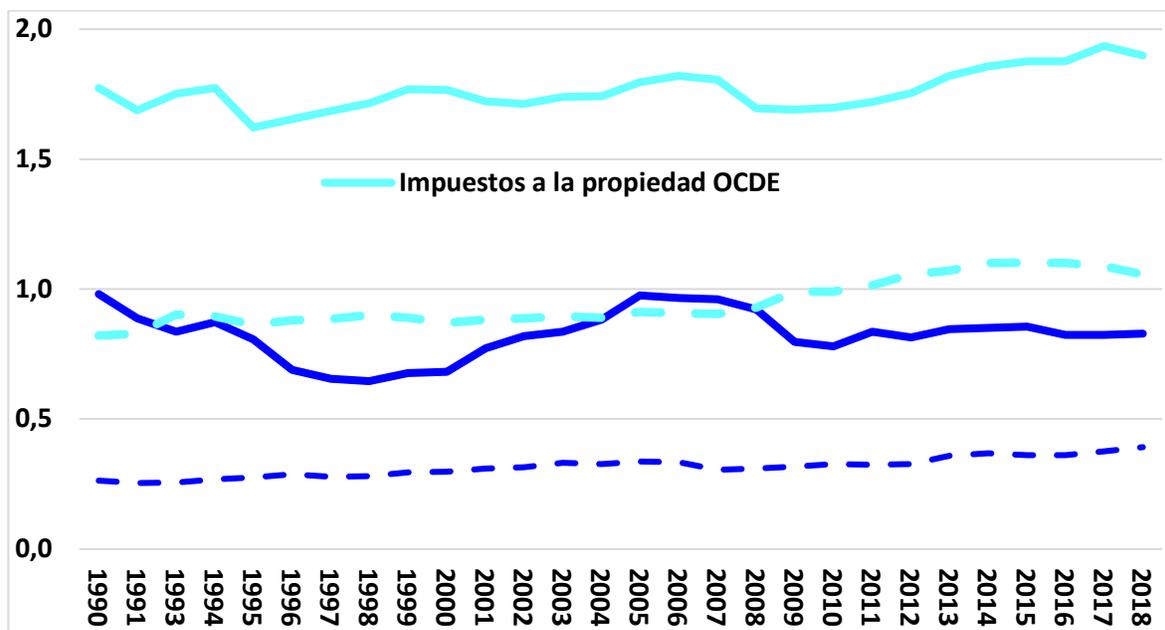
⁴⁷ Una de las opciones posibles para estas situaciones es admitir el diferimiento del pago del impuesto hasta que se haya vendido el activo. No obstante, esta opción incentiva la postergación de la venta (*lock-in effect*). Por tanto, se considera que es mejor opción otorgar al contribuyente la facilidad de pago en varias cuotas a una muy baja tasa de interés.

⁴⁸ Por otra parte, si no se quiere discriminar contra los instrumentos domésticos de ahorro e inversión, el patrimonio de los residentes debería gravarse con base mundial (patrimonio en el país y en el exterior). Como la aplicación del intercambio de información de los flujos financieros (a pedido y automático) ha comenzado solo recientemente y aún no hay acuerdo para el intercambio sobre la cadena de propiedad (beneficiario final), habría algunas dificultades iniciales.

La imposición sobre la riqueza en América Latina y el Caribe

La riqueza es una base imponible subexplotada en la región. En efecto, como muestra el Gráfico 9, la recaudación de los impuestos sobre la propiedad⁴⁹ en los países de la OCDE en los últimos 30 años (1,8 % del PIB, en promedio) ha sido sistemáticamente el doble de la que obtienen los países de América Latina y el Caribe (0,8 % del PIB).

Gráfico 9. Impuestos a la propiedad ALC y OCDE, 1990 a 2018 (en % del PIB)



Fuente: OCDE et al. (2020).

En la región, son tres los países que actualmente gravan el patrimonio: Argentina, Colombia y Uruguay. Argentina y Colombia solo gravan el patrimonio personal, mientras que Uruguay también grava el de las empresas, incluidas las empresas públicas. Por su parte, Argentina grava el patrimonio ubicado en el país y en el exterior, pero Colombia y Uruguay siguen el criterio territorial, es decir, solo gravan a sus residentes por el patrimonio que poseen en el país. Colombia aplica una tasa única (1 %), mientras que Argentina y Uruguay aplican tasas marginales progresivas⁵⁰. Uruguay recaudó el 1,02 % del PIB en 2018 (0,98 % por empresas y 0,04 % por personas físicas); la recaudación de Argentina fue del 0,71 % del PIB en 2019; y, finalmente, Colombia solo recaudó un 0,09 % del PIB en 2019.

⁴⁹ Incluye los impuestos recurrentes y no recurrentes sobre la titularidad, el uso o la transmisión de la propiedad. En concreto, impuestos sobre la propiedad inmueble; sobre la riqueza neta (amplio abanico de bienes —embarcaciones, vehículos, etc.— descontadas las deudas admitidas); sobre sucesiones, herencias y donaciones; sobre transacciones financieras y de capital; y otros (joyas y otros signos de riqueza) (OCDE et al., 2019).

⁵⁰ Argentina aplica tasas del 0,5 % y 1,25 % para el patrimonio ubicado en el país y del 0,7 % y 2,25 % para el ubicado en el exterior. Uruguay, por su parte, grava a sus residentes personas físicas con tasas del 0,3 % y 0,6 %. Para las empresas la tasa es del 1,5 %, con excepción de los bancos, gravados al 2,8 %.

Aunque la riqueza es una base imponible subexplotada en la región, como se acaba de señalar, en vez de sumar a la imposición sobre la renta un impuesto a la riqueza (al patrimonio neto o sobre activos), es preferible avanzar en otras iniciativas como:

1. Mejorar el diseño y reforzar el cobro de la imposición sobre la renta⁵¹.
2. Complementar la imposición sobre la renta con un impuesto sobre las herencias dados los problemas descritos de la tributación sobre la riqueza. Este impuesto reduce la desigualdad intergeneracional, representa un aumento de la igualdad de oportunidades al disminuir la riqueza transferida y se justifica, además, por razones meritocráticas: la riqueza transferida no es necesariamente una ventaja merecida, no guarda relación con el esfuerzo de quien la recibe y, por tanto, debería ser gravada (Boadway et al., 2010).

Debe reconocerse, sin embargo, que a nivel personal el impuesto sobre las herencias puede resultar injusto en determinados casos. Por ejemplo, la herencia «en vida» en forma de educación no está gravada, pero heredar un negocio familiar sí lo está. Además, en la práctica, la implementación y cobro de un impuesto sobre las herencias no es sencillo. Por lo pronto, debe incluirse un control e imposición de los legados en vida (incluyendo los fideicomisos, que operan como donaciones en vida). Por otra parte, y con el objetivo de preservar las unidades productivas⁵², debería otorgarse un sistema de pago flexible en plazos y en tasas de interés.

3. Adicionalmente, un paso imprescindible en la región es fortalecer la recaudación de los impuestos sobre la propiedad inmueble, que están subexplotados en la región. Esta posibilidad se analiza con más detalle en un apartado posterior.
4. No obstante lo anterior, no debería descartarse la idea de cobrar transitoriamente un impuesto sobre el patrimonio neto para conseguir un plus de financiamiento y un golpe redistributivo. Esta idea se justifica dada i) la históricamente muy desigual distribución del ingreso y la riqueza en los países de la región, ii) el aumento de dicha desigualdad durante la pandemia del COVID-19, y iii) que el impacto redistributivo de una mejor imposición sobre la renta, complementada con un impuesto sobre las herencias, no es inmediato, sino que, por el contrario, tomaría un tiempo considerable.

Patrimonio: el sustituto imperfecto

Una vez vistos los pros y contras de sumar al impuesto sobre la renta un impuesto al patrimonio, se plantean aquí las ventajas y desventajas de sustituir el primer impuesto (y otros) por el segundo.

En primer lugar, debe reconocerse que el impuesto al patrimonio neto (activos menos pasivos) tiene similitudes con la imposición sobre la renta y, por tanto, podría proponerse como sustituto de esta. Por ejemplo, si un individuo tiene un patrimonio neto de USD 10 millones y su tasa de retorno es del 3,5 %, pagaría USD 105.000 de impuesto sobre la renta si la tasa del impuesto fuese el 30 % o, alternativamente, pagaría la misma cantidad de impuesto al patrimonio si la tasa del impuesto fuese 1,05 %. Sin embargo, como señala la OCDE (2018a), existe una diferencia central: el

⁵¹ Al respecto, véase la sección correspondiente a la imposición sobre la renta en esta nota.

⁵² Cuando así lo acuerden los herederos.

impuesto al patrimonio se impone cualquiera sea la tasa de retorno real de los activos que grava y, por tanto, solo equivale al impuesto sobre la renta para un determinado retorno presunto fijo. Esto implica que, a diferencia del impuesto sobre la renta, el impuesto al patrimonio impone una carga menor a los activos con retorno superior a ese retorno presunto y una carga mayor a los activos con retorno menor al presunto. Si los individuos con mayor riqueza tienen mayor probabilidad de acceder a retornos superiores al retorno promedio, como se ha comentado antes, este punto tendría implicaciones distributivas negativas.

También debe admitirse que el impuesto al patrimonio neto podría proponerse como sustituto del impuesto sobre las herencias, porque, al igual que este, reduce la riqueza transferida a las futuras generaciones. El impuesto al patrimonio puede ser visto entonces como un impuesto a la herencia cobrado en vida anualmente y no por única vez, a la muerte del donante. Sin embargo, para que esta equivalencia se verificase en la práctica, la tasa del impuesto al patrimonio neto debería ser muy baja. Aun así, el impuesto al patrimonio parece ser un sustituto imperfecto del impuesto a las herencias porque grava toda la riqueza acumulada, incluida la que el individuo ha ahorrado para consumir durante su retiro. Este problema, no obstante, se atempera si solo los individuos de muy alto patrimonio son alcanzados por el impuesto, porque en estos casos es claro que la mayoría de la riqueza será transferida al heredero.

El impuesto al patrimonio también puede proponerse como sustituto del impuesto sobre las ganancias de capital, en particular cuando la tributación sobre estas es baja por dificultades administrativas de cobro (monto no realizado) o determinación de la base (mercados imperfectos). Si los activos se valúan regularmente, el impuesto al patrimonio estará gravando la apreciación de dichos activos según el criterio de lo devengado, es decir, se haya realizado o no ese aumento de valor. La diferencia con la imposición sobre las ganancias de capital es que esta sigue el criterio de lo realizado (se cobra una sola vez, cuando se realiza la ganancia, en base a la diferencia entre los valores de venta y de compra). La tributación en base al criterio de lo devengado tiene ventajas teóricas claras: al tomar en cuenta la apreciación de los activos, refleja mejor la capacidad de pago del contribuyente y evita la demora en realizar las ganancias para no tributar (efecto *lock-in*), lo que ocasiona una ineficiente asignación del capital.

En este sentido, una alternativa interesante es el llamado impuesto por valor de mercado (*mark-to-market tax*). En este esquema, todos los activos son valuados al final de cada año y el contribuyente es gravado sobre el aumento de valor que se haya producido, independientemente de si se realizó o no la ganancia. De este modo, se corrige el incentivo a realizar pérdidas deducibles y a no realizar ganancias gravadas. La idea se aplica para determinar y gravar las ganancias de capital en los países con desarrollos bursátiles avanzados, aunque sigue requiriendo gravar toda tenencia de acciones en forma presunta, incluidas las sociedades no cotizadas (como en el caso holandés).

Finalmente, a la hora de diseñar y cobrar un impuesto sobre el patrimonio es preciso enfrentar no pocos interrogantes prácticos, de los que solo se enumeran aquí los principales⁵³: i) ¿gravar solo el patrimonio personal o también el empresarial?; ii) ¿a

⁵³ Deben también reconocerse problemas jurídicos, como la constitucionalidad en varias jurisdicciones o su alegado carácter confiscatorio de la propiedad en el largo plazo, etc.

quién se pretende gravar, solo a los muy ricos o también a la clase media-alta?; iii) ¿sobre base territorial o mundial?; iv) ¿qué exoneraciones se admitirán?⁵⁴.

Paso a paso: la imposición sobre los bienes inmuebles y los vehículos

Respecto a los impuestos sobre la propiedad, como primer paso es necesario fortalecer la recaudación de los impuestos sobre los inmuebles —tanto residenciales (con un mínimo exento) como empresariales (deducibles en parte del impuesto sobre la renta) y tanto rurales como urbanos—, de muy bajo rendimiento en la región. En efecto, como muestra el Gráfico 9, la recaudación de los impuestos sobre la propiedad inmueble en los países de la OCDE en los últimos 30 años (0,9 % del PIB, en promedio) ha sido sistemáticamente el triple de la obtenida por los países de América Latina y el Caribe (0,3 % del PIB). Mientras que en los países de la OCDE los impuestos sobre los inmuebles han representado el 53 % del total de impuestos sobre la propiedad, ese porcentaje ha sido del 38 % en los países de ALC.

En primer lugar, los impuestos sobre la propiedad inmueble se justifican porque recaudan sobre (parte) del aumento de valor que los inmuebles capturan de las mejorías en la infraestructura pública (iluminación, salubridad, caminería, aeropuertos, etc.). Tienen, en cierto sentido, la naturaleza de cargas por uso (*user charge*). En segundo lugar, la propiedad inmobiliaria tiende a reflejar la verdadera capacidad de pago. Por tanto, diseñados con un mínimo exento y una estructura de franjas y tasas marginales progresivas, los impuestos sobre la propiedad inmueble aumentan la progresividad del sistema. Adicionalmente, son de exacción simple (una vez registrado el inmueble en el padrón o catastro) y tienen muy escaso nivel de elusión o evasión, lo que da estabilidad a su recaudación. Por último, son de naturaleza municipal y proveen una vía muy sencilla para la descentralización financiera. Por ende, para cobrarlos se debe fortalecer a los gobiernos subnacionales y modernizar los catastros (nominativos), lo que coadyuva a la planificación territorial. Es necesario reiterar las dificultades relativas a la actualización del valor y desfases de liquidez entre el pago del tributo y su realización, al ser activos de poca rotación, pero existen en la actualidad soluciones efectivas cuyo análisis sobrepasa el ámbito de este documento.

Adicionalmente, es necesario aumentar la recaudación de los impuestos sobre los vehículos. En primer lugar, estos impuestos, que son una forma de gravar la riqueza, mejoran la progresividad del sistema. En segundo término, tienen bajo costo de administración. En tercer lugar, ayudan a financiar la infraestructura vial. Además, contribuyen a corregir externalidades negativas asociadas: polución (ambiental y sonora), congestión y accidentes. No obstante, es justo reconocer que existen instrumentos más adecuados para gestionar la congestión, como el peaje inteligente (según horarios), y la polución, por ejemplo con regulaciones para inspecciones de vehículos.

Finalmente, la sustitución de los vehículos de combustibles fósiles por vehículos eléctricos e híbridos generará una pérdida de recaudación relevante de impuestos específicos a los carburantes en ALC (del 0,4 % al 0,9 % del PIB, según el país). Por ende, alternativas como la imposición a la propiedad (licencia anual) a la primera

⁵⁴ Por mayor detalle, puede verse Benítez y Velayos (2018), trabajo comprensivo que se está actualizando con este último.

enajenación y un nuevo tipo de cobro, sobre la base del control satelital de recorridos, para financiar el mantenimiento vial, serán una mezcla tributaria para considerar.

El creciente problema de los pequeños contribuyentes

Antes de la pandemia del COVID-19, las micro y pequeñas empresas ya eran una preocupación para los formuladores de política tributaria. Son el mayor empleador de la región, pero padecen de una alta tasa de mortalidad, y la gran mayoría de las que sobreviven se estancan en un bajo nivel de productividad. En la mayoría de los casos, estos negocios operan en la informalidad, sin cobertura de la seguridad social, con reducida capacidad administrativa y operaciones basadas en flujos de efectivo.

A la salida de la pandemia, la tributación de las micro y pequeñas empresas será aún más preocupante por varios motivos: porque este sector será uno de los más golpeados por la crisis socioeconómica; porque empresas que ingresaron a la pandemia como medianas saldrán de ella como micro o pequeñas; y porque la aceleración del cambio tecnológico habrá impactado significativamente a este grupo de contribuyentes (pues las operaciones rutinarias que realizan, de bajo nivel de pensamiento crítico y mínima complejidad, serán las más proclives a ser automatizadas).

Informalidad y tributación

Como muestra el Gráfico 10, en los últimos 15 años la informalidad «legal» ha descendido en todos los países de América Latina para los que se dispone de información, con la excepción de México. Este tipo de informalidad se refiere a los trabajadores sin protección social o beneficios vinculados al empleo porque las empresas en las que trabajan no cumplen con las normas de contratos laborales, impuestos laborales o regulaciones laborales (CEDLAS, 2018)⁵⁵. En promedio, la informalidad «legal» en este conjunto de países descendió más de 10 puntos porcentuales, pasando del 49,1 % en 2013 al 38,7 % en 2018, un nivel que continúa siendo muy alto.

Una definición alternativa de informalidad es la «productiva», que clasifica como informales a aquellos trabajadores en ocupaciones marginales, de baja productividad y cualificación⁵⁶. La informalidad productiva es más alta que la legal y, en particular, su disminución fue menor a la de la informalidad legal en los últimos 15 años (4,3 puntos porcentuales), pasando del 54,9 % en 2013 al 50,6 % en 2018. Parecería, por tanto, que en la parte alta del ciclo la protección laboral se extiende a asalariados que estaban desprotegidos, pero no hay reducciones igualmente significativas en el número de ocupaciones informales, ancladas por una cualificación y productividad estructuralmente bajas.

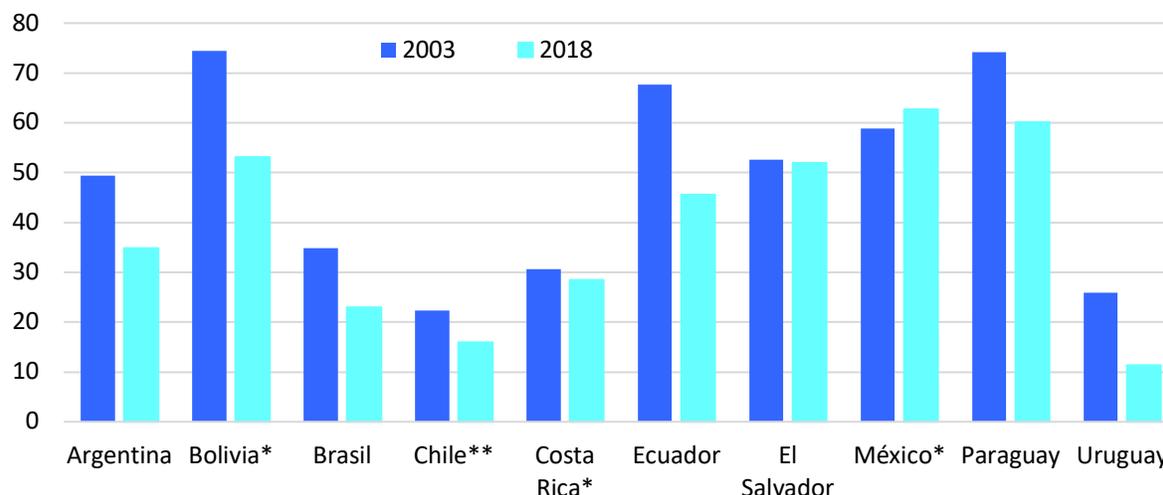
⁵⁵ CEDLAS (2018) aclara que la mayoría de las encuestas preguntan sobre su protección social solo a los trabajadores asalariados (no a los cuentapropistas, por ejemplo). Por tanto, para implementar esta definición de informalidad legal, CEDLAS define como informal a aquel asalariado que no tiene derecho a una pensión vinculada al empleo una vez que se retira.

⁵⁶ Para implementar esta definición de informalidad productiva, CEDLAS considera a un trabajador como informal si pertenece a alguna de las siguientes categorías: cuentapropistas no calificados, asalariados en firmas pequeñas o trabajadores con ingreso cero.

Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

Cualquiera que sea la definición de informalidad que se adopte, es esperable un aumento importante de ella a la salida de la pandemia.

Gráfico 10. Informalidad legal en países de América Latina, 2003 vs 2018



Notas: *Los porcentajes de 2003 corresponden a 2002 debido a falta de datos disponibles; **Los porcentajes de 2018 corresponden a 2017 debido a falta de datos disponibles.

Fuente: CEDLAS (2018).

Antes de avanzar, conviene no perder de vista que la informalidad no es solo un tema tributario. Como resume el BID (2010), existen tres visiones sobre las pequeñas empresas informales⁵⁷: la visión romántica, la parasitaria y la dual. De acuerdo a la visión romántica, las empresas informales son potencialmente productivas, pero el peso de la burocracia y otras regulaciones las obliga a mantenerse en la informalidad. (De Soto, 2000). De acuerdo a la visión parasitaria, las empresas informales son parásitos que, evadiendo los impuestos, compiten con las formales y les roban mercado. Finalmente, la visión dual sostiene que la economía informal es una economía de subsistencia, que opera en mercados muy marginales y segmentados, como el de la venta ambulante, a los que las empresas formales no atenderían (Harris y Todaro, 1970).

Cualquiera que sea la visión correcta, parece claro que la solución a la informalidad no puede provenir exclusivamente del sistema tributario y, en particular, de los regímenes simplificados de tributación. En efecto, para la visión romántica, los impuestos son solo uno de los obstáculos que retienen a las pequeñas empresas en la informalidad (además de, por ejemplo, los costos de registro, la seguridad social y las regulaciones laborales). Para la visión parasitaria, el impago de impuestos, más allá de lo simples o complejos que sean, es la vía por la que las empresas informales compiten y roban mercado a las formales. Y para la visión dual, las empresas informales, propias de una economía de subsistencia, no tienen capacidad contributiva alguna. El desafío es, por tanto, multidisciplinario.

⁵⁷ Nótese que, además, existe informalidad laboral incluso en empresas formales (trabajadores que no han sido registrados o lo han sido parcialmente y que no cumplen con las normas fiscales y regulatorias).

Tipología de los regímenes simplificados de tributación⁵⁸

Los regímenes simplificados de tributación podrían contribuir a la disminución de la informalidad, al menos en el margen, si redujeran los costos de cumplimiento y, a la vez, facilitarían el control por parte de la Administración tributaria (AT). Sin embargo, en no pocos países de la región, los regímenes simplificados han facilitado el «enanismo» fiscal⁵⁹, han abierto oportunidades de arbitraje y han complejizado el control por parte de la AT, con un impacto negativo en la recaudación y ningún efecto positivo en la informalidad. Téngase presente que las micro y pequeñas empresas constituyen el universo más grande de contribuyentes (del 60 % al 96 %, según el país), pero su participación en la recaudación total es insignificante (entre el 0,1 % y el 3,9 %).

Los regímenes simplificados actualmente vigentes pueden agruparse en cuatro tipos⁶⁰, a saber: 1) el régimen de magnitudes físicas (límites cuantitativos)⁶¹ según la actividad económica, sustitutivo del IVA y del impuesto sobre la renta (ISR), del que es ejemplo el Régimen de Módulos de España⁶²; 2) los regímenes específicos por actividad o impuestos, como los de Chile y Perú, entre otros países, que por su multiplicidad han dificultado el control y favorecido el arbitraje, generando privilegios; 3) el régimen único⁶³ para pequeños contribuyentes con sustitución de impuestos y contribuciones a la Seguridad Social (CSS), como el Monotributo, iniciado en Argentina, que ha tenido como objetivo la inclusión social (al incorporar por primera vez las CSS) y limitar el «enanismo fiscal» (al introducir, además de los ingresos brutos, otros parámetros para su inclusión, categorización y exclusión), y 4) el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF), desarrollado por México, que se ha destacado por tener como objetivo central la transitoriedad y el paso gradual de los pequeños contribuyentes al régimen general. El RIF no contempla la situación de quienes regresan a la condición de pequeños con el transcurso del tiempo y, por tanto, corre el riesgo de su reinscripción en el régimen de pequeños al vencer el plazo de transición, problema que puede solucionarse controlando por la aplicación de conocimiento del último beneficiario de la propiedad, como han planteado la Secretaría del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales y el BID (2019) y el Grupo de Acción Financiera Internacional.

La experiencia acumulada por la región indica, en primer lugar, que ha sido un error aplicar como parámetro único un límite de ingresos brutos para la definición de los sujetos comprendidos en el régimen simplificado. Esto se debe a que es de fácil evasión, con la consiguiente pérdida de recaudación y el trasvase de contribuyentes desde el régimen general. En segundo lugar, no existe una solución única para los diferentes tipos de pequeños contribuyentes y, por tanto, en algunos países tal vez se deba tener en consideración algún régimen específico para alguna actividad económica

⁵⁸ Este apartado de la nota y el próximo se basan en Barreix y González (2020).

⁵⁹ Simular una capacidad contributiva menor a la que realmente se tiene.

⁶⁰ Para mayor detalle puede consultarse el trabajo seminal de González (2016).

⁶¹ Para ser incluido en el régimen, no se pueden superar determinados límites cuantitativos en, por ejemplo, consumo de luz, superficie del establecimiento, número de empleados, etc.

⁶² Iniciado en 1992, fue pionero en Iberoamérica y comprendía incluso a los sectores agropecuarios.

⁶³ Sin distinción de actividades o sectores.

especial. Por último, las características de la economía y la capacidad de la AT son elementos relevantes para definir la estructura del régimen.

Una propuesta de régimen simplificado

Los objetivos de un régimen simplificado moderno deben ser: i) la inclusión de los pequeños contribuyentes, favoreciendo la formalidad y su cobertura por la Seguridad Social; ii) la simplicidad, facilitando la gestión de la pequeña empresa a nivel fiscal, financiero y tecnológico; iii) favorecer el cumplimiento tributario mediante la inclusión digital de los pequeños contribuyentes; iv) que el régimen, mediante el uso de la tecnología y el diseño legal, desincentive el «enanismo fiscal» y reduzca la evasión; y vi) suavizar el aumento de las obligaciones de declaración y pago a medida que el contribuyente va creciendo.

Así, se propone un régimen simplificado para pequeñas empresas (o empresarios) consistente en un régimen de cuota fija o tasa sobre ventas (tipo monotributo) como matriz, complementado con un sistema de transición al régimen general, basado en la experiencia del Régimen de Incorporación Fiscal (RIF) de México, que recientemente ha seguido Argentina⁶⁴.

El régimen general⁶⁵ de cuota fija o tasa sobre ventas (**tipo monotributo**) debería tener muy pocas categorías (por escala de ventas) y ser sustitutivo del IVA, el ISR y las CSS⁶⁶. Este régimen tendría, además de un límite superior de ingresos, otros parámetros cuantitativos, que, de ser superados, implicarían el pasaje automático al sistema tipo RIF, sin que el contribuyente pudiese regresar al monotributo por un lapso determinado (de, por ejemplo, 3 a 4 años).

El **sistema intermedio de incorporación** (tipo RIF) pretende constituirse en un «puente de plata» al régimen general, facilitando la transición. Es decir, superado el límite de ventas del monotributo comienza un periodo de transición (de 3 a 5 ejercicios) al régimen general, durante el cual el pequeño contribuyente va pagando un porcentaje creciente de los tributos (IVA, ISR y CSS) generados. Una vez que el contribuyente ingrese al régimen general, podrá regresar al sistema transitorio (RIF) o al monotributo (según se hayan reducido sus ingresos y los parámetros complementarios de control) solo si ha transcurrido cierto tiempo (de 3 a 4 años)⁶⁷,

El abuso a través del cese y creación artificial de una nueva empresa deberá controlarse mediante el registro del «último beneficiario de la propiedad», a cuya implementación las jurisdicciones latinoamericanas se han comprometido con el Foro Global, siguiendo sus directivas.

⁶⁴ Argentina ha aprobado el Procedimiento Transitorio de Acceso al Régimen General (Régimen Puente) para aquellos contribuyentes que ingresen al régimen general a partir del 1 de enero de 2021, por haber sido excluidos del Monotributo o porque voluntariamente renunciaron a él. Entre los beneficios de este Régimen Puente de tres años se destacan: cómputo del crédito fiscal del IVA de los 12 meses anteriores, una deducción especial en el impuesto a las ganancias (ISR) y la disminución del 50 % del IVA a pagar el primer año, 30 % el segundo y 10 % el tercero. Un Procedimiento Permanente de Acceso al Régimen General entraría en vigor en enero de 2022.

⁶⁵ Como pauta, sin distinción de actividades económicas.

⁶⁶ En su caso, podrían incluirse también impuestos indirectos subnacionales.

⁶⁷ Asimismo, si el pequeño contribuyente superara los límites para pasar directamente al régimen general, tampoco podría regresar al monotributo hasta pasado un periodo similar.

Adicionalmente, es necesario simplificar el cumplimiento voluntario, proponiendo las declaraciones (sombra) a los pequeños contribuyentes (usando la información proveniente de la factura electrónica, una vez que esté masificada). También es sensato otorgarles más plazo para los pagos (bimensuales o trimestrales en vez de mensuales) y recargos e intereses de mora más benévolos.

Una nueva era: la Administración tributaria prestando servicios de datos

El avance de la digitalización en las Administraciones tributarias de la región y, en particular, el desarrollo y masificación de la factura electrónica comienzan a mostrar el potencial de mejora que significa para el **control** del cumplimiento tributario. Con la digitalización se ha inaugurado además una nueva etapa en la evolución de las Administraciones tributarias (AT), la de prestación de **servicios** no solamente relacionados con el cumplimiento de los contribuyentes (facturador electrónico gratuito, nómina electrónica gratuita, propuesta de declaraciones de impuestos), sino, también, servicios relacionados con su actividad económica (acceso al crédito vía factoraje⁶⁸). A ello se suman servicios al propio Estado, no necesariamente vinculados con lo tributario (seguimiento de precios que hace más eficientes las compras públicas, monitoreo de la evolución de la economía, apoyo a la gestión de las oficinas reguladoras).

Acumulación de información en las Administraciones tributarias: la factura electrónica y otras fuentes de datos

Características de la factura electrónica en la región⁶⁹

La factura electrónica fiscal (FE) es uno de los aportes de América Latina a la lucha contra la evasión, a la transparencia tributaria y a la digitalización de las administraciones tributarias. Adicionalmente, como se verá más adelante, la FE permite ofrecer servicios (tributarios y no tributarios) a los contribuyentes y al propio Estado, alejándose así de la lógica tradicional de control y represión.

La FE es un documento que registra las operaciones comerciales de las empresas en forma electrónica, con la misma validez, a todos los efectos, que la factura en papel. Su formato único y las demás reglas de emisión son definidos por la AT. El sello propio que identifica y diferencia la implementación de la FE en los países de la región es su envío a la AT en tiempo real por parte del contribuyente emisor o, como se verá, por parte de un operador autorizado.

La implementación de la FE supone una disminución de los costos operativos y, por tanto, del costo de cumplimiento de los contribuyentes (ahorro de papel, de espacio físico para almacenamiento, reducción de gastos de envío). Estos beneficios alcanzan a

⁶⁸ Este término, conocido también por su denominación en inglés, *factoring*, designa un tipo de transacción por el que una persona o empresa puede obtener liquidez en el corto plazo vendiendo los derechos de cobro de facturas derivadas de su actividad comercial a un entidad financiera, con lo que evita el riesgo de insolvencia. La entidad asume ese riesgo, pero el valor que esta paga por las facturas cedidas es inferior al de las emitidas.

⁶⁹ En esta sección se sigue la descripción de los desarrollos de la factura electrónica contenida en el libro editado por Barreix y Zambrano (2018).

los pequeños y medianos contribuyentes gracias a que las AT proveen facturadores electrónicos gratuitos (en línea en un servidor de la AT, como en Chile o Argentina); o mediante aplicaciones gratuitas que pueden ser descargadas e instaladas por los contribuyentes, como en Brasil o Ecuador; o asegurando que los operadores autorizados ofrezcan opciones gratuitas a los contribuyentes, como en México).

Para la implementación de la FE, los países de la región han seguido dos grandes procedimientos. Los países pioneros (Chile en 2003 y, luego, Brasil⁷⁰ y Argentina) la fueron diseñando e implementando sobre la marcha, aplicando sus propios recursos. El mismo procedimiento han seguido AT más pequeñas, como las de Ecuador y Uruguay. Recientemente, otras AT, en general de menor porte, han tercerizado gran parte de la implementación de la FE. Ejemplos de ello son Costa Rica, Paraguay y Belice, que está iniciando el proceso.

El punto es relevante, pues la FE es una herramienta en constante evolución, que necesita frecuentes ajustes. En efecto, la FE evoluciona en las operaciones que abarca (importaciones, boletos de pequeños contribuyentes, control de mercadería en tránsito, etc.), en la información que captura (por ejemplo, categorización en detalle de los bienes y servicios o de las formas de pago) y, además, es sensible a los cambios en la imposición (en particular del IVA y del impuesto sobre la renta). Por este motivo, la tercerización es una opción por considerar y evaluar cuando la AT no está en condiciones de responder rápidamente a estos necesarios y frecuentes ajustes.

Por otra parte, puede decirse que existen, *grosso modo*, dos grandes modelos de operación de la FE: i) el centralizado, en el que los emisores electrónicos envían en tiempo real las facturas electrónicas a la AT y ii) el descentralizado, en el que los emisores envían las facturas a operadores privados autorizados por la AT y estos, luego, las envían a la AT. México sigue un modelo descentralizado en el que más de setenta operadores autorizados —llamados Proveedores Autorizados de Certificación (PAC)— brindan el servicio de recepción inicial y certificación de las facturas. El modelo ha funcionado satisfactoriamente y otros países, como Colombia y Perú, están considerando adoptarlo.

En el modelo centralizado, aplicado por la mayoría de los países, la recepción, almacenamiento y procesamiento de las facturas es entera responsabilidad de la AT. Esta debe, por tanto, contar con los recursos necesarios para asegurar la disponibilidad permanente del sistema y su normal operación, la existencia de sitios de respaldo y la operación en modo de contingencia⁷¹.

Los países de la región que más han avanzado en la implementación de la FE son Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay. En todos estos casos, como mínimo, la FE es obligatoria para sus grandes contribuyentes, los cuales, por lo general, representan más del 70 % de la facturación. Por otra parte,

⁷⁰ El caso brasileño es muy particular dado que buena parte del IVA es estadual y, por ende, las administraciones subnacionales fueron también clave en los desarrollos, cooperando con la Receita Federal (agencia tributaria).

⁷¹ Hay algunas variantes de estos modelos. En Brasil, por ejemplo, intervienen varias agencias públicas: la AT estadual (por el ICMS, el IVA estadual brasileño); el denominado «ambiente nacional», operado a nivel de la Unión por parte de la empresa pública SERPRO; y la denominada SEFAZ Virtual, operada por la Secretaría de Hacienda de Río Grande do Sul. Estos ambientes son operados de forma independiente y constituyen respaldos los unos de los otros. Por otro lado, en el modelo original chileno, el Servicio de Impuestos Internos (SII) habilitaba solo a un grupo de empresas a dar el servicio de implementación de la FE.

la FE está en proceso de implementación en Guatemala, Jamaica, Paraguay y República Dominicana. Finalmente, Belice, El Salvador, Honduras, Panamá y Venezuela han iniciado el proceso de diseño.

Fuera del continente, Corea del Sur, Taiwán y recientemente Cabo Verde han implementado la FE. También lo está haciendo Italia, con autorización de la Unión Europea, que por decisión judicial supranacional no permite que la AT restrinja la libertad (económica) del contribuyente (en este caso, disponiendo cómo debe facturar). También es justo acotar que, aunque no en tiempo real, pero con un espacio de pocos días, los contribuyentes de España y Portugal deben informar su facturación electrónica a la AT.

Las posibilidades que brinda la factura electrónica, tanto para el control del cumplimiento como para la prestación de servicios, como se verá a continuación, son tan claras que, más allá de los procedimientos de implementación y de los modelos de operación, «una AT moderna no debería preguntarse si va a implementar o no la FE, sino cuándo y cómo lo hará» (Verdi, 2018).

Nuevas fuentes de datos en poder de la Administración tributaria

Las AT de la región ya poseían información sobre activos, deudas, rentas, ventas y otras transacciones, incluyendo las de comercio exterior, en la mayoría de los casos autodeclaradas por los contribuyentes. Con la FE se ha agregado información detallada y en tiempo real de las transacciones entre empresas (B2B, por sus siglas en inglés) y también, aunque con diferente grado de detalle según los países, de las ventas de empresas a consumidores finales (B2C, por sus siglas en inglés).

Por otra parte, con el avance de la transparencia fiscal internacional y, en particular, con la aprobación de las leyes contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, se ha levantado el secreto bancario en casi todos los países de la región, lo que permite que la AT acceda a las cuentas y transacciones bancarias, y se ha obligado a declarar el beneficiario final de las empresas (UBO). Además, y siempre en el contexto de la transparencia fiscal internacional, las AT pueden obtener datos mediante el intercambio de información por requerimiento (EOIR, por sus siglas en inglés) y el intercambio automático de información (AEOI, por sus siglas en inglés) sobre cuentas y transacciones bancarias con otras jurisdicciones (incluida información relativa a la participación en la cadena de propiedad del país requirente de empresas o personas físicas residentes en la jurisdicción del país informante). Finalmente, es previsible la captura de nueva información proveniente de la implementación y cobro del IVA y el impuesto sobre la renta a los servicios digitales, así como de la atribución de la renta de las empresas multinacionales entre los diferentes países en los que operan (incluyendo la recepción del Reporte País por País)^{72, 73}.

⁷² Adicionalmente, es esperable que en el futuro se acceda mediante la factura electrónica (fiscal) internacional a información sobre las exportaciones, inclusive de servicios, y operaciones financieras conexas. Este será un elemento fundamental para el control de precios de transferencia en bienes y servicios y pondrá en igualdad a proveedores domésticos y del exterior en materia de facturación, incluidas las operaciones digitales.

⁷³ Esta enorme acumulación de información plantea diferentes desafíos a las administraciones tributarias, que serán objeto de otro documento. Por lo pronto, las AT deberán superar su análisis «forense» — descripción contable y explicación económica del comportamiento (pasado) del contribuyente— para pasar a un enfoque prospectivo, anticipatorio del comportamiento de los contribuyentes.

Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

Finalmente, si se asume que en el futuro se implementará la factura electrónica (fiscal) internacional, se podría acceder a información sobre todas las operaciones de comercio exterior, inclusive servicios y otras transacciones financieras conexas, en especial rentas de capital. Esta factura internacional sería un elemento fundamental para el control de los precios de transferencia en bienes y servicios y la elusión, y permitiría poner en igualdad a proveedores domésticos y del exterior en términos de facturación, tanto para el país de origen como el de destino.

Cuadro 3. Información (plausible) en poder de la Administración en el futuro

| Datos domésticos | Información del exterior |
|--|--|
| Exportaciones y ventas domésticas (incluidos regímenes especiales) | Importaciones (cuyo destino sea el país) |
| Transacciones bancarias, incluyendo movimientos de cuentas y depósitos de residentes | Transacciones transfronterizas (<i>inbound</i>), incluyendo rentas de capital (intereses, dividendos, regalías, débitos en cuenta corriente) |
| Activos reales (registros de propiedades inmuebles, muebles, financieros, empresas, etc.), entre ellas las actividades en bolsa (mercado financiero) | Activos reales (propiedades inmuebles, muebles, financieros, empresas, etc.) |
| Activos intangibles (regalías, derechos, fideicomisos, etc.) | Activos intangibles (regalías, derechos, fideicomisos, etc.) |
| Información personal económica de los contribuyentes y directores de empresas, incluidos los datos requeridos de beneficiario final | Participación de empresas nacionales en la cadena de propiedad de activos o empresas internacionales (beneficiario final) |
| Participación de empresas internacionales en la cadena de propiedad de activos o empresas internacionales (beneficiario final) | |
| Otras agencias y entidades públicas y privadas (regulatorias, gremios y sindicatos, etc.) | |

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, con el desarrollo masivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), el crecimiento de la economía digital y la globalización de los servicios, las AT deberán evolucionar en su modelo de negocio hacia organizaciones consumidoras y proveedoras de información, con la particularidad de que la masividad de los datos obtenidos es resultado de su poder coactivo. Esta fase se basará en la integración de los datos históricamente en poder de las AT con los nuevos datos y en su explotación con nuevas técnicas de análisis (riesgo, aprendizaje automático, otras técnicas de inteligencia artificial, etc.), que permearán las funciones y los procesos y exigirán una toma de decisiones moderna, tanto con relación a la acción coactiva como al cumplimiento voluntario. Lo dicho implicará, por un lado, una redefinición del control del cumplimiento tributario y, por otro, el ingreso de la AT a una nueva etapa, la de prestación de servicios, entre otras consecuencias. A estos dos temas se dedican los próximos apartados de este capítulo.

La redefinición del control del cumplimiento tributario

Es importante advertir que la facturación electrónica por sí sola no asegura la mejoría de la AT, sino que, a la inversa, la solidez de la AT es un prerrequisito para el éxito de la FE⁷⁴. La percepción de riesgo que introduce la FE se diluirá si los contribuyentes captan que la información no es utilizada intensivamente con fines de control y solo se acumula improductivamente en la AT⁷⁵. No son pocos los países de América Latina que han vivido esta experiencia con la información proveniente de las declaraciones mensuales de compras y ventas detalladas o de las impresoras fiscales, subutilizada o directamente no utilizada.

Ahora bien, yendo un paso más allá, la explotación intensiva de la información proveniente de la FE —y de las otras fuentes citadas— está provocando una redefinición del proceso de control del cumplimiento tributario. En primer lugar, la explotación de la información disponible mediante diferentes técnicas de análisis de datos permite una segmentación de contribuyentes en base a perfiles de riesgo (tanto del contribuyente como de las transacciones que realiza) mucho más desagregada e informada que la segmentación propia de la gestión por cliente (básicamente, contribuyentes grandes, medianos y pequeños)⁷⁶.

En segundo lugar, con la información de la FE —y de las otras fuentes citadas— pasa a tener un papel central una nueva fiscalización inteligente «de escritorio» que, con base en los perfiles de riesgo y el análisis de transacciones, identifica los desvíos respecto al comportamiento esperado del contribuyente y le propone a este la corrección correspondiente, reduciéndose significativamente el porcentaje de auditorías sin éxito⁷⁷. Dicho de otro modo, pierden terreno las fiscalizaciones «de campo» y preventiva tradicionales. En particular, la fiscalización «de campo» deberá concentrarse en situaciones complejas y de alto riesgo por su impacto potencial en la recaudación y a maniobras con connotaciones penales.

Como ejemplo de uso de la información de la FE con fines de control del cumplimiento, cabe citar a Colombia, que ha construido un perfil de riesgo para cada facturador con el objetivo de detectar la emisión de facturas falsas. De los 31 indicadores que conforman la matriz, algunos se refieren al propio facturador y otros a las transacciones que realiza (reincidencia y contagio; cambios repentinos; anomalías sectoriales; alertas con base en ubicación; otras anomalías puntuales). Con base en esta matriz, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) descubrió en 2019 a una organización que montó 19 empresas fachada a través de las cuales

⁷⁴ Dicho coloquialmente, es el perro el que mueve la cola y no la cola la que mueve al perro.

⁷⁵ Las validaciones que realiza la Administración tributaria de las facturas que recibe son fundamentales para asegurar su calidad, el éxito del análisis posterior y, con ello, la seriedad del proceso y la percepción de riesgo.

⁷⁶ Aun así, es esperable que las AT más débiles continúen concentrándose en los grandes contribuyentes. A este respecto, es interesante señalar que incluso las AT que más han avanzado en un modelo de riesgo para la gestión del cumplimiento tributario, como la chilena, no han abandonado el tratamiento de los grandes contribuyentes como un grupo particular, seguramente por el impacto potencial de su comportamiento en la recaudación, más allá del mayor o menor riesgo asociado a su comportamiento y a las transacciones que realizan.

⁷⁷ Entendiéndose por tales aquellas que, una vez finalizadas, no implican ningún cambio en la declaración original del contribuyente.

vendieron facturas falsas desde 2013 hasta 2018 a 1.790 personas jurídicas y físicas por un valor de aproximadamente USD 200 millones.

Otro ejemplo es México, que explota los datos de la FE con técnicas de grafos para la detección de comunidades de evasión, prediciendo los movimientos de los contribuyentes más significativos dentro de la red mediante el análisis de su perfil.

En Barreix y Zambrano (2018) se incluyen los resultados de evaluaciones de impacto de la FE en cuatro países de la región, en los cuales se encontraron efectos encontrados positivos en la mayoría de los casos⁷⁸. Los resultados de mayor magnitud son los de Ecuador. En efecto, Ramírez et al. (2018) analizaron el período 2014-2016 y encontraron un impacto positivo en el IVA declarado del 18 % en 2015 y del 25 % en 2016⁷⁹, ⁸⁰. Para México, Fuentes et al. (2016) encontraron un aumento en el IVA declarado del 16 %, 11,1 % y 14,6 % en 2011, 2012 y 2013, respectivamente. Adicionalmente, identificaron un crecimiento del impuesto sobre la renta de empresas declarado del 6,5 % y 6,6 % en 2014 y 2015, respectivamente. Por su parte, Artana y Templado (2018) analizaron el período 2005-2016 en Argentina y encontraron un impacto en la recaudación del IVA que va desde un mínimo de 0 % en 2008 a un máximo del 10,7 % en 2013. Finalmente, Bérigo et al. (2018) estimaron en Uruguay un impacto positivo del 3,7 % en la recaudación del IVA en un periodo de seis meses.

La Administración tributaria prestando servicios

Como se menciona al comienzo de este apartado, con la digitalización y la acumulación de información, se ha inaugurado una nueva etapa en la evolución de las AT: la de servicio de datos fiscales, no solamente relacionados con el cumplimiento de los contribuyentes, sino, como se verá a continuación, relacionados con su actividad económica y servicios al propio Estado.

Entre los servicios de la AT al contribuyente que disminuyen sus costos de cumplimiento están:

i) La provisión gratuita de los servicios *web* de FE, de soluciones de FE que operan en equipos móviles y de la nómina electrónica⁸¹. También debería proveerse un sistema de contabilidad y liquidación fiscal simplificada, eliminando o reduciendo obligaciones accesorias (por ejemplo, llevar libros), como en las positivas experiencias brasileña y chilena.

ii) Usando la información proveniente de la FE, Chile ha dado el paso de proponer la declaración del IVA a los contribuyentes, quienes, si están de acuerdo, simplemente la aceptan. Algunas AT de la región ya habían hecho lo mismo con el impuesto sobre la renta personal (Colombia, Chile, Perú y Uruguay), con diferente grado de éxito. La complejidad de la liquidación del impuesto sobre la renta de empresas hace que no sea trivial proponer la declaración de este impuesto; de hecho, ninguna

⁷⁸ Las metodologías seguidas en los trabajos son, básicamente, regresiones discontinuas, diferencias en diferencias y apareamiento (*matching*).

⁷⁹ Los resultados encontrados para 2014 no fueron significativos.

⁸⁰ El IVA declarado no es necesariamente igual al IVA efectivamente recaudado por efecto del uso de saldos a favor por parte de los contribuyentes, pagos correspondientes a períodos anteriores, etc.

⁸¹ La implementación de la nómina electrónica implica que las empresas deben generar de forma electrónica la nómina de sus empleados y transmitirla a la AT.

AT lo ha hecho hasta el momento. No obstante, no es descabellado pensar en esta posibilidad.

iii) Devolución de impuestos más ágil, en particular a los exportadores.

La digitalización de la AT también hace viable la implementación de algunas opciones interesantes de política tributaria. Por ejemplo, a partir del desarrollo de la FE, Ecuador ha implementado la devolución automática del IVA incluido en las compras que realizan los adultos mayores y quienes tienen alguna discapacidad. Estas personas se registran ante el Servicio de Rentas Internas (SRI) y reciben un código de beneficiario que presentan en el momento de realizar sus compras. Con este código, el facturador electrónico, en línea con el SRI, realiza la venta sin incluir el IVA si verifica que la persona es realmente beneficiaria del programa y tiene un saldo de compra disponible con el beneficio.

Factoraje y democratización del crédito. El factoraje electrónico permite liquidez inmediata mediante la transferencia o cesión de los derechos de un documento (FE) a un tercero, quien otorgará el financiamiento al emisor y se encargará de la cobranza al deudor. En Chile, la masificación de la FE impulsó el desarrollo del factoraje, en virtud de la mayor velocidad y seguridad de las transacciones electrónicas respecto a las realizadas en papel. Por un lado, la inmediatez de las transacciones electrónicas facilita el intercambio de información. Respecto a la seguridad, es clave el hecho de que se otorgó mérito ejecutivo a las facturas emitidas, lo que permite exigibilidad para su cobro, garantizando la seguridad jurídica del sistema.

En consecuencia, el factoraje ha tenido un aumento muy significativo en Chile en los últimos años, alcanzado los USD 32.800 millones en montos cedidos en el año 2018 (11 % del PIB, aproximadamente). Es importante señalar que este esquema de financiamiento es relevante para las micro y pequeñas empresas, pues es común que estas tengan problemas para acceder a fuentes alternativas de financiamiento, como la banca⁸². Puede decirse que, en cierta medida, el factoraje ha democratizado el mercado de crédito.

Otros servicios no tributarios. La FE también ha habilitado la prestación de servicios no relacionados con lo tributario. Por ejemplo, en Brasil, el Estado de Paraná ha desarrollado una aplicación para que los ciudadanos puedan consultar en tiempo real el establecimiento (georreferenciado) que vende al menor precio el bien o servicio que pretenden adquirir. En un sentido similar, el Estado de Rio Grande do Sul ha utilizado la información de precios de la FE como un parámetro para hacer más eficientes las compras públicas y evitar los sobrecostos, en particular en rubros como los medicamentos.

Finalmente, la FE permite el seguimiento en tiempo real de todas las transacciones de la economía, por sectores económicos, zonas geográficas y tipo de contribuyente, con lo cual se vuelve una herramienta poderosa para el monitoreo de la evolución de la economía y para una toma de decisiones de política económica temprana e informada. Por ejemplo, los índices mensuales de actividad económica que los bancos centrales publican con un rezago de dos a tres meses podrían estar disponibles ahora en tiempo real. Adicionalmente, desde hace ya tiempo se ha explorado la utilización de la información tributaria como apoyo a la elaboración de algunas variables de las cuentas

⁸² Debe reconocerse que el nivel de bancarización en Chile es del 63 %, aproximadamente, similar al de los países de la OCDE.

nacionales. Con la FE, esta posibilidad se ha convertido en realidad y es probable que las encuestas contratadas para construir determinadas variables sectoriales ahora solo sean necesarias como control de las variables construidas a partir de la información de la FE.

Síntesis

El objetivo principal de este documento ha sido proponer medidas de política tributaria para una agenda fiscal pospandemia. Por tanto, dado este carácter propositivo y, en algunos casos, incluso especulativo, por la incertidumbre que genera la epidemia a nivel fiscal, esta sección final no puede contener conclusiones, sino solamente un resumen de las medidas planteadas.

Las propuestas parten de dos premisas: i) una vez superada la crisis sanitaria, entrada la fase de reactivación económica, los países de la región deberán encarar necesarias reformas en el gasto público y la institucionalidad hacendaria (reglas, marcos de mediano plazo, etc.) que aseguren la sostenibilidad fiscal y, en particular, la mayoría de ellos deberá fortalecer sus ingresos fiscales, y ii) la crisis ha provocado un deterioro de la situación socioeconómica (cierres y endeudamiento, desempleo e informalidad, pobreza e indigencia, etc.), con un aumento de la desigualdad en la región más desigual del mundo, por lo cual, las medidas que se adopten a la salida de ella no pueden, como mínimo, introducir mayor regresividad. En definitiva, será necesaria una tributación que apunte a un periodo pospandemia de finanzas públicas de «austeridad solidaria».

La posibilidad de diseño e implementación de las medidas propuestas es, claro está, distinta para cada país de la región, porque distinta es la situación de partida de cada uno respecto a la urgencia de sostenibilidad fiscal, el espacio fiscal (recaudación real versus capacidad tributaria) y la fortaleza institucional, en particular la de la Administración tributaria, entre otros factores.

Más allá de las diferencias entre países, hay un hecho que merece destacarse: la brecha tributaria entre ALC y la OCDE se ha reducido, es decir, ALC ha convergido en tributación respecto a la OCDE. En efecto, la presión fiscal de ALC ha pasado de ser un 58,8 % de la presión fiscal de la OCDE en 1990 a un 74,3 % en 2018, una reducción de 15,5 puntos porcentuales. La observación es aún más relevante cuando se considera que la convergencia en crecimiento ha sido significativamente menor: la reducción de la brecha entre el PIB per cápita de ALC y el de la OCDE entre 1990 y 2018 fue de 5 puntos porcentuales, solo una tercera parte de la reducción de la brecha tributaria. En resumen, ALC ha convergido fuertemente en tributación respecto a la OCDE pese a que la convergencia en crecimiento ha sido menor, lo que evidencia la relevancia del esfuerzo tributario que ha hecho la región en los últimos 30 años.

En el documento se propone introducir un impuesto al valor agregado personalizado (IVA P). La propuesta consiste, dependiendo del punto de partida de cada país, en generalizar la base imponible o unificar las tasas del impuesto, transfiriendo a los deciles pobres de la población un monto que (más) que los compense por el aumento de la imposición. De este modo, es viable explotar el potencial recaudatorio del IVA sin que haya un impacto distributivo negativo en la población de más bajos ingresos. Es decir, se cuidan los dos aspectos esenciales que deberían tener las opciones tributarias pospandemia: suficiencia y equidad.

El trabajo plantea también mejorar el diseño y el cobro de la imposición sobre la renta. Respecto a la renta personal, se propone, como opción de mediano plazo, un sistema comprehensivo (que alcance a todas las rentas), sintético (que las grave

conjuntamente), mundial (comprensivo de las rentas domésticas y del exterior) y en base devengada y no solo realizada. La desaparición del secreto bancario en la región y los avances de la transparencia tributaria internacional, el intercambio de información financiera y el conocimiento del (último) beneficiario de la propiedad de las empresas hacen ahora viable esta propuesta. Respecto a la imposición sobre la renta empresarial, la región se enfrenta al desafío de redefinir sus beneficios tributarios.

La crisis, tanto por razones de suficiencia como de equidad, ha provocado un renovado interés en gravar la riqueza, más allá de las críticas desde el ángulo de la eficiencia. Por tanto, se discuten los pros y contras de esta imposición y se argumenta que, pese a no considerarlo parte de un sistema tributario ideal, no debería descartarse el impuesto al patrimonio neto a la salida de la pandemia como fuente de ingresos y golpe redistributivo. Adicionalmente, respecto a los impuestos sobre la propiedad, se considera que el primer paso necesario es fortalecer la recaudación de los impuestos sobre los inmuebles, de muy bajo rendimiento en la región, tanto residenciales (con un mínimo exento) como empresariales (deducibles en parte del impuesto sobre la renta), tanto rurales como urbanos. Los impuestos sobre la propiedad inmueble se justifican porque recaudan sobre (parte) del aumento de valor que los inmuebles capturan de las mejoras en la infraestructura pública (iluminación, salubridad, caminería, aeropuertos, etc.). Son, junto al tributo a la tenencia y circulación de vehículos, los pilares de las finanzas subnacionales, a las que aportan estabilidad y progresividad.

A la salida de la pandemia, la situación de las micro y pequeñas empresas y, en particular, su tributación serán motivo de preocupación porque este sector será uno de los más golpeados por la crisis socioeconómica. En efecto, las empresas que ingresaron a la pandemia como medianas saldrán de ella como micro o pequeñas y la aceleración del cambio tecnológico habrá impactado significativamente a este grupo de contribuyentes. Atendiendo a esta realidad, se propone un régimen simplificado de tributación para los pequeños contribuyentes que consiste en un monotributo (sustitutivo del IVA, el impuesto a la renta y, eventualmente, de las contribuciones a la Seguridad Social) más un régimen de incorporación gradual al régimen general para aquellos contribuyentes que superen los techos de pertenencia al monotributo. En este régimen de transición, al estilo de los de México y Argentina, durante un período de dos a tres años, los pagos van creciendo porcentualmente hasta converger con los del régimen general, con la intención de que el salto no sea demasiado brusco para los pequeños contribuyentes.

Finalmente, se destaca que, a partir de la digitalización y la acumulación masiva de información proveniente de la factura electrónica y de otras fuentes de datos, la Administración tributaria redefinirá su gestión del cumplimiento tributario y, tan importante como eso, ingresará en una etapa de prestación de servicios, como el factoraje, la gestión de mercaderías en tránsito y el monitoreo en tiempo (casi) real de la economía.

Referencias

- Ainsworth, R. (2006). «The digital VAT (D-VAT)». Working Paper Series, Law and Economics. Documento de trabajo No. 06-22. Boston, MA: Boston University School of Law.
- Artana, D. y Templado, I. (2018): «Análisis del impacto de la factura electrónica en la Argentina». Documento de discusión. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications-new.iadb.org/handle/11319/8775>
- Barreix, A. y Roca, J. (2003): «Sistema tributario uruguayo: condiciones actuales y propuesta». *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*. Septiembre, 2003. Universidad Católica del Uruguay.
- Barreix, A. y Roca, J. (2007). «Reforzando un pilar fiscal: el impuesto sobre la renta dual a la uruguaya». *Revista de la CEPAL* 92. Agosto. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/11195>
- Barreix, A., Bès, M. y Roca, J. (2010b). «Breve historia del impuesto a la renta». *Documento 9/10*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Barreix, A., Bès, M. y Roca, J. (2010a). *El IVA personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*. Instituto de Estudios Fiscales, EuroSociAL Fiscalidad y BID.
- Barreix, A., Bès, M. y Roca, J. (2011). *Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo*. Septiembre. Duke University.
- Barreix A., Velayos, F., Pecho, M. y Benítez, J. C. (2013). *Metiendo presión: estimando la verdadera carga fiscal de América Latina y el Caribe*. BID-CIAT-IEF. <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5274>
- Barreix, A., Roca, J. y Velayos, F. (2017): «Quo vadis impuesto a la renta. Hacia el IRPF-CD». *Documento IDB-DP 550*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barreix, A. y Zambrano, R. (eds) (2018). *La factura electrónica en América Latina*. BID y CIAT.
- Barreix, A. y González, D. (2020). *Tributación para las mipymes: un régimen para el 80 % de los contribuyentes que pagan el 2 %*. BID. Septiembre.
- Barreix, A., Garcimartín, C. y Verdi, M. (2020). *Ideas para una mejor tributación en la post-crisis del COVID 19*. BID.
- Barreix, A. y Velayos, F. (2021). *Incentivos tributarios, compromisos internacionales y suficiencia recaudatoria: otra trilogía imposible*. De próxima aparición.
- Barreix, A., Fonseca, O., Morán, D. y Roca, J. (2021). *Revisitando el IVA P, los casos de Argentina, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay* (2021, en edición).
- BID y CIAT (s. f.). *Base de datos de recaudación 1990-2018*. BID-CIAT. <https://www.ciat.org/base-de-datos-de-recaudacion-bid-ciat/>
- Benítez, J. y Velayos, F. (2018). *Impuestos a la riqueza o al patrimonio de las personas físicas con especial mención a América Latina y el Caribe*. CIAT. <https://www.ciat.org/impuestos-a-la-riqueza-o-al-patrimonio-de-las-personas-fisicas-con-especial-mencion-a-america-latina-y-el-caribe/>
- Bérgolo, M. R., Ceni, R. y Sauval, M. (2018). «Factura electrónica y cumplimiento Tributario: evidencia a partir de un enfoque cuasi-experimental». Documento de

- discusión. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications-new.iadb.org/handle/11319/8774>
- BID (2010). *La era de la productividad. Cómo transformar las economías desde sus cimientos*.
- Boadway, R., Chamberlain, E. y Emmerson, C. (2010). «Taxation of wealth and wealth transfers». En J. A. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles y J. Poterba (eds), *Dimensions of tax design: the Mirrlees review*, 8:737-836. Oxford University Press.
- CEDLAS (2018). *Guía para LABLAC. Base de datos laborales para América Latina y el Caribe*.
- CIAT (2021). *Reporte de recaudación COVID-19 (RRC) en 2020*.
- De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Nueva York: Basic Books.
- Jorratt, M. (2020). «Experiencias internacionales en la tributación de la economía digital». *Nota Técnica IDB-TN-1939*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- FMI (2020a). *World Economic Outlook*. Fondo Monetario Internacional.
- FMI (2020b). *Fiscal Monitor. policies for the recovery*. Octubre. Fondo Monetario Internacional.
- FMI, OCDE y OMC (2020). *Handbook on measuring digital trade*.
- Secretaría del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales y BID (2019). *Manual sobre beneficiarios finales*. BID y OCDE. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Manual_sobre_beneficiarios_finales_es.pdf
- Fuentes, H., Zamudio, A., Barajas, S., Ayllón, G. y Serrano, M. (2016). *Impacto en la evasión por la introducción de la factura electrónica*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. No. IA-006E00002-E37-2016.
- González, D. (2016). *Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes. Teoría y estudio comparado*.
- Harris, J. y Todaro, M. (1970). «Migration, unemployment, and development: a two-sector analysis». *American Economic Review* 60(1): 126-42.
- Morán, D. y Rojas A. (2019). *La presión fiscal equivalente en América Latina y el Caribe*. <https://publications.iadb.org/es/la-presion-fiscal-equivalente-en-america-latina-y-el-caribe>
- OCDE (2017). *International VAT/GST Guidelines*. OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264271401-en>
- OCDE (2018a). «The role and design of net wealth taxes in OECD». *OECD Tax Policy Studies No. 26*.
- OCDE (2018b). *The case for and against individual net wealth taxes*.
- OCDE (2015). *OECD.Stat* [Base de datos]. <https://stats.oecd.org/> (consultas realizadas el 16 de febrero y el 15 de marzo de 2021).
- OCDE (2020). *Revenue statistics 2020*. OCDE. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8625f8e5-en/index.html?itemId=/content/publication/8625f8e5-en>

Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia

- OCDE, BID, CEPAL y CIAT (2020). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean 2020*. Paris: OECD
- OCDE, CEPAL, CIAT y BID (2019). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe.
- Picos Sánchez, F. (2003). «Quince años de modelo dual de IRPF: experiencias y efectos». Documento 12/03. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, España.
- Piketty, T. (2003). *Capital in the twenty-first century*. Harvard University Press.
- Ramírez, J. R., Oliva, N. y Andino, M. (2018). «Facturación electrónica en Ecuador: evaluación de impacto en el cumplimiento tributario». Documento de discusión. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications-new.iadb.org/handle/11319/8776>
- Unión Europea (2020). *Explanatory notes on VAT e-commerce rules*. Comisión Europea. Septiembre.
- Verdi, M. (2018). Discurso inaugural de la 53ª. Asamblea General del CIAT.



caf.com
@AgendaCAF
