

CEAT – Centro de Estudios en Administración Tributaria



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos

LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS DE AMERICA LATINA

**Su situación ante una nueva normalidad post
COVID19**

C.P. Pablo Porporatto



2020

LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS DE AMÉRICA LATINA

ANTE UNA NUEVA NORMALIDAD POST COVID19

Pablo Porporatto

Introducción

La pandemia del covid19 produjo terribles consecuencias sanitarias, en términos de vidas humanas –y ello lamentablemente continuará, hasta tanto aparezca la vacuna y la misma pueda aplicarse-, pero impactó negativamente también en los planos económico, social y hacendísticos, ya complicados pre-covid19, en la región de Latinoamérica.

Ante la flexibilización de las medidas de confinamiento y aislamiento social con la instauración de protocolos sanitarios, se ha planteado una “nueva normalidad”, que seguramente persistirá más allá de la vacuna, con rasgos distintos, a los de la situación pre-covid19, en la vida social, laboral y económica.

Actividad hacendística frente al covid19

El covid19 afecta gravemente la actividad hacendística de los Estados, en particular los de la región, comprometiendo aún más su sustentabilidad, aumentando la necesidad de asistencia con mayores gastos para contener los embates negativos en el empleo y actividad empresarial, pero por el otro lado, reduciendo los ingresos fiscales, como consecuencia del freno económico¹.

La CEPAL (2020) la califica como “la mayor crisis sanitaria, humanitaria, económica y social que la región haya enfrentado en el último siglo” y recomienda movilizar mayores recursos públicos para hacer frente tanto a las necesidades sanitarias como al freno económico², derivado de las mencionadas medidas de confinamiento y aislamiento social, imprescindibles para contener el virus, pero muy dañinas para el desempeño económico³.

¹ Según CEPAL (“Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020”), la gran mayoría de las empresas evidencian importantes recortes de sus ingresos. Este impacto será mucho mayor en las micro y pequeñas empresas, estimándose que cerrarían más de 2,7 millones de empresas en la región, de las cuales 2,6 millones serían microempresas, con una pérdida de 8,5 millones de empleos.

² Según el FMI (2020) la economía mundial caerá 4,9 %. Datos más recientes de CEPAL (julio 2020) prevén que el PBI regional a contraerse un histórico 9,1% en 2020 y elevará la tasa de desempleo hasta el 13,5%.

³ La OIT resalta que por las medidas de contención de la pandemia se perdieron 400 millones de empleos en todo el mundo y en América Latina 15 millones (más los 26 millones que venía de antes). En la región, se registra un descenso de 18,3% de horas laborales en el segundo trimestre de 2020, por encima del 14 % de la disminución a nivel mundial.

Los presupuestos públicos latinoamericanos llevan décadas captando menos ingresos de lo que necesitan para cerrar las profundas brechas sociales y económicas. Pero este impresionante freno económico, lo ha empeorado mucho, dado que las necesidades se acrecientan y, con una caja inferior, que la de los países desarrollados, la respuesta contracíclica es complicada⁴.

Sistemas tributarios: falencias crónicas y nuevos desafíos ante el covid19.

Los sistemas tributarios de América Latina necesitan generar más recursos fiscales con efectos progresivos en la distribución del ingreso, provenientes principalmente de impuestos directos a la renta y a los patrimonios⁵.

La CEPAL estima la evasión en u\$s 325.000 millones anuales, un 6,1% del PIB. Los datos de 2018 señalan, a los tributos que gravan los beneficios empresarios y a los que abonan las personas humanas por sus rentas, como la principal fuente de evasión: el 3,8% del PIB. El IVA, en segundo lugar, con 2,3% del PIB. “Las pérdidas recaudatorias representan un desafío importante desde el punto de vista de la capacidad de reacción de la política fiscal ante choques macroeconómicos y de la movilización de recursos nacionales para el financiamiento del desarrollo sostenible”, sostienen desde la CEPAL.

La CEPAL califica de alentadores los avances en los últimos años, pero también pide una mayor rigurosidad analítica para estimar la evasión en cada país, donde su divulgación “ha enfrentado resistencias recurrentes y sigue siendo tarea pendiente”.

Terminar con este escape de recursos es imprescindible, pero ello no es nada fácil y requiere una férrea posición política, pero sabemos que, en el muy corto plazo, los fondos que se necesitan para los planes contracíclicos son urgentes. “El financiamiento de los paquetes de medidas actuales y los que probablemente se requieran en el mediano plazo demandarán un mayor acceso a fuentes de financiamiento en condiciones adecuadas”, destaca la CEPAL.

Los problemas estructurales de la región continúan y la pandemia actual los visibiliza con mayor crudeza y también los profundiza. Las haciendas latinoamericanas llevan una década con ingresos fiscales planchados en una media del 18% del PIB, muy por debajo de las economías avanzadas.

En el contexto crítico descrito, cabe traer a colación distintas opciones que se discuten a nivel mundial, respecto de las posibilidades de obtener recursos fiscales:

⁴ La CEPAL informa que la respuesta fiscal hasta ahora ha sido importante pero mucho menor que en las economías más desarrolladas: la media de América Latina lleva gastado hasta ahora poco más del 3% de su PIB, más de cinco veces menos de lo desembolsado por algunos países europeos. También existen diferencias intrarregionales notables.

⁵ “Los sistemas tributarios de América Latina de cara al particular contexto económico, social y político de los países”, CIATBlog 2019-11-07: <https://www.ciat.org/los-sistemas-tributarios-de-america-latina-de-cara-al-particular-contexto-economico-social-y-politico-de-los-paises/>.

- Impuestos a las utilidades excedentes que obtuvieron ciertos sectores, por las utilidades extraordinarias en comparación a las rentas normales de los últimos años.
- Impuestos a los altos patrimonios o a las grandes fortunas.
- Impuestos la emisión de carbono y otras formas de contaminación del medioambiente, plásticos, desechos tóxicos etc., que tienen un costado más regulatorio que recaudatorio.
- Impuestos a la economía digital:
 - o Impuestos unilaterales de los países.
 - o Posición de OECD (pilar 1: tributación en parte en país de mercado o consumo -nexo- y pilar 2: impuesto mínimo, para evitar competencia fiscal desleal y las prácticas BEPS)⁶.
 - o Posición de ONU: busca una solución ampliando el concepto de Establecimiento Permanente, que rechazó la OECD.
 - o Posición de Estados Unidos: sede de las grandes tecnológicas “GAFAM”, enfrentado a países europeos que evalúan la implementación de gravámenes e incluso ya lo han aprobado, por ejemplo, en Francia.

Sin duda, la tributación de la economía digital requiere un acuerdo a nivel mundial, dado que, en un contexto descoordinado de reglas unilaterales, complicaremos uno de los pocos negocios que se fortalecieron y que seguramente en la “nueva normalidad” constituirá uno de los motores que traccionen el crecimiento, y por otro lado, seguiremos incentivando la planificación fiscal abusiva. Los países de la región representan mercados de consumo importante de los servicios y productos de la economía digital, ante lo cual el “enfoque unificado” bajo el pilar 1 de la OCDE puede contribuir de manera importante con recursos tributarios frescos.

Administraciones tributarias: herramientas fundamentales en la nueva normalidad.

Las administraciones tributarias son esenciales para una correcta aplicación de los sistemas tributarios, de nada sirve un excelente diseño del sistema tributario, si en la práctica no existe una administración tributaria, en condiciones de aplicarlo correctamente⁷.

Las medidas de contención de la pandemia plantearon un nuevo entorno de trabajo no presencial, con una mayor digitalización de los servicios al contribuyente y tareas de las administraciones tributarias, como así también de realización de teletrabajo.

En la vertiente de facilitación del cumplimiento, es vital generar facilidades de pago de deudas tributarias y ofrecer las mayores posibilidades de acceder a información y asistencia para el

⁶ “Un debate más vigente que nunca con la digitalización de la economía, ¿Cómo se distribuyen entre los países las potestades tributarias?” 2020-01-06: <https://www.ciat.org/un-debate-mas-vigente-que-nunca-con-la-digitalizacion-de-la-economia-como-se-distribuyen-entre-los-paises-las-potestades-tributarias/>.

⁷ “Las Administraciones Tributarias en el siglo XXI”, CIATBlog 2020-02: <https://www.ciat.org/las-administraciones-tributarias-en-el-siglo-xxi/>.

cumplimiento (reducción del costo tributario indirecto). Un aspecto clave es la simplificación y claridad de las obligaciones tributarias, donde la digitalización de las administraciones tributarias tiene mucho por hacer.

En lo que hace a la vertiente del control, resulta necesario enfocar los esfuerzos de fiscalización en sectores que sacaron provecho de la situación pandémica (aumentaron sus ingresos) y también de temas internacionales, aprovechando el avance de los estándares mundiales de intercambio de información y las nuevas herramientas que surgieron del plan BEPS⁸:

- Primer estándar de intercambio de información a pedido: herramienta clave para obtener información para las fiscalizaciones.
- Segundo estándar de intercambio automático de cuentas financieras / CRS: insumo muy relevante sobre cuentas e inversiones financieras en otros países⁹.
- Intercambio espontáneo de tax-ruling (acción 5 del plan BEPS): información de posible interés fiscal. Cabe recordar la fuga de datos Luxemburgo que involucraba tax-ruling y el caso Amazon donde la Comisión Europea determinó la omisión de impuestos en aquella jurisdicción¹⁰.
- Intercambio automático de reportes country-by-country (CbC): información muy relevante sobre actividades, ingresos e impuestos en cada jurisdicción para el control de los precios de transferencia.

Asimismo, se plantea la posibilidad del atractivo uso de datos masivos y técnicas analíticas (minería de datos, “big data”, etc.) aunque ello implica reconsiderar también los derechos de los contribuyentes¹¹. La tecnología blockchain permite un manejo seguro y eficiente de la información en bloque¹².

⁸ “Estándares de transparencia e intercambio de información tributaria: Avances de los países de América Latina”, 2019-08-12: <https://www.ciat.org/estandares-de-transparencia-e-intercambio-de-informacion-tributaria-avances-de-los-paises-de-america-latina/>.

⁹ Casi 100 países llevaron a cabo un intercambio automático de información en 2019, lo que permitió a sus fiscos obtener datos de 84 millones de cuentas financieras offshore de sus residentes, cubriendo activos por euros 10 billones, que representa un aumento significativo respecto a 2018, donde se intercambió información de 47 millones de cuentas financieras por euros 5 billones.

¹⁰ En 2017 la Comisión Europea dijo que la tax-ruling con el fisco de Luxemburgo, significaba que casi tres cuartas partes de los negocios de Amazon quedaban sin tributar, por lo cual tendría que devolver 250 millones de euros en impuestos atrasados a Luxemburgo, por este beneficio selectivo.

¹¹ El Tribunal de la Haya Tribunal de la Haya en febrero pasado, anuló el procedimiento de recolección y elaboración de perfiles de riesgos sobre la seguridad social efectuado por el fisco holandés, lo cual representa un antecedente no menor en relación al uso de las técnicas de análisis y diseño de perfiles tributarios, respecto del cuidado que hay que tener.

¹² El modelo de gobierno digital de Estonia, basado en tecnología blockchain es un interesante ejemplo a considerar.

Asimismo, se pueden realizar sin mayores problemas fiscalizaciones electrónicas, por videollamada, etc. Ante un mundo altamente digitalizado, los controles “in situ” van perdiendo relevancia.

La emisión electrónica no terminó con el problema de la facturación falsa, son necesarios controles previos más exhaustivos (capacidad económica) y mecanismos de alerta claros que disuadan la emisión y la utilización de estos comprobantes. La bancarización y utilización de los medios de pagos electrónicos y móviles avanzan y coadyuvan en la trazabilidad de estas operaciones.

Palabras finales

En síntesis, esta terrible pandemia, además de representar una crisis sin precedentes, nos plantea una oportunidad de constituir en la región, ante una “nueva normalidad”, Estados democráticos, transparentes, eficientes y honestos que impulsen un desarrollo económico y social sustentable e inclusivo en la región y en ello, el diseño de los sistemas tributarios juega un rol crucial, sin olvidar que las administraciones tributarias resultan instrumentos claves.

Se deben ampliar los espacios fiscales con políticas económicas y sociales urgentes, a partir de una mayor recaudación de recursos provenientes principalmente de impuestos directos, que posibiliten un efecto positivo en la distribución de ingreso, la peor del mundo (región con la mayor concentración del ingreso). La importancia hoy queda disminuida, ante la urgencia de los Estados de atender los efectos de la pandemia, que requieren ingresos extraordinarios urgentes, por ejemplo, de financiación y algunos nuevos o mayores impuestos.