



Capítulo 1: ¿Por qué preocuparse por los impuestos?



Contenido

Por qué son importantes los impuestos

2

Rentas: financiamiento para ofrecer los servicios que los ciudadanos necesitan

2

Redistribución: para enfrentar la pobreza y la desigualdad

4

Representación: generar la transparencia de los gobiernos ante los ciudadanos y reivindicar espacio en la formulación de políticas

6

Reformulación de precios: limitar los 'malos' públicos, alentar los 'bienes' públicos

9

Cómo los países se ven privados de rentas tributarias

11

Limitaciones nacionales

11

Influencia externa sobre la política tributaria

12

El secreto financiero lleva a evasión y elusión tributaria

16

Página de interacción

19

Referencias

20

Capítulo 1: ¿Por qué preocuparse por los impuestos?

El vínculo entre tributación y desarrollo es fundamental. Un Estado operativo que pueda satisfacer las necesidades básicas de sus ciudadanos debe depender en última instancia de sus propios ingresos para alcanzar los objetivos de desarrollo. Mediante el sistema tributario, el Estado puede movilizar los recursos nacionales, redistribuir la riqueza y proporcionar infraestructura y servicios esenciales. Las estructuras tributarias eficaces también pueden crear incentivos para mejorar la gobernanza, fortaleciendo los canales de representación política y reduciendo la corrupción.

Sin embargo, en todo el mundo los gobiernos tienen grandes dificultades para recaudar suficientes impuestos para financiar los servicios esenciales de una manera justa. En particular, los gobiernos del Sur enfrentan serios desafíos como resultado de autoridades tributarias débiles y de recursos insuficientes, amplios sectores informales, presión para ofrecer desgravaciones tributarias demasiado generosas y la explotación de lagunas en la legislación tributaria por empresas y personas ricas inescrupulosas. Demasiado a menudo los sistemas tributarios son fuertemente sesgados contra los intereses de los más pobres.

Este capítulo presenta:

- ▶ una introducción a la problemática de la justicia tributaria, con explicaciones y definiciones de términos tributarios fundamentales
- ▶ una visión general de por qué los impuestos son importantes para la justicia económica y social, y de las formas en que los gobiernos se ven a menudo privados de rentas tributarias vitales
- ▶ ejemplos de estudios de caso para ilustrar la variedad de campañas de ciudadanos y organizaciones de todo el mundo por sistemas tributarios más equitativos, por justicia tributaria. Estos ejemplos muestran que, ya sea que ustedes estén trabajando en pobreza y exclusión social; acceso a servicios esenciales; ayuda, deuda o comercio; gobernanza y transparencia, o los impactos de la minería u otras inversiones extranjeras en las comunidades locales, la incidencia política en justicia tributaria puede ayudarles a alcanzar sus objetivos.

El capítulo termina con una página de interacción que sugiere un ejercicio para facilitar una discusión grupal sobre los principales temas planteados en este capítulo.

Por qué son importantes los impuestos

A menudo se supone que los impuestos son algo malo, que los gobiernos quieren privar a los ciudadanos de su dinero ganado con tanto esfuerzo. Pero desde una perspectiva de justicia económica y derechos humanos, los impuestos son cruciales por las cuatro 'R':

- ▶ Rentas: financiamiento para ofrecer los servicios que los ciudadanos necesitan
- ▶ Redistribución: para enfrentar la pobreza y la desigualdad
- ▶ Representación: generar la transparencia de los gobiernos ante los ciudadanos y reivindicar espacio en la formulación de políticas
- ▶ Reformulación de precios: limitar los 'malos' públicos, alentar los 'bienes' públicos.

A continuación explicamos la importancia de cada una y sus vínculos con la problemática de la justicia económica y social.

'La tributación financia la mayor parte del presupuesto de educación, particularmente los sueldos de los maestros, y por ello requiere más atención a fin de que los países puedan alcanzar los objetivos de Educación para Todos en 2015'.

ActionAid y Education International, 2009¹

Rentas: financiamiento para ofrecer los servicios que los ciudadanos necesitan

Los impuestos son una fuente vital de rentas para la mayoría de los gobiernos a fin de financiar la infraestructura y servicios esenciales para sus ciudadanos. Desde luego, las rentas no serán utilizadas automáticamente en tales bienes sociales. Pero cuando los gobiernos obtienen rentas de los impuestos, los ciudadanos están en una posición mucho más fuerte para ejercer presión a fin de que dichas rentas sean gastadas en los servicios a los que tienen derecho.

Tomando la educación como ejemplo, en 1995 el gobierno de Ghana introdujo un nuevo impuesto al valor añadido (IVA) de 17.5%, que inicialmente dio lugar a protestas generalizadas. El gobierno se vio obligado a revocar la medida, y en 1997 se introdujo el IVA a 10%, acompañado de una campaña intensiva del gobierno para crear conciencia entre los ciudadanos sobre en qué se

usarían las rentas de los impuestos.

Posteriormente el IVA fue elevado a 12.5%, y las rentas del 2.5% añadido fueron asignadas a educación mediante el Fondo Fiduciario para la Educación de Ghana. Siendo la educación fundamental para todo el mundo, la medida prendió bien.²

ActionAid ha destacado que 'los gobiernos prefieren utilizar las rentas tributarias, en lugar de ayuda o préstamos, para cubrir los salarios de los maestros, porque son relativamente seguras y previsibles. No quieren contratar maestros con dinero de la ayuda, y luego encontrar que no pueden pagar los sueldos dos o tres años más tarde, y despedir maestros por reducción de planilla es políticamente muy sensible. Por lo tanto, la mejor manera de obtener más dinero para más maestros es ampliar la base tributaria nacional'.³ Cuando las contribuciones de la ayuda han permitido a los gobiernos mejorar la prestación de servicios, las rentas recaudadas internamente tienden a ser también un factor

ESTUDIO DE CASO

La justicia tributaria lleva a mejorar los servicios sociales en Bolivia⁴

La industria petrolera y gasífera de Bolivia es el sector más dinámico de la economía boliviana, y recibe con mucho la mayor parte de la inversión extranjera. Sin embargo, Bolivia ha tenido que luchar para beneficiarse de su enorme riqueza subterránea desde que el sector fue privatizado en 1996 como parte de sus reformas de ajuste estructural. Con la privatización, las regalías de la gran mayoría de las empresas se redujeron de 50% a sólo 18%. Hubo gran preocupación nacional sobre la reforma. La investigación demostró que el gobierno estaba captando cada vez menos rentas del sector (el 37% de la facturación en 1999 se redujo al 27% en 2004), en un contexto de enormes aumentos en la inversión, producción y exportaciones con el correspondiente aumento de los precios.

Organizaciones de la sociedad civil (OSC) tales como el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) tomaron la iniciativa en la investigación y educación de la población sobre el impacto de las reformas, lo cual contribuyó al descontento popular y a una serie de movilizaciones y protestas lideradas por grupos indígenas. Como resultado de la presión, el Congreso de Bolivia finalmente aprobó una ley en mayo de 2005 que estipulaba —entre otras cosas— una nueva estructura de regalías y tributos sobre la extracción de petróleo y gas. Todas las reservas pasaron a sujetarse a la tasa de regalías de 18%, así como a un nuevo impuesto directo del 32% sobre el valor de toda la producción de petróleo y gas. Las reformas en el sector desde 2005 han generado un enorme aumento en las rentas del gobierno boliviano (de ingresos de unos US\$173 millones en 2002 a un estimado de \$1,570 millones en 2007).

Como resultado, el gobierno del presidente Evo Morales ha aumentado el gasto en programas sociales. Se han desarrollado tres grandes programas de transferencia de efectivo: una expansión de las pensiones públicas para aliviar la extrema pobreza entre los ancianos; una subvención para las familias pobres a fin de aumentar la matrícula en la escuela primaria, y, más recientemente, una subvención para madres primerizas no aseguradas como incentivo para que busquen atención médica durante y después de su embarazo, con el fin de reducir la mortalidad materna e infantil. También se proporcionan desayunos escolares a los niños de la escuela primaria para garantizar a todos los escolares al menos una comida al día. Ninguno de estos programas hubiera sido posible sin las reformas a los impuestos al petróleo y el gas.

importante. En Kenia, la declaración de la gratuidad de la educación primaria en 2005 llevó a que el Estado se diera cuenta de la necesidad de aumentar los recursos tributarios para mantener la promesa electoral del presidente. Esto, junto con otras necesidades sociales, ha llevado a aumentar las metas y la recaudación tributarias a fin de mejorar la educación y otros servicios.⁵

Lo que se aplica a la educación se aplica a muchos otros servicios que dependen del apoyo y los fondos del gobierno. Millones de pequeños agricultores en los países del Sur dependen de que los gobiernos proporcionen capacitación, investigación y crédito y desarrollen mercados para insumos y productos; sin embargo, los gobiernos de África tienden a gastar demasiado poco en esta área, y el apoyo de los donantes a la agricultura ha sido deplorablemente inadecuado durante las últimas décadas. Mayores ingresos por impuestos nacionales permitirían a los gobiernos una mayor prestación de estos servicios, o al menos daría a los ciudadanos

la posibilidad de argumentar a favor de que se produzca este gasto. Abordar las altas tasas de mortalidad materna e infantil, enfrentar con éxito el VIH, reducir la plaga de la malaria y otras enfermedades tropicales, todo esto requiere financiamiento fiable a largo plazo de los gobiernos. Desde luego, el financiamiento mediante la tributación no es el único factor que impulsará la prestación de dichos servicios. Otros factores tales como la voluntad política son cruciales. Pero los impuestos son una parte importante de la solución. Por esta razón, los ciudadanos de muchos países han tratado de influir en las políticas tributarias a fin de obtener los servicios que les corresponden.

Por lo tanto, si ustedes están haciendo campaña por la prestación o la mejora de la educación, salud u otros servicios, intervenir en la problemática tributaria debe ser una parte central de sus esfuerzos.

Impuestos y derechos humanos

Todos los gobiernos del mundo tienen ciertas responsabilidades ante sus ciudadanos. El marco jurídico de los derechos humanos establece esas responsabilidades.

Sin embargo, los derechos humanos abarcan derechos no sólo sociales y políticos, sino también derechos económicos y sociales. Los requisitos mínimos para el cumplimiento de los derechos económicos y sociales incluyen el suministro de productos alimenticios disponibles para la población, atención en salud primaria esencial, alojamiento y vivienda básicos y las formas más básicas de educación.

Los grupos que trabajan en derechos humanos deben preocuparse acerca de cómo los derechos se realizan a través del presupuesto, y cómo se violan cuando los Estados son incapaces de cumplir sus obligaciones debido a una tributación débil o inequitativa.

En 1986, las Naciones Unidas hicieron explícita la relación entre este derecho y los recursos necesarios para financiarlo. Más recientemente, los objetivos de desarrollo del milenio (ODM) son un intento de crear un punto de referencia práctico para que los Estados trabajen por la implementación de los derechos humanos.

Los activistas de los ODM suelen centrarse en presionar a los países para que cumplan sus promesas de ayuda, encaminadas a alcanzar los ODM. Si bien esto es importante, hay un reconocimiento cada vez mayor de que la realización progresiva de los derechos, a la larga, requiere la movilización de los recursos nacionales a través de los impuestos. De hecho, un reciente análisis de la Tax Justice Network/ Red de Justicia Fiscal mostró una fuerte relación entre los países africanos con altos niveles de recaudación de impuestos y los que hacían progresos con respecto a los ODM.⁶

¿Se están movilizando recursos para que los gobiernos cumplan sus responsabilidades con la realización progresiva de los derechos? Si no es así, un gobierno puede estar faltando a sus obligaciones en derechos humanos y puede tener que rendir cuentas por ello.

Es difícil hablar de luchar por una sociedad equitativa y por la justicia social a menos que se concrete realmente la agenda de la tributación progresiva'.

Coalición por la Liberación de la Deuda, Filipinas⁷

? Definición

¿Tributación 'progresiva' o 'regresiva'?:

Un impuesto es progresivo si representa una mayor proporción de ingresos para las personas con ingresos más altos que para las personas con ingresos más bajos. De este modo, las personas más ricas pagan una mayor proporción de sus ingresos en impuestos que las personas más pobres. Por el contrario, un impuesto es regresivo si las personas más pobres pagan una mayor proporción.

Redistribución: para enfrentar la pobreza y la desigualdad

La política tributaria puede desempeñar un papel importante en la redistribución de la riqueza dentro de una economía. La prestación de servicios que se describe en la sección anterior es una forma de enfrentar la pobreza y la desigualdad mediante la tributación, pues son los pobres los que tienden a depender más de los servicios esenciales tales como salud y educación financiados con fondos públicos. Como hemos visto con el estudio de caso de Bolivia en la página 2, la política tributaria tiene el potencial para redistribuir la riqueza de un país desde los ricos (en este caso empresas de petróleo y gas) hacia los más pobres y vulnerables (personas de edad, y niños que de lo contrario carecerían de educación). Este es un ejemplo de tributación 'progresiva' y equitativa.

Los sistemas tributarios pueden incluir elementos progresivos o regresivos. Por ejemplo, un país podría depender de la tributación de la riqueza de recursos, la tributación de las empresas o la tributación de la propiedad al tiempo que recauda menos impuestos de las personas con bajos ingresos. O bien los impuestos a la renta podrían diferenciarse entre los que tienen ingresos más bajos y los que tienen ingresos más altos. Por lo general, estas políticas serían consideradas progresivas. Por el contrario, una dependencia de los impuestos al consumo (que gravan alimentos, combustible y otros bienes) sería considerada regresiva.

En realidad, los sistemas tributarios suelen ser regresivos de todo el mundo. Esto es aún más probable que sea el caso en muchos países del Sur, que tienden a tener niveles especialmente bajos de tributación sobre los ingresos y dependencia excesiva de los impuestos al consumo. Por ejemplo, en América Latina los impuestos sobre la renta de las personas naturales contribuyen sólo el 4% de la recaudación tributaria general. A algunos países del Sur les va mejor. En Bangladesh la tributación directa comprende un 20%. En Ghana, la cifra es el 22%, pero esto es mucho mayor que la mayor parte de sus vecinos regionales y está todavía muy por debajo de la media de los países desarrollados de 35%.⁸ Un sistema tributario regresivo puede hacer mucho daño y puede incluso contribuir directamente a la concentración de la riqueza, como se ha demostrado que hace en América Latina, donde la desigualdad es mayor después de pagados los impuestos que antes de pagados los impuestos.

El 'consenso tributario' impulsado por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial

y otros en los últimos dos o tres decenios ha tendido a contribuir a la promoción de la naturaleza 'regresiva' de muchos sistemas tributarios. Mientras que los países han sido fuertemente alentados a minimizar la tributación de los inversionistas extranjeros, así como a reducir los impuestos al comercio que antes eran importantes fuentes de rentas para el gasto social (ambas tendencias se explican en detalle más adelante en este capítulo), los gobiernos, entretanto, han sido instados a aumentar los impuestos a las compras, generalmente conocidos como 'impuesto al valor añadido' (IVA) o a veces denominados 'impuesto a los bienes y servicios' (IBS) o 'impuestos al consumo'. Estas recomendaciones de política se basan en la premisa de que los impuestos deben ser económicamente neutrales y deben centrarse solamente en aumentar las rentas, ignorando el potencial de los impuestos para poner en cuestión la desigualdad.

El IVA no es equitativo con los más pobres

La mayoría de países del Sur tienen grandes sectores informales y significativas poblaciones rurales, de los cuales es difícil para los gobiernos con administraciones tributarias débiles recaudar impuestos a la renta. Incluso si los gobiernos tuvieran en funcionamiento mejores sistemas, estos suelen ser los ciudadanos menos capaces de pagar impuestos. En respuesta a este problema, así como a las presiones de las instituciones financieras internacionales (IFI) y donantes, muchos países del Sur vienen dependiendo cada vez más de una expansión del IVA para sus rentas tributarias. Mientras que las economías de los países desarrollados tienden a depender del IVA en cerca de un 30% del total de rentas tributarias, en los países del Sur dicho impuesto es a menudo considerablemente mayor. En América Latina, los impuestos al consumidor representan casi las dos terceras partes de las rentas tributarias, siendo el IVA el más importante de estos impuestos.

Sin embargo, los impuestos al consumo como el IVA o el IBS son normalmente impuestos regresivos. A menos que se aplique un conjunto integral de exenciones a los productos y servicios básicos consumidos por las personas pobres, éstas gastarán un porcentaje mucho mayor de sus ingresos mínimos en los bienes y servicios gravados con estos impuestos que los que tienen grandes ingresos disponibles. Así que una demasiada dependencia del IVA por parte de un gobierno para generar sus rentas puede acabar profundizando la desigualdad en un país. Por esta razón el IVA ha sido un foco de las protestas por justicia tributaria en países de todo el mundo.

ESTUDIO DE CASO

Campañas contra el IVA en Filipinas y Sierra Leona

Filipinas

A principios del decenio de 1990, la Coalición para la Liberación de la Deuda (FDC) de Filipinas protestó contra los planes del gobierno filipino para ampliar el IVA sobre una gama de artículos, incluidos los plaguicidas, lo cual habría elevado los costes de producción para los pequeños agricultores que no podían trasladar el gravamen a comerciantes y molineros.⁹ Los ciudadanos argumentaron que el IVA violaba la Constitución filipina, que dice que 'el Congreso desarrollará un sistema progresivo de impuestos' (artículo VI, sección 28). Sin embargo, a pesar de una fuerte campaña contra el impuesto, la ley de IVA fue aprobada en el Congreso. Inicialmente la FDC se centró principalmente en el problema de la deuda y cómo el gobierno debía abordarlo de manera justa y eficiente. Pero la introducción del IVA, que respondió a condiciones crediticias impuestas por el FMI, el Banco Mundial y el Banco Asiático de

Desarrollo, movió a la FDC a participar en campañas en cuestiones tributarias, al ver que el impuesto injusto y el problema de la deuda eran inseparables. La FDC lanzó un Seminario Ciudadano sobre Reforma Tributaria, y desde entonces ha participado activamente en comprometer al gobierno en campañas de reforma tributaria.

Sierra Leona

En 2010, tras la aplicación de un IBS en Sierra Leona, una amplia gama de grupos de la sociedad civil, incluidas redes y coaliciones (desde salud y agricultura hasta minería, educación y bienestar de los animales), se reunieron para desafiar la imposición del IBS como una política regresiva del gobierno y para planificar incidencia política e investigación en cuestiones tributarias. El foro desarrolló y publicó la 'Declaración de Freetown sobre impuestos y desarrollo'.¹⁰

ESTUDIO DE CASO

El sistema tributario regresivo de Brasil¹¹

La recaudación tributaria en Brasil ha ido en aumento y la presión tributaria de Brasil rivaliza ahora con la de los países desarrollados. Sin embargo, investigación realizada tanto por el gobierno como por la sociedad civil muestra que los pobres pagan una proporción mucho mayor de sus ingresos en impuestos que los ricos. Se estima que las familias muy pobres —las que ganan sólo hasta dos veces el salario mínimo mensual— gastan alrededor de 48.8% de sus ingresos en impuestos. Las familias más ricas —las que ganan más de 30 salarios mínimos— se estiman que gastan sólo el 26.3% de sus ingresos en impuestos.

El impuesto a la renta de Brasil es una parte clave del problema. Los incentivos tributarios son comunes y la carga del impuesto a la renta de los más ricos en realidad se ha reducido en la última década. Diversas reformas han introducido también nuevas exenciones tributarias para las empresas. En 1995, el gobierno aprobó una ley de reducción de la tasa de impuesto sobre la renta de las empresas del 25% al 15%, así como una serie de exenciones a los impuestos a los ingresos de las empresas. La organización de la sociedad civil brasileña INESC ha calculado que el importe de las rentas tributarias dejadas de percibir como resultado de estos generosos incentivos tributarios a las empresas ronda los \$15,500 millones al año. Además, se estima que las 5,000 familias más ricas de Brasil tienen propiedades por valor de un 40% del producto interno bruto (PIB) del país, y sin embargo los impuestos a la propiedad siguen siendo dejados de lado como una fuente viable—y equitativa— de rentas tributarias. Hace tiempo que debió hacerse ya una reforma tributaria progresiva en Brasil.

¿Desigualdad de género en el sistema tributario?¹²

Los sistemas tributarios también pueden desempeñar un papel en abordar o exacerbar la desigualdad económica entre hombres y mujeres. Esto puede ser implícito o explícito.

Implícitamente, un impuesto idéntico puede tener un impacto diferencial en las mujeres y en los hombres debido a las diferentes funciones sociales y económicas de unas y otros. Por ejemplo:

- ▶ Una alta tasa de impuestos sobre los asalariados a tiempo parcial puede afectar a las mujeres más que a los hombres debido a que las mujeres son más propensas a trabajar a tiempo parcial para acomodarse a las responsabilidades familiares.
- ▶ Si el código tributario trata a una pareja casada como una sola unidad (combinando sus ingresos a efectos tributarios), la pareja puede enfrentar una ‘penalidad por matrimonio’, por la cual terminan pagando más que cuando presentaban sus impuestos por separado como personas solteras. Esto por lo general afecta desproporcionadamente a las mujeres porque el mayor impuesto es asignado de hecho sobre la ‘segunda’ fuente de ingresos. Las mujeres tienen más probabilidades de ganar menos que sus cónyuges y sus ingresos, por tanto, son generalmente considerados como ‘secundarios’.

- ▶ El cambio de impuestos directos a impuestos indirectos como el IVA puede producir mayores desigualdades de género si se gravan con impuestos artículos de primera necesidad que son consumidos en forma desproporcionada por hogares encabezados por mujeres.¹³
- ▶ Los hombres tienen más probabilidades que las mujeres de beneficiarse de exenciones de impuestos a la renta y a las empresas pues tienen más probabilidades de tener propiedades y valores.

Asimismo, a veces hay diferencias explícitas integradas en el sistema tributario entre cómo tributan hombres y mujeres. En Pakistán, por ejemplo, el código tributario permite que las mujeres que trabajan protejan de los impuestos una mayor cantidad de sus ingresos que los hombres que trabajan. Por el contrario, en Sudáfrica anterior a 1994, las mujeres casadas eran gravadas con tasas más altas que los hombres casados.

Por lo tanto, es importante que los grupos que trabajan en cuestiones tributarias evalúen las repercusiones de género de las estructuras fiscales y cuestionen los sistemas que son regresivos desde una perspectiva de género.

‘Un sistema tributario debe ser progresivo, lo que significa que los que tienen ingresos más altos paguen mayores impuestos como porcentaje de sus ingresos que los que tienen ingresos más bajos’.

Taxation and Development in Ghana: Finance, Equity and Accountability, 2009¹⁵

‘Si el gobierno sigue otorgando exoneraciones fiscales para atraer inversionistas, ¿dónde conseguiremos dinero para financiar la educación primaria, construir carreteras y reducir la mortalidad infantil? Lo tomaremos de los impuestos indirectos tales como el Impuesto al Valor Añadido, que grava a más filipinos’.

Professor Leonor Magtolis-Briones, Social Watch¹⁶

ESTUDIO DE CASO

La Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres en Sudáfrica¹⁴

La Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres (WBI) comenzó en Sudáfrica en 1995, poco después de la primeras elecciones democráticas del país. Se dedicó a la investigación, la capacitación y la incidencia política centradas en el impacto de género de los presupuestos gubernamentales. En su primer año, la WBI examinó cuatro áreas, vivienda, educación, bienestar y trabajo, así como las cuestiones más generales del empleo en el sector público y la tributación. El análisis de la WBI destacó el desplazamiento de Sudáfrica de la tributación directa a la indirecta y el sesgo de género implícito en ese desplazamiento. El carácter regresivo de los impuestos indirectos recae desproporcionadamente sobre las mujeres, precisamente porque la mayoría de los pobres son mujeres. El análisis también examinó los impactos sobre las mujeres de una variedad de otros tipos de impuestos y recomendó que la información tributaria del gobierno incluya desgloses por género a fin de facilitar análisis más sofisticados de las repercusiones de género de la tributación. A fines del decenio de 1990, el gobierno

siguió algunas de las recomendaciones de la WBI y publicó el número de contribuyentes hombres y mujeres que presentan declaraciones de ingresos. Con los años la WBI amplió su trabajo para abarcar todos los sectores del presupuesto. En su quinto año, la WBI se centró en cuestiones tributarias, realizando un análisis de género de los impuestos aduaneros y especiales de Sudáfrica y examinando cuestiones de género en relación con las rentas de los gobiernos locales.

En algunos casos los análisis de la WBI llevaron a resultados tangibles de política sobre cuestiones tributarias. Por ejemplo, la presión de la WBI y otros grupos llevó al gobierno a eliminar el IVA al kerosene, que es consumido en gran cantidad por los pobres; esto tuvo un impacto positivo en las mujeres en particular, habida cuenta de que hay más mujeres que hombres entre los que viven en la pobreza y el kerosene es comprado en gran medida por las mujeres.

¿Quién tiene el dinero, los gobiernos centrales o los locales?

En muchos países del Sur, la tributación local representa sólo una pequeña parte del total de rentas tributarias. En Ghana, los distritos siguen siendo fiscalmente dependientes de las transferencias centrales y de los donantes. Sin embargo, hay muy poca coordinación entre las autoridades locales y las autoridades tributarias nacionales. Los ciudadanos se enfrentan constantemente a dos conjuntos distintos y descoordinados de recaudadores de impuestos y demandas tributarias, mientras que algunos funcionarios tributarios nacionales reportan que los funcionarios tributarios locales buscan a veces incrementar la recaudación local fomentando la evasión de impuestos nacionales. Esto socava la credibilidad del sistema en su conjunto y puede dar lugar a ciudadanos poco instruidos o carentes de información que paguen más impuestos de lo que deberían.

La importancia de las organizaciones de la sociedad civil que se manifiestan directamente sobre la problemática de la equidad tributaria se ve resaltada por las recientes tendencias en reforma tributaria. Un informe de PricewaterhouseCoopers y el Banco Mundial deja en claro que el cambio más popular en los sistemas tributarios en todo el mundo entre 2004 y 2006 fue reducir las tasas de impuestos a las utilidades de las sociedades.¹⁷ El sector privado ha sido eficaz para asegurar reformas en su beneficio. Lamentablemente es menos común escuchar las voces que luchan por un aumento en la recaudación tributaria y reformas fiscales equitativas. Los grupos de la sociedad civil pueden promover políticas tributarias favorables a los pobres al asegurar que cuestiones de equidad cruciales sean parte de los debates sobre tributación.

Representación: generar la transparencia de los gobiernos ante los ciudadanos y reivindicar espacio en la formulación de políticas

Generar la transparencia de los gobiernos ante los ciudadanos

Si ustedes están trabajando en cuestiones de gobernanza y transparencia, los impuestos deben también estar en su agenda. La tributación es más que recaudación de rentas; es también una parte fundamental de la consolidación del Estado y la democracia. Un importante estudio examinó el vínculo entre democracia e impuestos en 113 países entre 1971 y 1997. Encontró que introducir o aumentar los impuestos sin simultáneamente aumentar y mejorar la prestación de servicios llevaba a los ciudadanos a exigir sus derechos y a reformas democráticas ulteriores.¹⁸

Los activistas siempre han cuestionado a los gobiernos cuando éstos recaudan y gastan las rentas públicas de manera inequitativa o corrupta. En muchos países la imposición de impuestos inequitativos ha sido un importante catalizador del cambio social y político, desde el impuesto de capitación en la Inglaterra medieval hasta el motín del té en Boston y el IVA en Ghana en el decenio de 1990. La relación a largo plazo entre la tributación y el desarrollo de gobiernos con mayor grado de transparencia y capacidad de respuesta tiene una serie de componentes:

- ▶ La negociación colectiva en torno a la renta tributaria crea un 'contrato social' entre los miembros de la sociedad que están pagando impuestos y votando por partidos políticos, y las autoridades que esperan recaudar y gastar esas rentas de una manera que beneficie a quienes las eligieron. Los impuestos hacen que el gobierno sea más inmediato y visible, y en última instancia que rinda cuentas en mayor grado. Una cuestión crucial es que la equidad en el sistema tributario es importante para generar esa rendición de cuentas entre gobiernos y ciudadanos; sin la percepción de que los grandes actores están aportando la parte que les corresponde, el incentivo para que los ciudadanos comunes hagan lo mismo disminuye considerablemente.
- ▶ Un Estado que depende de los impuestos necesita una economía saludable para generarlos. Eso requiere ciudadanos y empresas que florezcan, por lo que el gobierno tiene interés en responder a sus necesidades.
- ▶ Para recaudar impuestos de forma fiable, los gobiernos necesitan servicios tributarios eficientes, responsables y honestos (esto es, buena gobernanza administrativa).

Sin embargo, sin transparencia y acceso a la información, los ciudadanos son menos capaces de exigir a los gobiernos que rindan cuentas. Sin saber cuántos impuestos se están

'Los impuestos proporcionan a la gente un arma: si el gobierno no actúa bien, uno puede retener sus impuestos, especialmente cuando se trata de corrupción de alto nivel. La capacidad de respuesta del gobierno es mayor del gobierno a los ciudadanos que antes'.

Alvin Mosioma,
Red de Justicia Fiscal
África

Protestas por impuestos y representación

- ▶ En la India colonial, Gandhi organizó marchas en el decenio de 1940 contra los impuestos injustos que la administración colonial británica imponía sobre el pueblo indio sin el derecho a decidir cómo se gastaban.
- ▶ En el Reino Unido, cuando las mujeres hicieron campaña por el voto, adoptaron el lema 'sin voto no hay impuestos'.
- ▶ Durante los acontecimientos que llevaron a la guerra de independencia de Estados Unidos en 1776, los colonos británicos que no estaban representados en el Parlamento del Reino Unido se congregaron alrededor del grito de 'no hay impuestos sin representación'. Esto estableció el precedente del derecho a ser gravado sólo por los representantes electos por uno mismo.

En los tiempos actuales de independencia, algunos activistas de la justicia tributaria han invertido el lema de los defensores de la independencia estadounidense para decir 'no hay representación sin tributación', reconociendo que es poco probable que se logre una representación apropiada sin un sistema tributario transparente y equitativo.

recaudando y de dónde, las personas son menos capaces de hacer propuestas sobre cómo debe gastarse el dinero. La falta de transparencia y la falta de libertad de información son cuestiones que también son fundamentales para el control democrático que una población mantiene sobre su gobierno. Por lo tanto, la demanda de transparencia y libertad de información es un tema de campaña en sí mismo, así como un aspecto central de las campañas por justicia tributaria. Muchas organizaciones y activistas están encontrando formas de conseguir que los gobiernos compartan esta información y hacer que rindan cuentas.

Campaña ciudadana por derecho a la información sobre impuestos

La contraparte de presionar por la aplicación equitativa de los impuestos es presionar por la transparencia e inclusión en el sistema tributario.

En Sierra Leona, los ciudadanos necesitan desesperadamente información detallada sobre cómo se calculan los impuestos, cuánta renta tributaria se recauda y cómo se utiliza esa renta. En el plano del gobierno local, esto es particularmente importante cuando los ciudadanos se quejan de que el cálculo de los impuestos es arbitrario y que no se dispone de información sobre cuánta renta se recauda y cómo se gasta. La transparencia puede ser la base para alentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias y, en términos más amplios, construir la legitimidad y la transparencia del gobierno.¹⁹

Reconociendo esta importancia, una serie de campañas de la sociedad civil han tenido por objeto garantizar una mayor transparencia tributaria, junto con el monitoreo e incidencia en materia presupuestaria.

ESTUDIO DE CASO Derecho a la información en la India²⁰

En los últimos años, la India ha logrado un cierto nivel de progreso en otorgar derechos fundamentales a sus ciudadanos. Ejemplos recientes incluyen el 'Derecho a la educación' acordado en 2010 y el 'Derecho a la alimentación', que se debatió en 2010 en el Parlamento indio.

Las personas pobres en la India descubrieron que están pagando impuestos por todo, desde cajas de fósforos hasta el arroz, y con el lema 'queremos saber, queremos vivir' exigieron ver las cuentas del gobierno. Inicialmente se negó al pueblo este acceso a la información financiera, pero durante la campaña de 2005 por el 'Derecho a la información' los activistas en tributación aprovecharon la oportunidad para exigir claridad sobre los ingresos y gastos del gobierno. Con la aprobación de la Ley de derecho a la información, los ciudadanos de la India tienen ahora derecho

a saber cómo se gasta el dinero de sus impuestos y están usando este conocimiento para cuestionar las políticas tributarias existentes. El sistema tributario del gobierno central en la India tiene una plétora de exenciones que han dado lugar a que el gobierno deje de percibir enormes cantidades de rentas tributarias cada año; en el periodo 2009/10 el Ministerio de Finanzas del gobierno central estimó que esto ascendió a más de 5 billones de rupias (aproximadamente US\$110,000 millones) o un 8% del PIB de la India. Debido a la mayor transparencia que trajo consigo el Derecho a la información, los activistas indios – en tributación pueden ahora pedir que se justifiquen todas las exenciones de impuestos al comercio y la industria y que las exenciones que no puedan justificarse sean eliminadas.

Incluir los impuestos en el monitoreo del presupuesto

Muchas organizaciones en todo el Sur se dedican a monitorear el presupuesto de su gobierno, a fin de evitar la corrupción y asegurar que los fondos sean asignados de manera apropiada y sean gastados con eficacia. Por lo general el monitoreo del presupuesto se centra en cómo se gasta el dinero del gobierno; pero cada vez más los ciudadanos están reconociendo que es igualmente importante saber de dónde proviene el dinero, pues ningún programa o política del gobierno puede tener éxito sin fondos para implementarlo o imponer su cumplimiento.

Como señala la International Budget Partnership (IBP) en su guía para organizaciones no gubernamentales (ONG) que piensan en trabajar en tributación,²¹ el presupuesto es uno de los documentos públicos más importantes producidos por un gobierno, al expresar sus prioridades y compromisos. Es el lugar donde un gobierno propone cuánta renta planea recaudar y cómo planea utilizar esos fondos para satisfacer las necesidades concurrentes de la nación, desde reforzar la seguridad hasta mejorar la atención en salud y aliviar la pobreza. Teniendo en cuenta sus

implicaciones de gran alcance para los ciudadanos de un país, el presupuesto debe ser objeto de un examen y debate general. La IBP señala con acierto que los grupos que estén bien informados sobre ambos lados del presupuesto —los gastos y los ingresos— serán en última instancia más eficaces.

Lamentablemente, los gastos focalizados en los pobres suelen ser los más fáciles de sacrificar, porque los pobres tienden a estar desorganizados y ser políticamente débiles. Las OSC pueden encontrar que pueden defender más fácilmente estos programas si se dedican también a la problemática tributaria y trabajan para asegurar la suficiencia de las rentas. Por otra parte, si los grupos de la sociedad civil están haciendo incidencia por nuevas políticas de gasto que requieran de financiamiento sustancial, pueden fortalecer sus argumentos proponiendo impuestos específicos u otras fuentes de renta que las solventen. Saber cómo está asignada la carga tributaria entre los diferentes grupos —ricos o pobres, hombres o mujeres, urbanos o rurales, empleadores o trabajadores— puede ayudar a la sociedad civil a hacer incidencia por nuevas y más equitativas políticas tributarias.

‘El apoyo del gobierno a través de los impuestos dará lugar a más influencia de los ciudadanos que cuando el gobierno depende de fuentes externas de financiamiento’.

Siapha Kamara, SEND Foundation, Ghana

ESTUDIO DE CASO

Monitoreo presupuestario en Ghana²²

Una organización no gubernamental ghanesa llamada Centro para el Desarrollo Social Integrado (ISODEC) había trabajado en temas de justicia social y derechos humanos desde su creación en 1987. ISODEC reconoció la importancia del monitoreo de los presupuestos del gobierno como parte de esta agenda, así que estableció el Centro de Incidencia Presupuestaria (CBA). El CBA lleva a cabo investigaciones y análisis del presupuesto y la economía, incluido el examen de los efectos de las políticas de rentas tributarias sobre los pobres, tanto en el plano nacional como local. El CBA también imparte capacitación sobre cuestiones presupuestarias para funcionarios gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil en Ghana y países vecinos. El CBA ha organizado reuniones públicas en cada una de las 10 regiones de Ghana para solicitar opiniones de los ciudadanos sobre el presupuesto, crear conciencia sobre el presupuesto como una importante herramienta de desarrollo y fomentar un diálogo sobre el presupuesto entre los distintos sectores interesados del país.

Reivindicar espacio en la formulación de políticas e independizarse de la ayuda y la deuda

La sección anterior examinó el papel de los impuestos en mejorar la transparencia de los gobiernos frente a sus ciudadanos. Lamentablemente, muchos gobiernos de países del Sur dependen de la ayuda y la deuda en un alto porcentaje de sus ingresos, lo que significa que su mayor transparencia es a menudo hacia los donantes y prestamistas. Los donantes y las instituciones financieras internacionales pueden imponer condicionalidades de política perjudiciales e inequitativas y realmente hacer más difícil recaudar rentas e independizarse de la deuda. Inclinar la balanza en contra del financiamiento externo y a favor de mayores rentas provenientes de los impuestos puede crear un mayor espacio para la formulación de políticas en el plano nacional. Los impuestos, por lo tanto, son un elemento crucial para fortalecer el poder de los ciudadanos de hacer demandas a sus gobiernos.

Los impuestos son también una fuente de financiamiento más sostenible que la ayuda o los préstamos porque es menos probable que se agoten y no implican pagos de intereses.

Considérese la deuda: financiar proyectos de desarrollo a través de la deuda es una solución a corto plazo pero no es sostenible; de hecho, deja un legado por el cual los limitados impuestos recaudados internamente siguen pagando la deuda contraída para proyectos pasados en lugar de utilizarse en servicios esenciales muy necesarios.

América Latina sufrió ampliamente durante la crisis de la deuda. Sin embargo, en los últimos años,

El trabajo en tributación ha sido un componente clave de la labor del CBA desde su fundación. Una de sus primeras actividades relacionadas con la tributación fue la publicación de una guía ‘Tributación en Ghana al alcance de todos’, que fue ampliamente difundida entre las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la incidencia y análisis presupuestarios, así como entre los ciudadanos en general. La guía es usada ahora por el Instituto de Gestión y Administración Pública de Ghana como libro de texto para una primera licenciatura en tributación.

Asimismo, el CBA empezó a incluir el análisis de las propuestas del gobierno en materia tributaria en sus revisiones del presupuesto anual del gobierno. Por ejemplo, en 2005 el CBA comentó sobre la reducción de impuestos a la renta de las sociedades y las deficiencias en la administración tributaria, que obligan al país a depender en gran medida de la ayuda exterior. El CBA ha criticado al gobierno por reducir continuamente el impuesto a la renta y depender más fuertemente de impuestos al consumo regresivos.

gracias al fuerte crecimiento y los altos precios de sus materias primas, muchos países han realizado esfuerzos para reducir la carga de la deuda. Esto, junto con condonaciones de la deuda en virtud de la Iniciativa Países Pobres Muy Endeudados (PPME), significa que la deuda externa de la región como proporción del PIB ha disminuido significativamente. El FMI informa que la deuda externa de la región ha caído de 59% del PIB en 2003 a 32% en 2008. Sin embargo, en muchos países la carga de la deuda interna sigue siendo alta, y el servicio de la deuda sigue teniendo un grave impacto perjudicial en el gasto social. En Brasil, donde la recaudación tributaria es relativamente alta, 30% del presupuesto federal se va en servir la deuda interna y externa.

En comparación, el gasto en salud es poco menos de 5% del presupuesto federal. Los países de América Latina con baja tributación pueden encontrarse igualmente limitados por el servicio de la deuda. En Nicaragua, por ejemplo, la deuda externa se mantuvo en un 60% del PIB en 2008 (y la carga total de la deuda, incluyendo la deuda interna, se mantuvo en 80% del PIB). El servicio de la deuda ese año ascendió a US\$275 millones, alrededor de 4.4% del PIB del país. De hecho, el servicio de la deuda llegó a absorber hasta un 25% de los recursos fiscales del país. Esto fue equivalente a 36% del total del gasto social público y muchísimo mayor que el presupuesto de salud entero del país, que ascendió a sólo 3.7% del PIB.

En Filipinas, el servicio de la deuda para pagos de intereses desde 1986 a 2008 ya promedió alrededor de 25.72% del presupuesto nacional; y esto, sin pagar ninguna parte de la suma principal. En el reciente presupuesto de 2010 del gobierno filipino (US\$32,200 millones),

se dedicaron US\$7,900 millones (24.34%) a pagos de intereses y US\$9,300 millones (28.95%) al pago del principal. Esto significa que 53.3% de todo el presupuesto de 2010 de Filipinas se destinó tan solamente a los pagos de la deuda. Por otra parte, sólo US\$9,200 millones (28.5%) fueron asignados a los servicios sociales básicos (educación, salud y vivienda).

Recaudar más impuestos internamente, mediante la mejora del cobro de impuestos a los que pueden pagar, reduce la dependencia de los países de los préstamos y el oneroso reembolso de esos préstamos en el futuro. Crucialmente, movilizar las rentas internas también ayuda a los gobiernos a romper con la dependencia frente a las potencias occidentales y las condiciones a menudo perjudiciales que imponen a sus fondos.

Por estos motivos es importante que las organizaciones que trabajan en la deuda examinen cómo los impuestos pueden utilizarse para reducir la dependencia de los gobiernos del Sur frente a financiamiento externo insostenible.

La demasiada dependencia de la asistencia para el desarrollo también viene acompañada de una serie de problemas, tales como la falta de voluntad de los donantes para financiar algunos proyectos socialmente importantes, un menor incentivo para que los gobiernos mejoren la recaudación tributaria y una continua tendencia de los donantes a condicionar la ayuda a que un país acepte su 'asesoramiento' en medidas de política. Otro problema es que si la ayuda se canaliza hacia proyectos que de otro modo habrían sido solventados por las rentas tributarias, dichas rentas tributarias pueden ser desviadas a la corrupción.

En resumen, aumentar las rentas provenientes de los impuestos reduce la dependencia frente a los donantes extranjeros y ayuda a los gobiernos y sus ciudadanos a escapar de la trampa de la ayuda y la deuda.

ESTUDIO DE CASO Malawi: una carretera para salir de la dependencia²³

La carretera Mponela a Ntchisi construida con fondos gubernamentales entre 2005 y 2007 fue la primera carretera importante construida por el gobierno con rentas internas en lugar de con financiamiento externo. La carretera de Ntchisi se conecta con la M1 en Mponela. Mponela y Ntchisi son distritos que tienen un alto nivel de actividades agrícolas y se ha hecho fácil el acceso a los mercados a través de la M1. Los donantes se habían negado a financiar la carretera, argumentando que no era una prioridad económica. Sin embargo, el gobierno consideró la carretera como un importante servicio social que permitiría a la gente viajar en la temporada de lluvias y a los agricultores viajar al mercado a un costo más asequible para vender sus mercancías. Dado que el gobierno utilizó los recursos internos del país, esta diferencia de opinión no importó; no necesitó ningún permiso para construir esta carretera. Por otra parte, la carretera fue construida más rápido que otras carreteras financiadas mediante ayuda de donantes y préstamos, tales como la carretera Chitipa a Karonga. Como los recursos ya estaban allí, las autoridades tuvieron mayor flexibilidad para hacer que la carretera se construyese más rápidamente. La carretera también facilitó a los lugareños el acceso a atención médica de calidad en el Hospital Central Kamuzu en la ciudad capital de Lilongwe.

Reformulación de precios: limitar los 'malos' públicos, alentar los 'bienes' públicos

Los impuestos pueden utilizarse para garantizar que todos los costos y beneficios sociales de la producción o el consumo de un bien determinado se reflejen en el precio de mercado. El diseño de un sistema tributario puede contribuir a la realización de otros beneficios sociales, haciendo que sea costoso realizar acciones consideradas socialmente indeseables, o incentivando comportamientos considerados beneficiosos para la sociedad.

Por el lado del consumo, esto puede incluir gravar el tabaco para limitar los daños a la salud, o la gasolina para limitar los costos ambientales. También se puede utilizar para desalentar la especulación sobre productos y servicios esenciales, la cual impide que los pobres tengan acceso a ellos. En el contexto del cambio climático, es evidente que los mecanismos de mercado no fijan los precios de nuestra producción y consumo de una manera que considere los impactos sobre las generaciones futuras. Sin embargo, la incidencia en cuestiones tributarias en este ámbito también debe considerar potenciales impactos negativos sobre los pobres.

ESTUDIO
DE CASOGravar el tabaco en Asia del Sudeste²⁴

La Alianza CMCT Filipinas (FCAP) ha estado haciendo incidencia por reformas muy necesarias al llamado 'impuesto al pecado' sobre el tabaco. Ha puesto de manifiesto que por lo menos 90,000 personas mueren cada año por enfermedades relacionadas con el tabaco, en un país con una prevalencia de fumadores adultos de 28.3% y una prevalencia de fumadores jóvenes de 17% y con los precios e impuestos más bajos sobre el tabaco en Asia del Sudeste (los impuestos sobre los cigarrillos son sólo 30% en promedio, oscilando entre 14% y 42%). Una investigación de la Organización Mundial de la Salud y el Departamento de Salud de Filipinas describe la variedad de costos no deseables que el consumo de tabaco en Filipinas impone a la sociedad y sus ciudadanos, a saber, enfermedades y muertes, mayores costos en salud y el incremento potencial del hambre, la desnutrición y la pobreza, si se utilizan recursos escasos para comprar tabaco. A fin de demostrar los beneficios de gravar el tabaco, muestra la evidencia de una fuerte correlación entre el precio real del tabaco y los niveles de consumo de tabaco en los países donde esto se ha medido, a saber, Sudáfrica, Singapur, Tailandia, Canadá y Estados Unidos. Por lo tanto, aumentar el precio del tabaco a través de los impuestos puede tener un impacto real positivo sobre la salud pública. Por otra parte, los impuestos recaudados generarán rentas adicionales, que pueden asignarse a gastos en desarrollo social como salud y educación.

Acción por Reformas Económicas (AER) y FCAP han colaborado en una campaña que ha logrado impulsar dos proyectos de ley de reforma impositiva del tabaco que serán presentados en la cámara baja del Congreso. Los proyectos de ley buscan establecer una tasa única para todos los cigarrillos, aumentar la tasa e indexarla a la inflación, y asignar una parte de las rentas obtenidas a programas de promoción de la salud y a proporcionar un medio de vida alternativo a los productores de tabaco.

Del mismo modo, en Indonesia, miembros de la informal Red de Control del Tabaco de Indonesia (ITCN), tales como los investigadores del Instituto de Demografía de la Universidad de Indonesia, cabildearon ante los miembros del Parlamento para convencerles de la necesidad de aumentar el impuesto tabacalero. Produjeron sus propios informes y hojas de datos para sostener sus argumentos. Apoyados por una iniciativa tributaria regional de la Alianza para el Control del Tabaco de Asia del Sudeste (SEATCA), también presentaron evidencias a sus parlamentarios de otros países de la región de Asia del Sudeste, tales como el impacto del impuesto al tabaco en Tailandia (actualmente en 85% del precio base de los cigarrillos), que ha contribuido a disminuir gradualmente la prevalencia del hábito de fumar, y sin embargo triplicó las rentas del gobierno por el impuesto tabacalero de 1992 a 2009. Como resultado de este trabajo de incidencia, el Parlamento ha incluido un nuevo impuesto al tabaco en un proyecto de ley de impuestos locales, la Ley de Impuestos y Gravámenes Regionales, que propone aumentar el impuesto especial al tabaco a 10% a nivel de distrito. Las empresas tabacaleras han cabildeado para postergar el impuesto hasta el año 2014.

Por el lado de la producción, pueden aplicarse impuestos inhibitorios, por ejemplo, sobre aspectos de las actividades mineras que potencialmente causen tensión ambiental en el ecosistema inmediato y las comunidades cercanas. Estudios han señalado que los costos sociales y ambientales que se producen como resultado de la extracción de minerales no son tomados en cuenta en gran medida cuando se toma la decisión de emprender o no un proyecto minero.²⁵ Tales costos sociales y ambientales no son normalmente valorados por los mercados o por la mayoría de los actores económicos, incluyendo las empresas mineras, pero en su lugar son cargados por las comunidades locales que viven cerca de las minas. Por lo tanto, los impuestos pueden contribuir de alguna forma a internalizar estos costos que de otro modo no son considerados, por ejemplo, asignando una parte de las regalías mineras a fondos de desarrollo local destinados a las necesidades de la comunidad. Otro método podría ser gravar las emisiones de carbono generadas por el transporte marítimo, o la aviación en particular, y utilizar estas rentas para los esfuerzos de adaptación y mitigación del cambio climático.

Tal como señaló la FDC, 'la cuestión aquí no es generar recursos para el gobierno, sino impulsar a los agentes económicos a adoptar tecnologías y métodos más favorables al medio ambiente, incluso si conllevan más costes. Pero hay que destacar que estos impuestos deben ir de la mano con los mecanismos de regulación (por ejemplo, leyes y reglamentos contra la contaminación) para alcanzar objetivos sociales'.²⁶

Cómo los países se ven privados de rentas tributarias

- ▶ Si todos los países en desarrollo pudieran aumentar la cantidad de impuestos recaudados a por lo menos 15% del ingreso nacional, los gobiernos contarían con otros US\$200,000 millones al año, según estimados de ActionAid.²⁷
- ▶ Los países del Sur pierden un estimado de US\$160,000 millones cada año como resultado de prácticas para esquivar impuestos relacionados con el comercio, según cálculos de Christian Aid. Esto es más de lo que esos países reciben en ayuda.²⁸
- ▶ De 1970 a 2008, el total de flujos financieros ilícitos que salieron de África ascendió a entre US\$854,000 millones y US\$1.8 billones, según investigación de Global Financial Integrity.²⁹ Esto equivale a entre cuatro y nueve veces los niveles actuales de deuda externa de África subsahariana.
- ▶ El FMI estimó en 1999 que alrededor de US\$4.6 billones, o la mitad de los activos transfronterizos, eran mantenidos en paraísos fiscales (jurisdicciones del secretismo).³⁰

Las secciones anteriores explican algunas de las importantes funciones de los impuestos. Las siguientes secciones pasan a explorar cómo los gobiernos se ven privados de rentas tributarias. Si una economía pierde rentas tributarias a gran escala, esto socava las posibilidades de que los impuestos hagan realidad los beneficios potenciales descritos en las secciones anteriores. La pérdida de rentas tributarias afecta a todos los países, ricos y pobres, pero el impacto en los países del Sur es manifiestamente mayor.

Muchos países del Sur se ven afectados por un conjunto de desafíos nacionales comunes. A menudo las autoridades tributarias son débiles y no cumplen con recaudar los impuestos que deberían; el tamaño del sector informal hace que el seguimiento de las actividades económicas y la recaudación de impuestos constituya un enorme reto; y la corrupción en los gobiernos y las autoridades tributarias socava la confianza y disminuye el incentivo para que los ciudadanos paguen impuestos.

Como si estos desafíos no fueran suficientes, en la escena internacional las probabilidades están contra los países del Sur. Muchos países del Sur enfrentan presión para adoptar políticas internas

que pueden socavar sus derechos impositivos. Algunos países han estado sometidos a condicionalidades que promueven un conjunto de políticas conocidas como el 'consenso tributario', que son altamente regresivas; la competencia tributaria lleva a que los países reduzcan las tasas de impuestos u ofrezcan vacaciones fiscales con la esperanza de atraer inversiones extranjeras. Además de esto hay una falta de transparencia en relación con acuerdos firmados con empresas multinacionales, particularmente en el sector de recursos extractivos.

Por último, está claro que la falta de transparencia facilita la gran corrupción. El secretismo que rodea las operaciones de las empresas multinacionales y los impuestos que pagan significa que estas empresas pueden fácilmente eludir o evadir impuestos; y el secreto financiero en los paraísos fiscales facilita a personas y empresas ocultar sus actividades financieras de los gobiernos del Sur.

Las siguientes secciones examinan las limitaciones nacionales para una tributación eficiente, antes de abordar la presión externa para cambiar la política tributaria y, por último, el secreto financiero que lleva a la evasión y elusión tributarias.

Limitaciones nacionales

Autoridades tributarias débiles y grandes sectores informales

La capacidad de las autoridades tributarias en los países del Sur es un área que necesita con urgencia de una mejora. Tradicionalmente se han dedicado pocos recursos a la auditoría, y es común que muchas empresas en los países del Sur declaren pérdidas para efectos tributarios con pocas investigaciones resultantes. Además, la capacidad de una autoridad tributaria nacional en

un país del Sur para auditar con eficacia las cuentas de una multinacional suele ser extremadamente limitada, habida cuenta de las complejas prácticas contables que las empresas multinacionales pueden utilizar para asignar ganancias y pérdidas en un gran número de subsidiarias en una serie de países. La evasión del IVA e incluso el contrabando básico son también grandes problemas para las autoridades tributarias de los países del Sur.

Dado que en la mayoría de los países del Sur una gran parte de la economía opera en el sector informal, las limitaciones de capacidad son más pertinentes aún. Si personas y pequeñas empresas usan transacciones en efectivo en lugar de cuentas bancarias, es difícil monitorear la actividad económica. Al mismo tiempo, personas y pequeñas empresas deben ser motivadas para registrarse y pagar impuestos. Los incentivos necesarios podrían incluir protección de los derechos de propiedad, prestación de servicios y apoyo para ahorrar. Es el desafío del sector informal lo que puede llevar a los gobiernos a aplicar regímenes de IVA regresivos, ya que es más fácil obtener rentas del consumo que de los ingresos.

Además, los países del Sur tienen por lo general un historial extremadamente pobre en lo que respecta a investigación y enjuiciamiento por evasión de impuestos. Por ejemplo, en Guatemala, entre 2001 y 2003, se presentaron 1,295 casos de evasión de impuestos ante los tribunales. De ellos, en sólo cuatro los acusados fueron declarados culpables. En Honduras, un director de la autoridad tributaria hizo público que recibía amenazas anónimas por investigaciones en curso sobre evasión de impuestos. Muchos países del Sur no tienen ni siquiera una unidad de grandes contribuyentes (que puede reducir los costos de cumplimiento de las normas tributarias y asegurar uniformidad en la determinación de las obligaciones tributarias), mucho menos un equipo dedicado a realizar seguimiento de casos de evasión de impuestos. La impunidad de los grandes evasores de impuestos es un obstáculo importante en países

donde la gobernanza es débil, la corrupción es generalizada y la voluntad política para abordar esas cuestiones es inexistente. Esto luego socava la disposición de los ciudadanos comunes a aportar impuestos, pues ven que los ricos esquivan sus responsabilidades.³¹

Politización y corrupción en las autoridades tributarias

Dentro de las autoridades tributarias, como en cualquier institución, hay margen para la politización, la corrupción y la mala gestión. Por ejemplo, a un oficial de impuestos indonesio que llevaba sólo tres años en su puesto le encontraron una riqueza acumulada de más de Rp100,000 millones (US\$10 millones), algo imposible con su salario mensual de unos US\$800. Una investigación y declaraciones del desacreditado funcionario tributario incluyeron acusaciones de que varias empresas vinculadas a una importante figura política habían sobornado al funcionario a fin de evadir impuestos. Varios funcionarios han sido condenados en relación con este caso.³² Casos de corrupción como este pueden socavar la confianza pública en el sistema tributario, así como la moral dentro de la autoridad impositiva, y puede llevar a reducir los niveles de recaudación de impuestos. Este tipo de problemas no se limita a países del Sur.

Además de estos desafíos nacionales, los países del Sur enfrentan presiones externas y limitaciones en la configuración de políticas nacionales que les permitirían recaudar rentas eficazmente. Igualmente, el sistema tributario internacional representa los intereses de los poderosos.

Definición

Competencia tributaria:

La competencia tributaria es el proceso por el cual las naciones compiten entre sí para atraer la inversión de empresas internacionales, ofreciendo tasas de impuestos más bajas o vacaciones fiscales, a veces en 'zonas económicas especiales'. Tales incentivos tributarios han sido adoptados ampliamente en todo el mundo, y a menudo se señala que llevan a una 'carrera a la baja'.

Influencia externa sobre la política tributaria

Competencia tributaria: la carrera a la baja

La competencia tributaria ha ido de la mano con la creciente movilidad del capital en un mundo globalizado. Durante las últimas tres décadas, los Estados han tratado de atraer inversión extranjera directa a través de tasas tributarias bajas y otros incentivos tributarios y, en algunos casos, la promesa de secreto financiero. El FMI, el Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo y la Unión Europea (UE) han promovido, de diversas maneras mediante su trabajo de desarrollo del sector privado, esta tendencia, por ejemplo, alentando la reducción de las tasas del impuesto a las sociedades o concediendo desgravaciones de bienes de capital a la industria minera. Este tipo de políticas juntas son a veces descritas colectivamente como el 'consenso tributario'.³³

Los proponentes de la competencia tributaria argumentan que los regímenes de baja tributación son esenciales para atraer inversionistas, los cuales a su vez proporcionan puestos de trabajo, rentas, transferencia de tecnología, infraestructura y vínculos con empresas nacionales. Sin embargo, el papel de las exenciones de impuestos para atraer inversionistas extranjeros

es muy discutible, y una serie de estudios de varios países concluyen que los costos de los incentivos tributarios en términos de pérdida de rentas suelen ser mayores que los beneficios en términos de mayor inversión productiva.³⁴ El FMI es ahora más propenso a aconsejar a los países que minimicen las exenciones tributarias y procuren que los costos de todos los incentivos tributarios estén explícitamente incluidos en los presupuestos nacionales.

Las empresas atraídas por este tipo de exoneraciones tributarias han sido criticadas con regularidad por su, a menudo, pobre historial en términos de derechos de los trabajadores o respeto de los derechos de la tierra de los pueblos indígenas. Con frecuencia, estos inversionistas tampoco cumplen con llevar a cabo la transferencia de tecnología prometida u otros vínculos con las empresas nacionales, sobre todo porque los requisitos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) hacen difícil que los gobiernos puedan obligar a las empresas a ello. La competencia tributaria no sólo no garantiza la inversión interna que propicia el desarrollo, sino que también es antidemocrática, ya que socava la capacidad de los electores para elegir entre gobiernos con alta tributación y alto gasto y gobiernos con baja tributación y bajo gasto.³⁵

En última instancia, los ganadores de la competencia tributaria son las empresas multinacionales móviles que pueden enfrentar a los gobiernos entre sí con el fin de asegurarse ellas las tasas más bajas de impuestos. Los ciudadanos comunes, cuyos gobiernos se ven privados de rentas vitales, son los que pueden perder; y los más pobres son los más afectados.

Zonas económicas especiales y maquiladoras

A menudo los gobiernos conceden estas exenciones tributarias extendidas mediante el establecimiento de zonas económicas especiales (ZEE), que son regiones geográficas que tienen leyes tributarias diferentes al resto del país. La categoría 'ZEE' cubre una amplia gama de tipos

de zonas más específicas, incluidas las zonas de libre comercio (ZLC) y las zonas francas industriales (ZFI). Las maquiladoras son fábricas individuales que operan en términos similares a las ZEE.

En general, las ZEE y las maquiladoras tienen mala reputación en términos de sus normas laborales y su historial de desplazar a los indígenas de sus tierras. Conforme los ciudadanos se movilizan para corregir estas injusticias, muchos también incluyen la justicia tributaria en sus campañas.

ESTUDIO DE CASO Maquilas en Guatemala³⁶

América Latina es una región con un historial tributario tremendamente pobre, niveles de recaudación tributaria extremadamente bajos (en promedio alrededor del 16% del PIB) y sistemas tributarios regresivos. Guatemala es uno de los países con peor desempeño en la región. Según la autoridad tributaria guatemalteca, el país recaudó sólo el 11.3% de su PIB en impuestos en 2008.

Una razón para su recaudación tributaria extremadamente baja son los generosos incentivos fiscales del país. Desde que se aprobó legislación en 1989, las empresas que reúnen las condiciones para la categoría de 'maquiladoras' están exentas de derechos de importación, impuesto a la renta, impuestos a la repatriación de ganancias, IVA, impuestos a los activos e impuestos municipales. El término maquiladora se refiere al sector textil, pero la legislación de Guatemala se ha ampliado varias veces, con el resultado de que muchas más empresas se benefician de las concesiones. Aunque se supone que el beneficio es de carácter temporal —por ejemplo, las exenciones al impuesto a la renta son por 10 años— la práctica prevaleciente en Guatemala es que las empresas cierran y vuelvan a abrir con otra dirección. De esta forma pueden solicitar de nuevo la condición de exoneradas.

Estas concesiones tributarias tienen un enorme costo fiscal. Las autoridades tributarias calculan que las pérdidas derivadas por la legislación de las maquiladoras llegaron a US\$524 millones en 2005. Esto representa una gran proporción de la recaudación tributaria de Guatemala: 15.9% del total de impuestos recaudados ese año. Desde entonces se ha abandonado la práctica de reunir y publicar estos datos, pero actualmente los costos serían mucho más altos, pues la ley que modifica el régimen de las maquiladoras fue adoptada en 2004. Ha permitido que muchas empresas más puedan solicitar la condición de maquiladoras y beneficiarse de las exenciones. Entre las empresas que califican como maquiladoras figuran Colgate Palmolive C.A., Kellogg C.A. y Nestlé Guatemala, así como muchas otras empresas nacionales bien conocidas. Una organización de la sociedad civil guatemalteca, CIIDH, ha venido monitoreando la cuestión tributaria y haciendo incidencia por la reforma tributaria. Ahora dice que: 'La ley ya ni siquiera se asemeja a una ley para promover la inversión, y ahora se ha convertido en un mecanismo que las empresas pueden utilizar para eludir el pago de impuestos'.

ESTUDIO DE CASO Zonas económicas especiales en la India³⁷

En la India se están estableciendo ZEE en todo el país desde que se aprobó legislación en 2005. Activistas en la India han protestado contra las ZEE porque dicen que los agricultores están siendo obligados a dejar sus tierras, con poca o ninguna compensación, para dejar paso a la construcción de fábricas y parques industriales de empresas multinacionales. Además de estos problemas, las excesivas exoneraciones tributarias ofrecidas por las ZEE privan al gobierno de rentas que podrían utilizarse para el gasto social.

Las empresas que operan en las ZEE obtienen exención total de impuestos durante los primeros cinco años, 50% durante los próximos dos años y hasta 50% de exenciones sobre las ganancias que son reinvertidas durante otros tres años.

El Ministerio de Finanzas de la India estima que en 2008/09 los impuestos a las sociedades no percibidos ascendieron a 690,000 millones de rupias (aproximadamente US\$15,000 millones), como resultado de las exenciones fiscales en las ZEE así como otras deducciones del impuesto a las sociedades.

Jayati Ghosh, profesor de economía en la Universidad Jawaharlal Nehru y director de International Development Economics Associates, dice: 'Las personas sienten, con razón, malestar por la apropiación de tierras que se está llevando a cabo para las ZEE. Pero tenemos que hacer frente a la realidad de que va a haber cambios en el uso de la tierra a medida que la India se desarrolla. Lo que es importante es cómo se compensa y rehabilita a las personas que estaban en la tierra... El verdadero problema es que estas concesiones tributarias son obscenas. ¿Por qué las empresas instaladas en las ZEE no deben pagar ningún impuesto, mientras que en la India aún no tenemos dinero para la escolarización universal? Gastamos sólo el 4% del PIB en educación, en lugar del objetivo de 6%. Si tuviéramos la totalidad del pago de los impuestos existentes, tendríamos suficiente dinero para educar adecuadamente a nuestros hijos o para un centro de salud pública en cada aldea... Renunciar a una cantidad tan grande de recursos del gobierno es, desde luego, un delito importante habida cuenta de las necesidades de la sociedad india hoy y en el futuro'.

Exoneraciones tributarias en el sector de recursos extractivos

Otra área en que las exoneraciones tributarias cuestan muy caro a los países del Sur es el sector de minería y minerales. La extracción de minerales es reconocida por sus pobres impactos sociales y ambientales. Además, las empresas mineras industriales son particularmente conocidas por no crear vínculos con las economías locales o nacionales que estimularían más el desarrollo del sector privado y la creación de empleo. Esto se debe a que las empresas mineras extranjeras importan la mayor parte de sus equipos mineros, así como los servicios técnicos, financieros y de gestión necesarios para administrar las minas. Luego, una vez extraído, el mineral en bruto es por lo general exportado para su posterior refinado o procesamiento en otros lugares. Además, dada la naturaleza de la minería industrial de ser intensiva en capital, estas empresas crean relativamente pocos puestos de trabajo. Por eso, existe la opinión generalizada de que el máximo beneficio para el desarrollo que la minería crea en África es el potencial para generar rentas públicas a través de

los impuestos. Las rentas gubernamentales en la forma de regalías, derechos y varios impuestos directos e indirectos son potencialmente una importante fuente de ingresos para los gobiernos de los países ricos en recursos naturales.

Sin embargo, las exoneraciones tributarias extremadamente generalizadas significan que, con demasiada frecuencia, este beneficio primordial no llega a materializarse. Muchas empresas multinacionales han exigido y recibido de los gobiernos enormes concesiones en impuestos y regalías como el precio para establecer operaciones. Estos acuerdos tributarios por lo general se realizan en secreto entre empresas y gobiernos a través de contratos que a menudo pasan por encima de las leyes tributarias nacionales. Este tipo de tratamiento a su vez fomenta la corrupción, pues el secreto hace muy difícil que la sociedad civil, los parlamentos y otros supervisen las rentas procedentes de los recursos extractivos y cómo se gasta este dinero a través del presupuesto.³⁸

ESTUDIO DE CASO OSC de Zambia cuestionan exenciones tributarias a la minería³⁹

En Zambia se negociaron acuerdos de desarrollo minero con inversionistas mineros privados que se hicieron cargo de las minas cupríferas después de la privatización de la industria del cobre de Zambia en 1998. Dichos acuerdos ofrecieron enormes exenciones tributarias a las empresas mineras, entre ellas el establecimiento de tasas de regalías de 0.6% y de impuesto a la renta de las sociedades de 25%, en lugar de 3% de regalías y 30% de impuesto sobre la renta de las empresas especificados en la Ley de Minería. A pesar de los precios internacionales del cobre en auge entre 2003 y 2008, estas exoneraciones tributarias han drenado a las arcas del gobierno de rentas muy necesarias para los gastos del desarrollo. Por ejemplo, en 2004, el gobierno recaudó sólo US\$8 millones en rentas por impuestos y regalías de la industria cuprífera. En 1992, un año en que la producción de cobre y los precios internacionales del cobre estuvieron en niveles similares a los de 2004, las rentas del presupuesto provenientes de impuestos y regalías fueron US\$200 millones, en gran parte debido a la mayor recaudación de impuestos de las minas.

Los actores de la sociedad civil de Zambia, incluyendo la entonces Red de la Sociedad Civil sobre el Comercio de Zambia (CSTNZ), iglesias y sindicatos, se ocuparon de esta cuestión. Publicaron informes de investigación, comprometieron a parlamentarios y medios de comunicación y elevaron el nivel del debate en el país sobre la cuestión de las exenciones tributarias en el sector minero. En parte como resultado de esta exitosa campaña y cabildeo de la sociedad civil, en 2008 el gobierno decidió prohibir las exoneraciones tributarias especiales concedidas a las empresas mineras cupríferas en los acuerdos de desarrollo minero, y dispuso que las empresas volviesen a pagar el 3% previsto en la ley. El gobierno introdujo también un impuesto a las ganancias extraordinarias, pero éste fue abandonado un año más tarde, bajo presión de las empresas mineras, en parte como respuesta a la enorme caída de los precios internacionales del cobre. Aunque este revés redujo las rentas tributarias generales pagadas por las empresas mineras, en 2009 el ministro de Hacienda informó que el gobierno recaudó US\$77 millones en ingresos por impuestos y regalías de las empresas mineras cupríferas como resultado de las nuevas tasas de impuestos, un aumento de diez veces en comparación con 2004.

ESTUDIO DE CASO Rentas mineras no percibidas en Filipinas⁴⁰

A mediados del decenio de 2000, el gobierno filipino comenzó un agresivo esfuerzo para desarrollar el sector minero del país. El gobierno ve en la abundante riqueza mineral del país, todavía en gran parte enterrada bajo tierra, un motor potencial para impulsar el crecimiento económico y mantenerlo en alto nivel.

El gobierno ha proporcionado una serie de incentivos tributarios, incluyendo vacaciones fiscales sobre la renta, con el fin de atraer inversionistas al sector. Investigación de la organización Acción por Reformas Económicas llevada a cabo en 2009 estima que las rentas dejadas de percibir en 2004 como resultado de estas exoneraciones tributarias oscilaron entre US\$66.8 millones y US\$244.2 millones de dólares, esto es, entre 80% y 300% de la recaudación tributaria efectiva para el mismo año. Si se utiliza la estimación más alta, las rentas dejadas de percibir de la minería en 2004 habrían ascendido a 5.68% del déficit nacional. Esto es a pesar de la evidencia de que los factores determinantes para los inversionistas mineros son la calidad de los minerales en Filipinas y sus precios actuales, no las exoneraciones tributarias, lo que sugiere que las inversiones de todos modos habrían llegado.⁴¹

La parte del total de la recaudación tributaria que va a los gobiernos locales también ha ido disminuyendo constantemente. Es difícil conocer las razones de la disminución, pero una posible explicación es que las empresas mineras han estado reteniendo pagos a las administraciones locales a medida que la buena fortuna de la minería ha ido mermando. Por ejemplo, el Consejo de Asuntos Ambientales de Marinduque informó que Marcopper debe al gobierno provincial más de US\$20 millones en impuestos a bienes inmuebles no pagados. Las empresas mineras en tierras ancestrales tienen también un historial irregular en el pago de regalías a los pueblos indígenas.

La liberalización del comercio lleva a la pérdida de impuestos al comercio

La liberalización del comercio es otra vía importante a través de la cual los países del Sur han enfrentado la disminución de sus ingresos tributarios. Muchos países del Sur dependen en gran medida de los impuestos a las importaciones, debido a que dichos impuestos son relativamente más fáciles de recaudar y menos costosos de administrar que otras formas de tributación. La proporción de las rentas totales de los gobiernos que proviene de estos impuestos puede ser hasta una tercera parte, o en algunos países más alta aún.

Sin embargo, muchos países han reducido progresivamente sus aranceles durante los dos últimos decenios debido a condicionalidades impuestas por el Banco Mundial y el FMI y el 'consejo' de los donantes, lo cual a su vez ha reducido sus ingresos por impuestos. Y hoy en día, acuerdos bilaterales y multilaterales de libre comercio amenazan con imponer severas reducciones adicionales en los ingresos de los países del Sur por aranceles. Por ejemplo:

- ▶ Con base en cifras de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las negociaciones multilaterales en curso en el contexto de la Ronda de Doha de la OMC podrían dar lugar a pérdidas de hasta US\$64,000 millones para los países del Sur, por la pérdida de rentas tributarias por importación de bienes industriales.⁴² Esto es cuatro veces la

cantidad que el Banco Mundial predice que ganarían los países del Sur debido al aumento del comercio.⁴³

- ▶ Los acuerdos de libre comercio que se están negociando, o en algunos casos han sido concluidos recientemente, entre la UE y grupos de países de África, Caribe y Pacífico (ACP) (conocidos como acuerdos de asociación económica, AAE) también impondrían graves pérdidas de rentas para países especialmente vulnerables como resultado de impuestos al comercio perdidos. Se prevé que Costa de Marfil perdería un estimado de US\$83 millones al año, equivalente a su actual gasto en salud para medio millón de personas⁴⁴

El FMI y otros han sostenido firmemente, como parte del 'consenso tributario', que los impuestos al comercio deben ser reemplazados por el IVA. Sin embargo, destacamos anteriormente que el IVA suele ser un impuesto regresivo. Además, investigación del propio FMI ha demostrado que la introducción o expansión del IVA no ha generado niveles de ingresos tributarios en algo parecidos a la magnitud que compensaría los impuestos al comercio perdidos. En los países menos desarrollados, el IVA y otras formas de tributación sólo cubren un tercio de los impuestos perdidos a través de los impuestos al comercio perdidos, según estimaciones del FMI. Esto significa menos rentas para gastar en servicios sociales.

‘No hay ninguna legislación adecuada que rija la fijación de precios de transferencia en Mozambique... Cuando una solicitud de fijación de precios de transferencia se presenta ante las autoridades tributarias, nadie sabe cómo manejar la solicitud... Por lo tanto, es fácil para las multinacionales aprovecharse y explotar la débil capacidad de las autoridades tributarias y la falta de regulaciones que rijan la fijación de precios de transferencia’.

Ex funcionario tributario y ex empleado de una de las ‘Cuatro Grandes’ firmas contables en Mozambique

Definición

‘Evasión tributaria’:

Acción ilegal o fraudulenta de no pagar impuestos o pagar insuficientemente.

‘Elusión tributaria’:

Organizar las finanzas o cuentas de tal modo de reducir al mínimo los ingresos declarados y, por lo tanto, pagar impuestos tan poco como sea posible, a menudo encontrando y explotando lagunas en la legislación de los diferentes países. Esto es legal.

‘Prácticas para esquivar impuestos’:

Término jurídicamente impreciso que suele ser utilizado por los activistas de justicia tributaria, cuando no está claro si se está evadiendo o eludiendo un impuesto.

ESTUDIO DE CASO Campaña Stop EPA resalta impuestos al comercio perdidos⁴⁵

Cuando las negociaciones sobre los acuerdos de asociación económica (AAE, o EPA por sus siglas en inglés) comenzaron en 2002, la sociedad civil en los Estados ACP y en Europa se organizó y lanzó una campaña ‘Stop EPA’, para detener los AAE. Las preocupaciones suscitadas por los acuerdos propuestos incluían las repercusiones previstas en la agricultura, la industria y los puestos de trabajo —pues los países se verían obligados a competir con las importaciones europeas—, así como las maneras en que los AAE limitarían la capacidad de los gobiernos para regular sus economías en interés del desarrollo y la reducción de la pobreza. Además, los gobiernos y la sociedad civil han expresado su temor de que los AAE priven a los países ACP de importantes rentas tributarias, sin ninguna garantía de que estas pérdidas serían compensadas por flujos de ingresos alternativos. La UE ha argumentado que la brecha en las rentas puede llenarse con ayuda de corto plazo, pero no existen garantías de que se contará con fondos adicionales de una manera que no desvíe recursos de otros programas de desarrollo importantes. Lo que es peor, los gobiernos sacrificarían una fuente sostenible de financiamiento que puede ser generado año tras año, por una mayor dependencia de la asistencia al desarrollo de la UE que puede ser de corto plazo aun si se materializa. Cuando los activistas de Stop EPAs en Europa han planteado esta cuestión ante los gobiernos europeos y el Parlamento Europeo, ha sido recibida con preocupación, pues incluso los que creen en los beneficios de los acuerdos de libre comercio tienden a reconocer que los países necesitan ingresos tributarios sostenibles. Resaltar esta cuestión ha sido un punto de entrada para conseguir que los decisores escuchen las preocupaciones más amplias sobre los AAE.

El secreto financiero lleva a evasión y elusión tributaria

Hemos explorado cómo los gobiernos ofrecen tasas tributarias bajas, exoneraciones fiscales en un intento por atraer la inversión. También hemos visto cómo los impuestos comerciales no percibidos presentan una presión adicional sobre las arcas del gobierno. Como si estas prácticas no drenasen ya suficientes recursos internos, más fugas de rentas potenciales se producen a través de la evasión y elusión tributaria internacional, que se ve facilitada por el secreto financiero. Hay una serie de técnicas para eludir impuestos.⁴⁶

Precios de transferencia abusivos

Se estima que 60% del comercio internacional se produce dentro de las empresas multinacionales, pues diferentes subsidiarias se venden bienes y servicios entre sí.⁴⁷ Aunque las prácticas para esquivar el pago de impuestos no se restringen a las multinacionales, estas empresas con múltiples subsidiarias que operan en diferentes países pueden manipular más fácilmente sus ganancias imponibles. Uno de los mecanismos clave a través de los cuales las multinacionales consiguen no pagar lo que deben a los gobiernos es la manipulación de los precios que se cobran por bienes y servicios dentro de la empresa pero a través de fronteras.

La fijación de precios de transferencia es el sistema de fijar los precios de las transacciones entre partes relacionadas, por ejemplo, empresas hermanas dentro del mismo grupo de empresas bajo control común. Las empresas multinacionales administran sus negocios sobre una base internacional, y una venta de bienes o servicios a un cliente en un país a menudo incluirá entidades del grupo en varios otros países en la cadena de suministro. El problema es cómo asignar el costo de producir y vender el producto o servicio y las ganancias percibidas sobre la venta.

Las regulaciones internacionales requieren que las empresas fijen los precios de bienes y servicios a empresas relacionadas como si éstas no fueran relacionadas y realizaran sus transacciones en el mercado abierto. Sin embargo, a menudo es difícil determinar cuál es el valor de mercado de un producto. En este contexto, una empresa puede establecer la venta de bienes y servicios de empresas filiales dentro de una multinacional entre sí a precios artificialmente altos o bajos. A menudo las empresas pueden, por lo tanto, asignar la ganancia entre las empresas comerciales subsidiarias de tal manera que haya que pagar una cantidad mínima de impuestos.

Cuando esto ocurre dentro de las empresas, los activistas por la justicia tributaria suelen denominar esto como ‘manipulación de precios de transferencia’. Una práctica similar en que empresas no relacionadas hacen tratos entre sí para manipular el precio se denomina ‘falsa facturación’. Juntas, estas prácticas suelen denominarse ‘manipulación de precios comerciales’. Se estima que alrededor del 50% de las transacciones comerciales en América Latina y el 60% en África tienen precios falseados en un promedio de más de 10%.⁴⁸

Las víctimas de la manipulación de precios comerciales son muy a menudo los países más pobres donde las autoridades tributarias no tienen ni la experiencia ni los recursos para monitorear o probar lo que está sucediendo. El secretismo y la falta de transparencia en la presentación de informes financieros hacen increíblemente difícil a las autoridades tributarias con recursos limitados averiguar qué impuestos se les debe, porque las empresas no están obligadas a informar sobre sus ganancias y las de sus subsidiarias en todos los niveles nacionales a los gobiernos en cuya jurisdicción operan. Por otra parte, las empresas multinacionales tienen los recursos para llevar a cabo complicadas

transacciones mundiales y procedimientos que los administradores tributarios de los países del Sur pueden encontrar difíciles de rastrear.

No es sólo la falta de transparencia en los informes empresariales lo que facilita la evasión y elusión tributaria, sino también la falta de cooperación entre los países cuando se trata de

compartir información tributaria.

Las jurisdicciones del secretismo socavan la capacidad de los gobiernos para percibir rentas al permitir que empresas y personas alberguen activos en sus territorios, lejos de los ojos del recaudador de impuestos.

Pérdidas por la manipulación de precios comerciales

Christian Aid estima que las pérdidas para los países del Sur como resultado de la manipulación de precios comerciales están por el orden de US\$160,000 millones. Los siguientes son ejemplos de lo que esto significa en países concretos:

- ▶ En 2007, Bangladesh perdió un estimado de US\$172.6 millones en rentas tributarias por manipulación de precios comerciales en el comercio con la Unión Europea y Estados Unidos, en gran parte atribuible a su industria de ropa a tejido y crochet. En 2007 el crecimiento en este sector superó todas las expectativas a pesar del aumento de los costos debido a aumentos de precios de la energía. Para facilitar este crecimiento, el gobierno invirtió en apoyo tanto técnico como financiero para ayudar a las exportaciones. Y sin embargo perdió rentas tributarias muy necesarias a causa de la manipulación de precios comerciales.⁴⁹
- ▶ En el mismo año, Vietnam perdió US\$171 millones en rentas tributarias y Pakistán perdió US\$152 millones.⁵⁰
- ▶ Se estima que Kenia ha perdido unos US\$2,000 millones entre 2000 y 2008 en flujos de capital salidos ilícitamente del país, equivalentes a un 70% de su presupuesto para el desarrollo 2010-11, de US\$2,700 millones. Probablemente habrá pérdidas tributarias significativas como resultado de este nivel de fuga de capitales. La Autoridad Tributaria de Kenia (KRA) ha estado investigando una serie de multinacionales, incluyendo las tres más grandes empresas de flores del país, por abuso de precios de transferencia, pues se cree que esta práctica representa una proporción significativa de estos flujos ilícitos de capital. Según el señor John Njiraini, comisionado de impuestos nacionales de la KRA a cargo de los grandes contribuyentes: 'Hemos visto casos de multinacionales que reportan pérdidas en subsidiarias en Kenia, mientras que sus empresas matrices están haciendo enormes ganancias. Estamos investigando si han abusado de las políticas de precios de transferencia'.⁵¹

Definición

'Abuso de precios de transferencia' (a menudo denominado 'manipulación de precios de transferencia'):

Manipulación de precios de transacciones entre subsidiarias de multinacionales o, más específicamente, la venta de bienes y servicios por empresas filiales dentro de una empresa multinacional entre sí a precios artificialmente altos o bajos.

'Falsa facturación':

Práctica similar al abuso de precios de transferencia, pero entre empresas no relacionadas. Dos empresas pueden llevar a cabo una transacción para la cual hay dos facturas, la 'real', que muestra cuánto se pagó verdaderamente, si es que se pagó, por los bienes o servicios, y la 'oficial', que se entrega a los funcionarios tributarios y aduaneros. La factura oficial muestra una cantidad o precio falseado.

'Manipulación de precios comerciales': Término para cubrir tanto el abuso de precios de transferencia como la falsa facturación.

ESTUDIO DE CASO

La campaña por la justicia tributaria en Europa

Los activistas por la justicia tributaria en Europa, entre ellos la Red de Justicia Fiscal, Eurodad, Christian Aid, CCFD, MISEREOR y ActionAid, han estado presionando para que los gobiernos del G20 aborden la cuestión del abuso de precios de transferencia. La crisis financiera de 2008 creó un impulso para el cambio en los países de la OCDE, y una oportunidad para que las organizaciones no gubernamentales y otros introduzcan los impactos del secreto financiero en el desarrollo, llamando a los líderes mundiales a abordar el problema. El G20 se comprometió a elaborar propuestas para garantizar que los países en desarrollo se beneficien del nuevo entorno cooperativo en materia de tributación.⁵²

La campaña tiene una oportunidad real de éxito, en la medida en que la Unión Europea y la OCDE reconocen la necesidad de abordar el problema y parecen estar tomando medidas al respecto.

Cuentas país por país

Es fundamental que las empresas sean transparentes acerca de sus operaciones en todos los países en que operan. Las cuentas país por país son una herramienta para hacer más transparentes a las empresas multinacionales. Como hemos establecido, la elusión tributaria es un problema en todo el mundo. Implica la explotación abusiva de las brechas y lagunas en las leyes tributarias nacionales e internacionales que permite a las empresas multinacionales, en particular, trasladar las ganancias de un país a otro, a menudo a paraísos fiscales o a través de éstos, con la intención de reducir los impuestos que pagan sobre una parte o la totalidad de sus ganancias. La elusión tributaria a tan grande escala en todo el mundo es facilitada por la falta de transparencia en la forma en que las empresas multinacionales reportan y publican sus cuentas. Hacer más transparentes las cuentas de las empresas multinacionales ayudaría a la sociedad civil y los gobiernos a hacerles rendir cuentas por los impuestos que pagan, y el grado en que éstos corresponden a la actividad económica subyacente.

Esta norma propuesta, que se originó en la Red de Justicia Fiscal, es respaldada ahora por la Unión Europea y ha alcanzado la atención de la OCDE, el Comité de Expertos de las Naciones Unidas sobre Cooperación Internacional en Cuestiones Fiscales y otros organismos internacionales.

Jurisdicciones del secretismo (comúnmente conocidas como paraísos fiscales)

Las jurisdicciones del secretismo facilitan las prácticas para esquivar impuestos arriba mencionadas. Hay entre 50 y 72 de estas jurisdicciones del secretismo en el mundo, que permiten a empresas y personas ricas ocultar activos y eludir impuestos al negarse a intercambiar información concreta con otros países. La Red de Justicia Fiscal estima que la suma total de dinero depositado en paraísos fiscales es de aproximadamente US\$11 billones, lo que resulta en una pérdida fiscal anual de US\$255,000 millones. Las jurisdicciones del secretismo privan de rentas al fisco de países ricos y pobres, pero tienen un impacto

enormemente mayor en los países del Sur, que mal pueden permitirse tales pérdidas. En algunos casos pueden constituir un escondite para sobornos pagados a gobiernos, o bienes sustraídos del presupuesto de los gobiernos.

Las jurisdicciones del secretismo también permiten que las empresas multinacionales y personas ricas establezcan 'fideicomisos' en que se paga dinero. La identidad de los que pagan dinero en estos paraísos fiscales está oculta, como también la identidad de los que tienen acceso a ellos. Esto significa que si estos ingresos están sujetos a impuesto, el país donde se debe pagar ese impuesto nunca podrá saberlo.

Intercambio automático de información tributaria

Una serie de organizaciones no gubernamentales también están pidiendo un acuerdo multilateral sobre intercambio automático de información tributaria para terminar con el secreto de los paraísos fiscales, que hace posible las prácticas para esquivar el pago de impuestos. Este acuerdo significaría que los países compartan automáticamente información sobre ciudadanos o empresas que detentan activos en sus territorios, con el país donde se originó ese activo o donde el ciudadano es residente. Dotaría a los países de información oportuna sobre dónde es probable que se esté produciendo abuso tributario y, por lo tanto, dónde se precisa mayor investigación.

Como se ha demostrado a lo largo de este capítulo, la política tributaria tiene un impacto sustancial en muchas de las preocupaciones principales de las organizaciones de la sociedad civil, desde asegurar la disponibilidad de fondos para programas sociales importantes hasta reducir la brecha entre ricos y pobres. En muchos países, los debates en materia tributaria están dominados por las empresas y personas ricas. Sus preocupaciones son a menudo diferentes a los de la sociedad civil en general. Sin embargo, las decisiones sobre las cuestiones tributarias están entre las más importantes que toma un gobierno. Es esencial que la sociedad civil esté en condiciones de ofrecer su perspectiva sobre las políticas tributarias para que pueda ayudar a ampliar el debate e influir en estas políticas y el impacto que tienen en todos los ciudadanos.

Página de interacción

Esta página ofrece una sugerencia para facilitar una discusión grupal sobre los principales temas planteados en este capítulo.

Ejercicio 1: ¿Por qué preocuparse por los impuestos? Preparación de argumentos para su organización.

Propósito: Establecer por qué los impuestos son pertinentes para el trabajo de diferentes organizaciones, redes y comunidades.

Ejercicio de discusión en grupos: Compartan los estudios de casos y citas del capítulo sobre '¿Por qué preocuparse por los impuestos?' con los grupos. ¿Algunos de estos ejemplos les parecen pertinentes? Pidan a los grupos que discutan maneras en que piensan que los impuestos son pertinentes para su organización, red o comunidad.

En la sesión plenaria: Pidan a los grupos que compartan sus principales conclusiones. Discutan según corresponda.



Capítulo 1: ¿Por qué preocuparse por los impuestos?

En este momento, ustedes deben:

- ▶ estar familiarizados con una variedad de cuestiones clave de justicia tributaria, incluyendo los beneficios potenciales de los impuestos (las cuatro 'R') y los diversos medios por los cuales los países se ven privados de rentas tributarias
- ▶ comprender cómo se relacionan estas cuestiones tributarias con su organización, red o comunidad.

Los próximos pasos son para que ustedes piensen en su estrategia de incidencia en tributación, incluyendo:

- ▶ identificar la cuestión tributaria que es pertinente a su organización
- ▶ llevar a cabo su análisis de problemas y soluciones
- ▶ identificar los actores claves en tributación y sus destinatarios y aliados clave
- ▶ fijar sus metas y objetivos
- ▶ elaborar indicadores para medir su progreso
- ▶ desarrollar mensajes sobre tributación para sus diferentes audiencias.

El Capítulo 2 proporciona orientación sobre esto.

Referencias

1. ActionAid y Education International, *Toolkit on Education Financing, 2009*. www.actionaid.org/docs/ei-aa-gce_toolkit.pdf
2. Información de Rebecca Dottey, Christian Aid Ghana, y de www.panos.org.uk/?lid=30199
3. ActionAid y Education International, *Toolkit on Education Financing, 2009*. www.actionaid.org/docs/ei-aa-gce_toolkit.pdf
4. Fuente: Christian Aid, *The Benefits of Foreign Investment: Is Foreign Investment in Bolivia's Oil and Gas Delivering?, 2007*.
5. A Waris, M Kohonen, J Ranguma y A Mosioma, *Taxation and State Building in Kenya: Enhancing Revenue Capacity to Advance Human Welfare*, Tax Justice Network Africa (TJN-A)/Tax Justice Network International Secretariat (TJN-IS), 2009.
6. Investigación citada en *African Tax Justice Spotlight*, número 4, diciembre 2010, Nairobi: Tax Justice Network Africa.
7. Tomado de Freedom from Debt Coalition (FDC), *Citizens' Review of the Tax System, 1994*.
8. Bangladesh: Equity BD, 'Taxation in Bangladesh', presentación ante la Conferencia Regional de la Red de Justicia Fiscal Asia, Manila, agosto 2010; Ghana: con base en datos fiscales para 2009 del Ministerio de Finanzas de Ghana, de enero a diciembre (véase <http://bit.ly/aeLJDW>); promedio para países desarrollados basado en cifras de la OCDE (www.oecd-ilibrary.org/taxation/total-tax-revenue_20758510-table2).
9. Véase FDC, *Citizens' Review of the Tax System, 1994*, p6.
10. www.christianaid.org.uk/pressoffice/pressreleases/march2010/sierra-leonean-citizens-slam-impact-of-new-tax-on-development.aspx
11. Fuente: INESC, *Reforma Tributária Desmonta o Financiamento das Políticas Sociais*, Nota técnica, Brasil, 2009.
12. Contenido tomado de International Budget Partnership, *A Guide to Tax Work for NGOs*, octubre 2006. www.internationalbudget.org/files/GuideTaxWork.pdf
13. D Casale, *Indirect Taxation and Gender Equity: Evidence from South Africa*, South African Country Paper, University of KwaZulu-Natal, 2009.
14. Estudio de caso de International Budget Partnership, *A Guide to Tax Work for NGOs*, octubre 2006. www.internationalbudget.org/files/GuideTaxWork.pdf
15. W Prichard y I Bentum, *Taxation and Development in Ghana: Finance, Equity and Accountability*, Tax Justice Network, 2009.
16. Intervención ante el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, 2006. www.socialwatch.org/node/9526
17. PricewaterhouseCoopers/World Bank, *Paying Taxes: The Global Picture, 2006*.
18. M L Ross, *Does Taxation Lead to Representation?*, UCLA, September 2002.
19. W Prichard, *Building a Fair, Transparent and Inclusive Tax System in Sierra Leone*, Tax Justice Network/Christian Aid, de próxima publicación.
20. Estudio de caso proporcionado por Tax Justice Network y Christian Aid India.
21. International Budget Partnership, *A Guide to Tax Work for NGOs*, October 2006. www.internationalbudget.org/files/GuideTaxWork.pdf
22. Fuente: The Integrated Social Development Centre (ISODEC).
23. Estudio de caso proporcionado por AFRODAD.
24. Fuente: SEACTA, AER y Prakarsa-Indonesia.
25. H E Daly, *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Boston: Beacon Press, 1996.
26. FDC, *Citizens' Review of the Tax System, 1994*, p5.
27. ActionAid, *Accounting for Poverty: How International Tax Rules Keep People Poor, 2009*.
28. Christian Aid, *Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging, 2008*.
29. D Kar y D Cartwright-Smith, *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*, Global Financial Integrity, 2010.
30. IMF Background Paper, *Offshore Financial Centers, 2000*. www.imf.org/external/np/mae/oshore/2000/eng/back.htm
31. Para mayores detalles sobre limitaciones nacionales a la recaudación de rentas tributarias, véase A Sol/Tax Justice Netherlands, *Raising Taxes in Developing Countries – Domestic Constraints*, DPRN Research Papers, 2009. www.dprn.nl/sites/dprn.nl/files/file/processes/reports/DPRN%20-%20Phase%20II%20Report%2015%20-%20Tax%20Revenues%20Research%20Papers.pdf
32. Fuente: Prakarsa-Indonesia.
33. Para mayores detalles sobre limitaciones internacionales a la recaudación de rentas tributarias, véase T Kerckhoffs/SOMO, *International Barriers to Raising Tax Revenues*, DPRN Research Papers, 2009. www.dprn.nl/sites/dprn.nl/files/file/processes/reports/DPRN%20-%20Phase%20II%20Report%2015%20-%20Tax%20Revenues%20Research%20Papers.pdf
34. Véase H H Zee, J Stotsky y E Ley, 2002, 'Tax Incentives for Business Investment: A Primer for Policy Makers in Developing Countries', *World Development* 30 (9), pp1497–1516; véase también J Morisset y N Pirnia, *How Tax Policy and Incentives Affect Foreign Direct Investment: A Review*, Washington, DC: World Bank, Foreign Investment Advisory Service, 2000; véase también A Klemm, *Causes, Benefits and Risks of Business Tax Incentives*, IMF Working Paper WP/09/21, Washington, DC: International Monetary Fund, 2009.
35. Tax Justice Network, *Tax Us If You Can: The True Story of a Global Failure, 2005*, p17.
36. Fuente: Christian Aid, 'A Briefing Paper on Tax Justice in Guatemala' (documento interno inédito), 2007.
37. Christian Aid, *Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging, 2008*, con cifras de pérdidas de impuestos actualizadas por el Ministerio de Finanzas de la India, <http://indiabudget.nic.in/ub2009-10/statrevfor/annex12.pdf>, Annex 12, Table 12.
38. Véase SARW, TWN Africa, TJN-Africa, ActionAid y Christian Aid, *Breaking the Curse: How Transparent Taxation and Fair Taxes Can Turn Africa's Mineral Wealth into Development, 2009*.
39. Fuente: Christian Aid Zambia.
40. Fuentes: *Action for Economic Reforms, 'Cost-benefit Analysis of the Philippines' Mining Sector'* (documento inédito), 2009; H E Daly, *Beyond Growth: The Economics of Sustainable Development*, Boston: Beacon Press, 1996; R Reside, *Fiscal Incentives and Investment in the Philippines (informe final preliminar)*, 2006.
41. R Reside, *Fiscal Incentives and Investment in the Philippines (informe final preliminar)*, 2006.

42. S F de Cordoba y D Vanzetti, *Coping with Trade Reforms*, UNCTAD, 2005, Table 11.
43. K Anderson y W Martin, *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, 2005, Tabla 12.14; escenario 7, se predice que las ganancias de los países en desarrollo debidas a Doha serían de aproximadamente US\$16,000 millones.
44. Véase ECDPM y ODI, *The New EPAs: Comparative Analysis of Their Content and the Challenges for 2008, 2008*. En 2004 Costa de Marfil gastó US\$33 per cápita en salud, así que US\$16.6 millones de pérdidas anuales en rentas equivalen al gasto para 500,000 personas; véase 'World Health Indicators'.
45. Estudio de caso proporcionado por Christian Aid.
46. Para mayores detalles sobre estrategias de planificación tributaria de las empresas multinacionales, véase SOMO, *Taxation and Financing for Development*, 2008. http://somo.nl/publications-en/Publication_2955/view
47. J Neighbour, 'Keeping it at Arm's Length', *OECD Observer*, January 2002.
48. Christian Aid, *Death and Taxes: The True Toll of Tax Dodging*, 2008.
49. Christian Aid, *False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax Free*, 2009.
50. Christian Aid, *False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax Free*, 2009.
51. Información del *Kenya Daily Nation*, 'Nation Loses Sh156 Billion in Taxation Tricks by Flower Firms', 25 de octubre de 2010; tomado de estadísticas de Global Financial Integrity, *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resources for Development*, 2010.
52. El G20, en un anexo a su comunicado de la cumbre de Londres, se comprometió a 'desarrollar propuestas, a fines de 2009, para hacer más fácil que los países en desarrollo se aseguren los beneficios de un nuevo entorno de cooperación tributaria'. www.g20.org/Documents/Fin_Deps_Fin_Reg_Annex_020409_-_1615_final.pdf

