



PRINCIPIOS DE
DERECHOS HUMANOS
EN LA POLÍTICA FISCAL

Beneficios fiscales y justicia fiscal en América Latina: recomendaciones de las instituciones financieras internacionales y las organizaciones de la sociedad civil

AUTORÍA

Serie Documentos Complementarios a los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal N° 7

Livi Gerbase





COMITÉ IMPULSOR

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) - Argentina
Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) - Argentina
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia - Colombia
FUNDAR- Centro de Análisis e Investigación - México
Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) - Brasil
Red de Justicia Fiscal de América Latina y El Caribe (RJFALC) – Regional
Center for Economic and Social Rights (CESR) – Internacional (Secretaría de la Iniciativa)

COMITÉ DE EXPERTOS Y EXPERTAS

Dayana Blanco	Jonathan Menkos
Juan Pablo Bohoslavsky	Bibiana Leticia Ramírez
Horacio Corti	Pedro Rossi
María Goenaga	Magdalena Sepúlveda
Verónica Grondona	Rodrigo Uprimny
Ricardo Martner	María Fernanda Valdés

COORDINADORES DE REDACCIÓN

Sergio Chaparro (CESR)
María Emilia Mamberti (CESR)

Los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal se han beneficiado de los aportes significativos de las siguientes personas:

Dalile Antúnez (ex ACIJ)	Adrián Falco (RJFALC)	Juan Pablo Jiménez (Asociación Iberoamericana de Financiación Local)	Eduardo Reese (ex CELS)
Mayra Báez (CESR)	Victoria Faroppa (REDESCA/OEA-CIDH)	Nicholas Lusiani (ex CESR)	Greg Regaignon (Wellspring Philanthropic Fund)
Nathalie Beghin (INESC)	Soledad García (REDESCA/OEA-CIDH)	Luna Miguens (CELS)	Alejandro Rodríguez (Dejusticia)
Iván Benumea (Fundar)	Ana Carolina González (Fundación Ford)	Olivia Minatta (CESR)	Carmen Ryan (ex ACIJ)
María Elena Camiro (Fundar)	Livi Gerbase (INESC)	Alicia Ojeda (Fundar)	Ignacio Saiz (CESR)
Michelle Cañas (CELS)	Diana Guarnizo (Dejusticia)	Gaby Oré-Aguilar (ex CESR)	Leandro Vera (CELS)
Paulina Castaño (Fundar)	Mariana Gurrola (Fundar)	Haydeé Perez (Fundar)	Malena Vivanco (ACIJ)
Grazielle David (RJFALC)	Julieta Izcurdia (ACIJ)	Iara Pietricovsky (INESC)	Pablo Vitale (ACIJ)
Kate Donald (CESR)		Alba Ramírez (Fundar)	

Serie Documentos Complementarios.

Diseño Editorial: Pilar Fernández Renaldi - Sebastián Bergero

Corrección de estilo: The Pillow Books

Autoría | Livi Gerbase: Asesora Política. Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc. Brasilia, enero de 2020. La autora agradece las contribuciones de Nathalie Beghin, Coordinadora de Asesoría Política del Inesc.

ÍNDICE

Resumen	4
1. Introducción	5
2. Beneficios fiscales en América Latina	6
3. Recomendaciones de los organismos internacionales y de las organizaciones de la sociedad civil en materia de beneficios fiscales.....	8
3.1 Recomendaciones institucionales y de promoción de la transparencia	8
3.1.1 Para garantizar que dichos informes sean amplios y transparentes, el FMI (Heady & Mansour, 2019) propone una serie de buenas prácticas	8
3.2 Recomendaciones para la evaluación y revisión de los BF	9
3.3 Por una reforma de los beneficios fiscales.....	10
3.4 Cooperación latinoamericana.....	10
4. Conclusiones.....	12



RESUMEN

El presente documento trata los gastos tributarios o beneficios fiscales, entendidos estos como renuncias de ingresos que reducen la cantidad de impuestos que pagan las personas físicas o jurídicas de un gobierno. El tema se conecta directamente con el Principio 10 de los **Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal**, el cual establece que los Estados deben movilizar el máximo de los recursos disponibles para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Existen múltiples motivos por los cuales los Estados pueden utilizar los gastos tributarios: desde promover el desarrollo regional o de economías sustentables, hasta atraer inversiones extranjeras. Al día de hoy, se calculan unos 337 gastos tributarios sólo para beneficiar a empresas multinacionales a lo largo de la región latinoamericana. Más allá de ello, su uso indiscriminado puede tener impactos negativos e implicar que los Estados están sub-utilizando su espacio fiscal, o bien imponiendo una carga fiscal más fuerte sobre ciertos grupos sin una justificación adecuada. En ese sentido, tanto las Instituciones Financieras Internacionales como las Organizaciones de la Sociedad Civil han hecho énfasis en la necesidad de mejorar su uso transparente, eficaz y dirigido a garantizar los derechos humanos.

El documento repasa una serie de recomendaciones elaboradas por las IFI y las OSC, tendientes a que los gastos tributarios cumplan con las obligaciones internacionales de derechos humanos. En términos generales, las sugerencias se dirigen a garantizar los principios de eficiencia, transparencia e igualdad sustantiva en el modo en que se implementan estos instrumentos fiscales. Por ejemplo, mejorar la calidad de la información que se produce y su accesibilidad, y avanzar hacia evaluaciones de costo-beneficio más profundas que incorporen un análisis sobre sus impactos redistributivos y una perspectiva de derechos humanos.





INTRODUCCIÓN

En la lucha por lograr la justicia fiscal y garantizar los derechos humanos en América Latina, amerita mención especial la agenda de los beneficios fiscales dado su impacto en la capacidad de recaudación de los países de la región. En un escenario en el que los países con menores ingresos recaudan solo el 16% del PIB en impuestos –frente al 26% de lo recaudado por países más desarrollados (Akitoby *et al.*, 2019)–, América Latina gasta, en promedio, entre el 10% y el 20% de sus ingresos y el 4% del PIB al año en la concesión de beneficios fiscales (BF) (Renzi, 2019). Los BF, también conocidos como gastos tributarios, son exenciones de ingresos que reducen la cantidad de impuestos pagados por personas y empresas al gobierno. La literatura especializada los denomina beneficios fiscales pues se trata de gastos indirectos del gobierno en políticas públicas realizados a través de la política fiscal.

Los gobiernos utilizan los beneficios fiscales para lograr diversos objetivos, tales como: 1) mejorar la progresividad del sistema tributario; 2) promover el desarrollo regional y sectorial y proteger a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad de la sociedad y del medioambiente; 3) estimular la inversión interna y la generación de empleo; 4) atraer la inversión extranjera directa (IED) (Renzi, 2019; CEPAL & OXFAM, 2019). Son también políticas relativamente sencillas, rápidas de aplicar y menos transparentes –en comparación con el gasto presupuestario directo–, por lo que los lobbies empresariales recurren con frecuencia a dichos instrumentos. Estos y otros factores promueven el uso generalizado de los BF en la región; las estimaciones sugieren que en la actualidad existen 337 incentivos fiscales para las empresas multinacionales en América Latina (LATINDADD, s.f.).

En los últimos años, las instituciones financieras internacionales (IFI) y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) han buscado evidenciar los efectos nocivos del uso indiscriminado de los beneficios fiscales, sobre todo en los países en desarrollo. Señalan problemas relacionados con la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia de su uso para promover los derechos

humanos y el desarrollo socioeconómico, así como con la reducción del espacio fiscal que ocasionan.

En este sentido, el presente artículo tiene como objetivo destacar las sugerencias de las IFI y las OSC para el uso y la revisión de los beneficios fiscales en América Latina. Forma parte de la iniciativa *Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (P&D)*, cuyo objetivo es integrar los derechos humanos en la agenda fiscal de los gobiernos latinoamericanos. La investigación se realizó a partir de la revisión bibliográfica de los documentos elaborados por las IFI y las OSC. Las organizaciones estudiadas fueron:

- Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- G20.
- Oxfam.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- The Latin America Tax Expenditure Research, Advocacy, And Learning Project (Lateral).
- Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (RJFALC).
- Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd).
- Public Services International (PSI).
- Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR).
- Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc).

El artículo comienza con algunas consideraciones generales sobre el tema para luego abordar las recomendaciones relacionadas con la estructura institucional y la promoción de la transparencia; la evaluación, revisión y reforma de los BF; y la cooperación internacional.



2.

BENEFICIOS FISCALES EN AMÉRICA LATINA

Las organizaciones estudiadas definen el concepto de beneficio fiscal de diversas formas. Sin embargo, la más utilizada es la que aparece en el Manual de Transparencia Fiscal del FMI de 2007, que define los BF como:

Concesiones o exenciones a una estructura tributaria "normal" que reducen la recaudación de ingresos del gobierno y que, como los objetivos de política del gobierno pueden lograrse en forma alternativa a través de subsidios u otros desembolsos directos, su concesión se considera equivalente a un gasto presupuestario. La definición precisa y la estimación del gasto tributario requieren la definición de la base normal, así como la determinación de la forma más apropiada de evaluar el costo (FMI, 2007, p. 143).

Los beneficios fiscales pueden incluir los siguientes tipos de exención de ingresos (Heady & Mansour, 2019):

- Exenciones: exclusión de la base imponible.
- Provisiones: montos deducidos de la base imponible antes de aplicar la(s) alícuota(s).
- Créditos: montos deducidos de la obligación tributaria.
- Reducción de tasas: un tipo impositivo reducido.
- Aplazamiento fiscal: retraso en el pago de la obligación tributaria.

Las múltiples definiciones de lo que son los BF han dado lugar a diferentes aplicaciones de dichos conceptos por parte de los gobiernos latinoamericanos. La principal diferencia, que dificulta las comparaciones entre países, se refiere a la definición de lo que sería la base "normal", el marco de referencia fiscal cuyas divergencias son clasificadas como beneficios fiscales. Decisiones tales como incluir o no las prestaciones temporales y los retrasos en el pago de impuestos dentro del marco de referencia aumentan o disminuyen la cantidad de beneficios fiscales contabilizados. Otra diferencia que se presenta en los informes latinoamericanos se relaciona con las fórmulas para calcular los BF y las fuentes que alimentan tales fórmulas. Dicha información conceptual y metodológica suele estar ausente en los informes de divulgación de los BF, lo cual

limita la posibilidad de reproducir la información y la transparencia de la misma (Heady & Mansour, 2019).

A pesar de estas diferencias y opacidades, en los últimos años se han logrado avances importantes y, actualmente, 16 países de la región publican de manera oficial y periódica una cuantificación de los beneficios fiscales, con excepción de Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela. Otro punto de convergencia en América Latina es que ninguno de los países considera los incentivos subnacionales en sus estimaciones –solo los nacionales– lo cual subestima el impacto total de los beneficios fiscales en los ingresos del Estado (CEPAL & OXFAM, 2019).

En relación con los informes, la cobertura de los documentos, así como el grado de detalle, varían mucho en la región. Los países con los informes más completos son Brasil y Bolivia, mientras que a países como Colombia y Costa Rica aún les queda un largo camino por recorrer. Desde el punto de vista de la rendición de cuentas, todos los países de la región dejan mucho que desear. En general, los informes no mencionan diversos aspectos clave relativos a los beneficios fiscales, como, por ejemplo, los objetivos políticos y la evaluación del rendimiento; y no incluyen información sobre las personas beneficiarias de los mismos. Además, tampoco abundan en detalles relativos a los procesos mediante los cuales se toman las decisiones en materia de creación, revisión y evaluación de beneficios fiscales (Renzio, 2019).

En los últimos 12 años, no ha existido una tendencia uniforme de evolución de los BF: mientras países como El Salvador y Brasil aumentaron los beneficios fiscales en relación con el PIB, Estados como México y Chile los disminuyeron, y en otros casos se presentaron comportamientos erráticos, como en República Dominicana y Ecuador (CEPAL & OXFAM, 2019). Sin embargo, al compararlos con países desarrollados, los países latinoamericanos gastan menos en beneficios fiscales en relación con el PIB: mientras que, en promedio, América Latina gasta el equivalente al 4.2% del PIB, en Norteamérica y Europa este porcentaje ronda el cinco por ciento (CIAT, 2019). Por otro lado, los estudios indican que, en el caso de América Latina, los mayores beneficiarios pertenecen al sector con mayores ingresos y a la industria extractiva: por ejemplo, en México los datos proporcio-



dados en el informe anual de gastos fiscales ilustran los desproporcionados beneficios fiscales que reciben los mayores contribuyentes del país (ROSS, 2018).

No obstante, dicha comparación oculta el hecho de que, para los países en desarrollo, los resultados de los incentivos en las decisiones de inversión de las empresas son menos significativos que en los países desarrollados, dado que los beneficios fiscales solo forman parte del proceso de toma de decisiones de la inversión privada. Factores tales como la infraestructura y la estabilidad política resultan más importantes a la hora de definir las inversiones en América Latina que los BF ofrecidos a las empresas. Además, los incentivos fiscales en la región son en gran medida concedidos a las grandes multinacionales, las cuales, al invertir, ocupan el espacio de la inversión nacional, en lugar de complementarla. Los estudios muestran que los impactos de los BF en términos de empleo, crecimiento y desarrollo económico en América Latina son limitados (CEPAL & OXFAM, 2019).

En términos más generales, los análisis de las OSC advierten que, a pesar de la política de incentivos fiscales, las economías latinoamericanas aún dependen del modelo primario-exportador al no existir una relación entre los incentivos y el bienestar social. Lo común no es la utilización de los BF para promover el desarrollo económico, sino para atraer la inversión extranjera directa (IED), lo que, en términos regionales, provoca una “carrera a la baja” que reduce la capacidad de recaudación de impuestos y aumenta las desigualdades (LATINIDAD, s. f.). Una consecuencia adicional de la concesión generalizada de BF –que afecta a todos los Estados, pero especialmente a los países en desarrollo– es que se produce una caída en la “moral fiscal”: la gente suele estar menos dispuesta a pagar impuestos

si advierte que otras personas quedan exentas (Brosio, M. *et al.*, 2018)

Las IFI y las OSC también han identificado fallas e inconsistencias relacionadas con la gestión de los beneficios fiscales por parte de los gobiernos. Dada la especificidad de las leyes que determinan la creación de cada incentivo, los BF suponen una complicación del sistema tributario, lo cual dificulta la fiscalización y aumenta el margen para la corrupción (Renzio, 2019). A pesar de ello, la mayoría de los países en desarrollo no cuenta con organismos especializados en sus ministerios de finanzas que se encarguen del seguimiento y la concesión de BF y de proporcionar el apoyo técnico y analítico necesario para fundamentar las decisiones gubernamentales. Tal fragmentación da lugar a una falta de transparencia y de control de dichos gastos (Heady & Mansour, 2019).

Por ello, las OSC y las IFI recomiendan a los gobiernos latinoamericanos que dediquen la misma atención y prudencia al control y seguimiento de los beneficios fiscales que la que dedican a los gastos presupuestarios (Heady & Mansour, 2019). En América Latina, los BF deben considerarse como parte de una política fiscal amplia que priorice el cumplimiento de los derechos humanos y la justicia fiscal, además de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (RJFALC, 2012). Asimismo, deben estar sujetos a escrutinio por parte del gobierno y de la sociedad, a través de prácticas de transparencia, participación social y rendición de cuentas (Renzio, 2019). En la siguiente sección, se abordará la manera en que las OSC y las IFI desagregan esas recomendaciones generales en orientaciones relacionadas con diversos aspectos de los beneficios fiscales.

3.

RECOMENDACIONES DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN MATERIA DE BENEFICIOS FISCALES



3.1 Recomendaciones institucionales y de promoción de la transparencia

Para mejorar la utilización de los BF en América Latina, hay que empezar por fortalecer las instituciones y aumentar la transparencia de tales beneficios. Ambos factores van de la mano, ya que solo los organismos gubernamentales dotados de fuerza técnica y política podrán implementar las mejores prácticas relacionadas con el seguimiento y la transparencia de los incentivos.

Empezando por el aparato institucional, el proceso de supervisión de los BF debería concentrarse en el Ministerio de Hacienda o su equivalente, de preferencia un órgano especializado que esté asociado al Ministerio. Dicho órgano debe estar presente en todas las fases relacionadas con la gestión de los BF, administrarlos y dar seguimiento a sus costos de forma exhaustiva. Para poder llevar a cabo esta tarea, el órgano debe contar con las capacidades técnicas necesarias, para lo cual debe mejorar sus prácticas en materia de administración, gobernanza y recursos humanos, así como contratar personal calificado e invertir en las capacidades técnicas de su personal y de los órganos de recaudación. Además, tanto el Ministerio como dichos organismos deben estar facultados para solicitar información a las personas contribuyentes y a otros ministerios sobre BF (Akitobi *et al.*, 2019).

En cuanto al proceso de creación de incentivos, la base jurídica de todos los BF debe ser la legislación fiscal y no pueden ser negociados caso por caso o promovidos a través de decretos, contratos o reglamentos, con el fin de garantizar la transparencia del proceso (Renzio,

2019). Con frecuencia, los BF son creados como resultado de la presión de los grupos empresariales sobre los legisladores, quienes, al proponer nuevos proyectos de ley, no estiman la pérdida presupuestaria derivada del nuevo BF ni evalúan los impactos de esta posible pérdida en la ejecución de otras políticas.

El Ministerio de Hacienda debe contar con cierto poder sobre la creación de nuevos BF. Por ejemplo, puede ser designado por ley para ser el único con la facultad de proponer nuevos beneficios fiscales al congreso, y los demás ministerios estar obligados a presentarle sus propuestas (Heady & Mansour, 2019). Los otros ministerios no deberán contar con la facultad de modificar la definición o la metodología de estimación de los BF establecida por el Ministerio de Hacienda. Más allá de esta centralización, la participación popular, especialmente de las comunidades o sectores más afectados por el nuevo BF, es fundamental para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos a la hora de implementar el incentivo.

El control gubernamental de los BF también debe ser responsabilidad del Ministerio de Hacienda, que es el órgano que tiene mayor interés en contar con información fiscal veraz y transparente, y deberá llevarse a cabo de preferencia a través de informes anuales. Dichos informes deberán enviarse al poder legislativo junto con el proyecto de presupuesto, con el fin de garantizar que los BF se consideren en el presupuesto final.



3.1.1 Para garantizar que dichos informes sean amplios y transparentes, el FMI (Heady & Mansour, 2019) propone una serie de buenas prácticas, tales como:

Definir y publicar el sistema fiscal de referencia, mediante la identificación de los beneficios fiscales subvencionables a través de la comparación con dicho sistema. Éste debe ser sencillo y basarse en los principios de neutralidad, eficiencia e igualdad y limitarse a los puntos clave de los principales impuestos

del país. Asimismo, debe excluir las disposiciones fiscales que favorezcan a grupos de personas o sectores específicos.

Publicar la siguiente información relativa a BF: Título; Referencia legal; Tipo de impuesto; Modalidad de beneficio (exención, reducción, etc.); Objetivos; Beneficiarios; Motivo por el que el BF no forma parte del sistema fiscal de referencia; Fuentes de información; Método de estimación; Costos estimados (Año t, t+1, t+2 e t+3); Vigencia y expiración; Fecha de próxima revisión..

Cuando los BF favorezcan a personas jurídicas, divulgar los BF por beneficiario y calcular la cantidad que recibe cada empresa como incentivo⁰¹.

Priorizar la metodología de "ingresos no devengados" (*revenue-forgone approach*) para calcular los costos de cada BF. Este enfoque, sin embargo, no considera los cambios de comportamiento resultado de la introducción o la retirada de BF que, por lo tanto, deberían considerarse en la fase de evaluación de los beneficios.

➤ 3.2 Recomendaciones para la evaluación y revisión de los BF

Las evaluaciones de los BF en América Latina son escasas, y se refieren sobre todo a la relación costo-beneficio de estos incentivos y a los análisis que los comparan con las políticas de gasto presupuestario con objetivos similares. Sin embargo, estas evaluaciones son fundamentales para la toma de decisiones políticas y para el proceso de revisión del BF. Las recomendaciones de OXFAM y de la CEPAL sobre cómo llevar a cabo las evaluaciones relativas a la rentabilidad (costo-beneficio) señalan la importancia de verificar si existe una razón de eficiencia económica, de justicia distributiva o de otro tipo que justifique una intervención estatal excepcional, así como de comprobar que el beneficio fiscal es eficaz y eficiente en la consecución de sus objetivos, y que no existen instrumentos alternativos para lograrlo de mejor manera. La mayoría de los estudios realizados con esta metodología han concluido que los BF en América Latina no son rentables (CEPAL & OXFAM, 2019).

Un método de evaluación menos riguroso, pero más aplicable a la realidad latinoamericana, sería un seguimiento de los BF que contrastara los propósitos de cada BF con sus resultados en términos de indicadores y con los objetivos económicos y sociales generales de los gobiernos (LATINDADD, s.f.). Sin importar cuál sea la metodología, las evaluaciones también deben contener análisis distributivos que examinen quiénes se benefician de los incentivos en función del nivel de ingresos, de manera que sea posible determinar si el BF evaluado hace que el sistema tributario resulte más o menos equitativo (ROSS, 2018).

Además de la evaluación por gasto individual, también deberían realizarse análisis exhaustivos de los BF para determinar si contribuyen a una mayor igualdad y al cumplimiento de los derechos humanos (por ejemplo, al beneficiar a personas de ingresos bajos y medios) o si aumentan la desigualdad (al beneficiar de forma desproporcionada a las personas con más recursos y a las grandes empresas) y reducen los recursos disponibles para cumplir con la obligación de garantizar los derechos económicos y sociales (ROSS, 2018).

Más allá de los aspectos aquí mencionados, las organizaciones de la sociedad civil latinoamericana ya han presentado propuestas sobre cómo evaluar los BF desde la perspectiva de los derechos humanos. No se trata de trabajos específicos sobre el tema, sino de herramientas importantes que lo mencionan. Por ejemplo, uno de principios contenidos en los *Principios de Derechos Humanos en Política Fiscal* está relacionado con los BF (PD/DH/PF, 2021); uno de los pilares de la metodología de Presupuesto y Derechos del Inesc se refiere a la movilización de recursos, y ahí también se incluye el tema (Inesc, 2018); y el Centro de Derechos Económicos y Sociales publicó un informe sobre cómo hacer un seguimiento de los impactos de la consolidación fiscal en los derechos humanos, que también sitúa la evaluación de los beneficios como una vía necesaria (CESR, 2018).

Por último, queda la cuestión de quién llevará a cabo estas evaluaciones. La responsabilidad principal recae en los gobiernos, pero también deben proporcionar la



01 | La sugerencia de IBP/Lateral (Renzi, 2019) de "Duración y vencimiento" y "Fecha de la próxima revisión" se añadió a las recomendaciones del FMI, al igual que la propuesta de divulgación de los beneficios por empresa favorecida por los gastos fiscales.

información necesaria para que otros actores puedan hacerlas, así como incentivar la realización de evaluaciones independientes. A través de estas evaluaciones, los gobiernos deben llevar a cabo revisiones periódicas

de los BF. El proceso de revisión deber ser participativo, tener fundamento en la ley y su periodicidad ser incluida en los informes anuales sobre BF (Renzi, 2019).

► 3.3 Por una reforma de los Beneficios Fiscales

Además de las evaluaciones y revisiones de los gastos existentes, las IFI y las OSC exigen a los gobiernos llevar a cabo una revisión exhaustiva de los BF y del papel que tienen en la política fiscal de los gobiernos latinoamericanos. Los diversos obstáculos al buen uso de los BF que hemos mencionado en los apartados anteriores y la posibilidad de aumentar el espacio fiscal para el gasto público llevan a las organizaciones a recomendar una reducción general de los BF. Las OSC concluyen que, si no sabemos si los BF realmente promueven el desarrollo socioeconómico, y las evaluaciones disponibles hasta el momento muestran que no son rentables, la única certeza que tenemos es que son formas de evadir el pago de impuestos y, por lo tanto, impiden la máxima movilización de recursos para garantizar derechos. Así pues, deben ser la excepción y no la norma del sistema fiscal y ser objeto de un control y una evaluación periódicos (PSI, 2020; RJFALC, 2012).

Sin embargo, hay que tener cuidado al iniciar un proceso de reducción de BF. La eliminación de un incentivo puede ocasionar un aumento en la evasión de impuestos, lo cual reduciría el efecto de una mayor recaudación fiscal. Por ello, el fortalecimiento institucional es fundamental para garantizar el cumplimiento. Por otra parte, la reducción del número de BF simplifica el sistema fiscal y facilita el trabajo de las autoridades, las cuales pueden reforzar su labor de fiscalización (Heady & Mansour, 2019).

► 3.4 Cooperación latinoamericana

Un último conjunto de recomendaciones se refiere al carácter intrínsecamente transfronterizo de los beneficios fiscales. La creación de BF puede tener como objetivo la atracción de inversión extranjera directa o la promoción del comercio internacional, lo cual tiene un impacto en los países con economías similares. En América Latina, esta práctica es recurrente y deriva en el aumento de la competencia entre Estados y en una “carrera a la baja” (o guerra fiscal), que reduce de forma significativa los impuestos y las regulaciones en toda la región.

Por ello, las OSC recomiendan que se establezca una coordinación entre economías similares con el objetivo de armonizar sus regímenes fiscales y evitar una carrera a la baja. En última instancia, los espacios de integración regional y subregional deberían utilizarse

Además de la reducción de los BF otorgados en la actualidad en América Latina, las organizaciones exigen también la sustitución de los incentivos que permanezcan, en favor del uso de los beneficios fiscales que han demostrado mayor eficacia en la promoción de ganancias esperadas en términos socioeconómicos. En resumen, las OSC exigen la reducción de los BF relacionados con los impuestos sobre los beneficios en favor de los incentivos sobre las inversiones de las empresas, por ser más específicos, neutrales y tener un costo fiscal menor y límites temporales establecidos. Mientras los países de la OCDE utilizan los incentivos fiscales más eficaces —como la depreciación acelerada, las deducciones específicas, los créditos fiscales a la inversión o el uso de tipos impositivos reducidos—, los países latinoamericanos recurren en mayor medida a las tax holidays y a otros tipos de exención fiscal y ofrecen dichos incentivos durante periodos más largos (PSI, 2020; CEPAL & OXFAM, 2019).

Por último, la CEPAL recomienda que la evaluación y revisión de los BF tengan como objetivo los ODS, adoptados por la ONU en 2015. En vista de las posibles desventajas de los beneficios fiscales en relación con los gastos presupuestarios, como la regresividad y su compleja gestión y fiscalización, clasificar los BF dentro de los ODS y evaluar si cada incentivo contribuye o dificulta lograr las metas establecidas representa una herramienta adicional para dar seguimiento a dichos gastos (CEPAL, 2019).

para crear un sistema común de aplicación de incentivos fiscales (LATINDADD, s.f.).

La cooperación internacional debe también actuar en el ámbito de la transparencia y la supervisión de incentivos fiscales. La erosión de la base imponible y el traslado de beneficios son consecuencias de un sistema monetario internacional volátil, marcado por subterfugios que reducen la incidencia de los impuestos sobre los beneficios de las empresas. Los beneficios fiscales contribuyen a ese escenario al complicar los sistemas tributarios y crear lagunas para la evasión de impuestos. América Latina, en particular, es una región que se caracteriza por la combinación de diversos BF, baja tributación y evasión de impuestos, y los estudios señalan que, en algunos países de la región,



la evasión fiscal de personas morales alcanza casi el 70% (COMUNICARSE, 2018).

En este sentido, un grupo de 130 países y jurisdicciones, coordinados por la OCDE, trabaja desde 2015 en un Marco inclusivo sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (Inclusive framework for Base Erosion and Profit Shifting, BEPS). La acción 5 de dicho proyecto tiene que ver con la legalidad, transparencia y justicia de los beneficios fiscales y su objetivo es que los regímenes preferenciales no ocasionen la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. Es un requisito mínimo para participar en el Marco Inclusivo y exige a los países que se sometan a una revisión anual de sus regímenes fiscales por sus pares. A este respecto, los miembros del Marco Inclusivo evalúan los regímenes preferenciales de sus homólogos con base en cinco factores clave (OCDE, 2017):

- Si el régimen impone tipos impositivos efectivos nulos o bajos a los ingresos procedentes de actividades financieras u otros servicios con movilidad geográfica.

- Si el régimen está aislado del resto de la economía nacional.
- Si el régimen carece de transparencia.
- Si no hay un intercambio efectivo de información con respecto al régimen.
- Si el régimen no exige actividades sustanciales.
- Se o regime deixa de exigir atividades substanciais.

Se recomienda que los países latinoamericanos participen de forma activa en el BEPS y utilicen su metodología para evaluar todos sus BF. Esto demuestra que existen varias posibilidades de cooperación regional en favor de gastos fiscales más eficaces y que promuevan los derecho.



4.

CONCLUSIONES

Los beneficios fiscales son instrumentos de política pública muy utilizados en América Latina; sin embargo, no muestran el rendimiento esperado en términos de desarrollo socioeconómico, reducción de desigualdades y promoción de los derechos humanos en la región. Las IFI y las OSC tienen varias recomendaciones para mejorar este escenario. Las IFI hacen hincapié en cuestiones técnicas, como la necesidad de mejorar los informes sobre BF, la transparencia y las instituciones fiscales del gobierno. Las OSC, por su parte, proponen cambios más profundos y estructurales en la manera en que los gobiernos latinoamericanos conciben y utilizan los incentivos en la región. Ambos aspectos son complementarios para la definición de una agenda para la reforma de los beneficios fiscales en América Latina.

Un sistema de ingresos adecuado se basa en impuestos justos y eficaces. Los BF en América Latina comprometen estos principios en la medida en que compli-

can el sistema tributario, lo hacen más opaco, no son evaluados de forma sistemática, generan inequidades, son menos efectivos que los gastos presupuestarios y sacrifican ingresos que podrían invertirse directamente en políticas públicas. Las reformas llevadas a cabo por los países de la región tienen el poder de mejorar la transparencia y la rentabilidad de los beneficios fiscales al garantizar que las personas responsables de la formulación de políticas y el público tengan acceso a la información necesaria para evaluar su costo, impacto y eficacia. En definitiva, los países latinoamericanos deben trabajar de forma tanto individual como conjunta para que los BF tengan como objetivo el cumplimiento progresivo de los derechos humanos, el logro de la justicia socioambiental y el aumento de la igualdad en América Latina.



REFERENCIAS

- ▶ Akitoby, B., Honda, J., Miyamoto, H., Primus, K., & Sy, M. (2019). IMF Working Paper. Case Studies in Tax Revenue Mobilization in Low-Income Countries. Fondo Monetario Internacional.
- ▶ Brosio, M., Carter, P., Díaz de Serralde, S. (2018). Tax Expenditures. G20 Insights. https://www.g20-insights.org/policy_briefs/tax-expenditures/.
- ▶ Centro de Derechos Económicos y Sociales (CERS). (2018). Assessing Austerity: Monitoring the Human Rights Impacts of Fiscal Consolidation. https://www.cesr.org/sites/default/files/Austerity-Report-Online2018.FINAL_.pdf.
- ▶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Oxfam. (2019). Los Incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- ▶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe: Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas.
- ▶ COMUNICARSE. (2018). El reto de los ODS para las empresas en América Latina. https://www.comunicarseweb.com/sites/default/files/el_reto_de_los_ods_para_el_sector_privado_en_america_latina_2018.pdf
- ▶ Fondo Monetario Internacional (FMI). (2017). Manual de Transparencia Fiscal. <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>
- ▶ Heady, C. & Mansour, M. (2019). IMF Working Paper - Fiscal Affairs Department. Tax Expenditure Reporting and Its Use in Fiscal Management: A Guide for Developing Economies. Fondo Monetario Internacional, Servicios editoriales.
- ▶ Instituto de Estudios Socioeconómicos (Inesc) (2018). Metodología Orçamento & Direitos. <https://www.inesc.org.br/eixos/orcamento-e-direitos/>
- ▶ Longinotti, F.P. (2019). Los Gastos tributarios en Los Países Miembros Del Ciat. <https://www.ciat.org/los-gastos-tributarios-en-los-paises-miembros-del-ciat-dt-06-2019/>.
- ▶ OCDE. (2017). BEPS Action 5 on Harmful Tax Practices – Terms of Reference and Methodology for the Conduct of the Peer Reviews of the Action 5 Transparency Framework, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, OCDE. www.oecd.org/tax/beps/beps-action-5-harmful-tax-practices-peer-review-transparency-framework.pdf
- ▶ Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal (PD/DH/PF). (2021). <https://derechosypoliticafiscal.org/es/>.
- ▶ Public Services International. (2020). Tax Briefing; Summary of Key Demands. Publicación pendiente.
- ▶ Red de Justicia Fiscal América Latina y Caribe (RJFALC). (2012). Declaración de Principios Red de Justicia Fiscal América Latina y Caribe.
- ▶ Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD). (s.f.) Privilegios a cambio de nada: Incentivos Fiscales de las Transnacionales en Nuestra América. <https://drive.google.com/file/d/1NYljh5rb5ygoteprou4K-0gvcSnQv3tU/view>.
- ▶ Renzio, P. (2019). Contabilizados, pero sin rendir cuentas: La transparencia en los gastos tributarios en América Latina. <https://www.internationalbudget.org/publications/tax-expenditure-transparency-in-latin-america/>.
- ▶ ROSS, J. (2018). Tax Expenditures and Inequality in Latin America. International Budget Partnership. <https://www.internationalbudget.org/publications/tax-policy-and-inequality-latin-america/>.





Mayo 2021

derechosypoliticafiscal.org

Organizaciones que componen el Comité Impulsor de la Iniciativa
por los Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal

