

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Evación tributaria en América Latina

Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación
del fenómeno en los países de la región

Juan Carlos Gómez-Sabaíni
Dalmiro Morán



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
española

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Evación tributaria en América Latina

Nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación
del fenómeno en los países de la región

Juan Carlos Gómez-Sabaíni
Dalmiro Morán



cooperación
española

Este documento fue preparado por Juan Carlos Gómez-Sabaíni, Consultor de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/AECID, “Política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-8843

LC/L.4155

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2016. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago

S.16-00017

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. La evasión derivada de operaciones internacionales y la erosión de las bases tributarias	9
A. La planificación fiscal agresiva y las regulaciones gubernamentales para su control.....	10
B. Estudios y metodologías aplicados para su cuantificación	16
1. Metodologías alternativas	17
2. Evidencias sobre la magnitud del fenómeno.....	20
C. La coordinación de esfuerzos entre los países	28
II. La evasión tributaria doméstica: apuntando al “núcleo duro” del problema	35
A. Importancia del problema y cuestiones metodológicas.....	35
B. Evidencias disponibles en los países de la región.....	38
1. Impuesto al Valor Agregado	38
2. Impuesto sobre la Renta.....	42
3. Contribuciones de la Seguridad Social.....	49
4. Otros impuestos.....	53
III. Reflexiones finales: obstáculos encontrados y desafíos en la materia	55
Bibliografía	59
Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados	63
Cuadros	
Cuadro 1	Métodos para la determinación fiscal de precios de transferencia entre empresas vinculadas.....
	14

Cuadro 2	Normas para evitar la subcapitalización en países seleccionados de América Latina	15
Cuadro 3	Enfoques metodológicos utilizados para cuantificar la traslación internacional de ingresos.....	19
Cuadro 4	Pérdidas estimadas de ingresos tributarios en los países de América Latina por manipulación de precios en operaciones comerciales con empresas de EEUU y EU-27	24
Cuadro 5	Pérdidas estimadas de ingresos tributarios en los países de América Latina por manipulación de precios en operaciones comerciales	25
Cuadro 6	Flujos financieros ilícitos como producto de la manipulación de precios en operaciones comerciales en países seleccionados de América Latina	26
Cuadro 7	Tasas de evasión en el IVA para los países de América Latina	41
Cuadro 8	Estimaciones del nivel de incumplimiento en contribuciones de la seguridad social	51
Cuadro 9	Estimaciones sobre incumplimiento contributivo de los trabajadores asalariados	52

Gráficos

Gráfico 1	Evolución de las tasas de evasión en el IVA en países de América Latina	39
Gráfico 2	Tasas de evasión en el IVA para países seleccionados de América Latina (último año disponible) y de la Unión Europea (año 2013).....	42
Gráfico 3	Tasas estimadas de evasión impositiva en el Impuesto a la Renta	43
Gráfico 4	Tasas estimadas de evasión en el ISR en Chile, 2003-2009.....	45
Gráfico 5	Tasas estimadas de evasión en el ISR de personas jurídicas en Colombia, 2007-2012	46
Gráfico 6	Tasas estimadas de evasión en el ISR en México, 2004-2012	47
Gráfico 7	Tasas estimadas de evasión en el ISR en Costa Rica, 2010-2012	48

Recuadros

Recuadro 1	Las alternativas en el tratamiento de los precios de transferencia de empresas vinculadas	13
Recuadro 2	Un caso de asistencia técnica externa para cuantificar el fenómeno	18
Recuadro 3	Seis indicadores para rastrear y detectar maniobras de BEPS (Proyecto OCDE)	32

Resumen

La evasión tributaria ha sido y continúa siendo uno de los principales obstáculos que afectan a las finanzas públicas de los países de América Latina. Si bien hasta hace algunos años el enfoque predominante se concentraba en los impuestos aplicados en el ámbito doméstico, la intensificación de las operaciones globales de grandes empresas multinacionales ha obligado a los países a adoptar una mirada más amplia y sofisticada del problema más allá de las fronteras geográficas de los países. Por esas razones, este documento tiene como objetivo fundamental brindar una visión en conjunto del fenómeno de la evasión fiscal desde ambas perspectivas.

Por un lado, los países de la región han avanzado en la reforma de sus legislaciones tributarias para incorporar mecanismos orientados a evitar el traslado de beneficios así como la erosión de las bases imponibles (BEPS) a otras jurisdicciones. Sin embargo, particularmente en América Latina, todavía es muy escaso lo que se conoce acerca de la magnitud de este problema. Algunos estudios de carácter global elaborados por organismos internacionales —como la OCDE o la UNCTAD— sugieren que las pérdidas fiscales asociadas a las maniobras de BEPS serían muy significativas y, en ese contexto, la cooperación e interacción entre los países aparece como una condición indispensable para aumentar el conocimiento y la precisión de las estimaciones cuantitativas en esta materia y avanzar en el control de este fenómeno.

Por otro lado, hacia el interior de los países de la región, la medición de la evasión dista mucho de constituir una tarea institucionalizada, con adecuada periodicidad y publicidad de los resultados en la mayoría de los casos. En el Impuesto al Valor Agregado se observaron importantes progresos entre 2000 y 2008, los cuales se han ido diluyendo durante los últimos años. Por el contrario, en el Impuesto sobre la Renta no sólo resulta ser muy inferior la existencia de estimaciones disponibles sino que además se han observado mayores niveles de incumplimiento tanto para personas físicas como para sociedades. De igual modo, también es relevante el nivel de evasión en torno a las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social. En suma, la cuantificación sistemática de los elevados niveles de evasión aún permanece como una cuenta pendiente en gran parte de América Latina.

Introducción

Durante las últimas dos décadas, la mayoría de los países de América Latina han experimentado un fuerte incremento de sus recursos tributarios (como proporción del PIB) lo que llevó el valor promedio anual, para 18 países seleccionados, desde 13,3% en 1990 a 15,9% en 2000 y a 20,6% en el año 2013 (OCDE/CEPAL/CIAT, 2015). Este destacado resultado fiscal ha encontrado explicación, por un lado, en varios factores externos entre los que sobresalen el acelerado crecimiento de varias economías desarrolladas y emergentes, los mayores flujos comerciales por la demanda sostenida desde China y los países asiáticos, y el concomitante recorrido alcista de los precios internacionales de los productos primarios. Asimismo, también han incidido de manera clara una serie de importantes cambios y reformas tributarias que apuntaron hacia la consolidación del impuesto al valor agregado (IVA), una mayor participación relativa de los impuestos directos, el declive de los gravámenes específicos y sobre el comercio internacional y la introducción de impuestos sobre las transacciones financieras e impuestos mínimos.

Sin embargo, los sistemas tributarios de la región se han mostrado incapaces de resolver importantes debilidades estructurales en relación al nivel de recursos que efectivamente recaudan, a sus efectos sobre la eficiencia económica y, muy especialmente, en cuanto a su impacto distributivo. Uno de estos obstáculos está dado por el elevado nivel de incumplimiento tributario por parte de los contribuyentes nacionales y extranjeros.

En primer lugar, desde hace algunos años se ha percibido una creciente preocupación sobre los pagos efectivos que realizan las corporaciones multinacionales en materia de impuestos. Gracias a la acumulación de un gran poder económico, estas empresas pueden realizar maniobras privilegiadas en la estructura de la tributación internacional y cuentan con los recursos necesarios para poner en marcha auténticas estrategias de planificación fiscal, mediante las cuales reducen indirectamente los ingresos tributarios potenciales de los territorios nacionales donde realizan sus operaciones y donde se genera el mayor valor agregado.

En un primer momento, fueron los gobiernos de los países desarrollados los que enfocaron su acción en garantizar la transparencia para combatir un importante pero poco conocido caudal de flujos financieros ilícitos por parte de las multinacionales que provocan la erosión de las bases tributarias nacionales y el traslado de beneficios entre países (conocida como la iniciativa BEPS, "*Base Erosion*

and Profit Shifting”, por sus siglas en inglés). Más recientemente, los países en desarrollo han mostrado interés en coordinar los esfuerzos en el mismo sentido, especialmente por ser probablemente los principales afectados por este tipo de maniobras al presentar marcos jurídicos e institucionales débiles y sistemas fiscales y de administración tributaria menos desarrollados.

Especialmente en esta dimensión internacional del fenómeno de evasión fiscal se ha percibido un gran desconocimiento cuantitativo siendo escasos los cálculos disponibles que permiten conocer la magnitud y la gravedad del mismo a nivel sectorial, nacional y regional. Por ejemplo, en un trabajo reciente elaborado por la UNCTAD (2015) se estimó que las pérdidas globales, en términos de ingresos tributarios no recaudados, habrían alcanzado los 90.000 millones de dólares anuales en los países en desarrollo (200.000 millones a nivel global) durante el período 2009-2012. Asimismo, uno de los más recientes e importantes informes en la materia (OECD, 2015) sugiere que la pérdida recaudatoria provocada por los mecanismos de BEPS se ubicaría entre 100.000 y 240.000 millones de dólares para el año 2014, estimándose un mayor impacto relativo en los países en desarrollo por la mayor dependencia fiscal respecto del impuesto sobre la renta de las sociedades.

En segundo lugar, en el ámbito doméstico varios países han mostrado esfuerzos concretos en combatir la evasión tributaria local durante las últimas dos décadas. Si bien en algunos casos se han obtenido resultados alentadores, existe la sensación generalizada de la existencia de un “núcleo duro” de evasión fiscal al cual resulta muy difícil acceder. La mayor inversión de recursos humanos, tecnológicos y financieros para fortalecer las agencias de administración tributaria no parece ser suficiente en ese sentido ya que las raíces del fenómeno parten de un contrato implícito entre el Estado y los ciudadanos que sólo puede mantenerse si estos perciben al sistema tributario como justo y equitativo. A pesar de la mayor conciencia social sobre la gravedad del problema en los países de América Latina, existe una llamativa escasez y dispersión de estudios específicos en la materia, lo cual dificulta la tarea de establecer diagnósticos precisos acerca de la magnitud de los niveles de incumplimiento tributario.

Por lo tanto, manteniendo como premisa básica que toda política pública requiere de antemano la elaboración de un diagnóstico preciso para incrementar sus chances de éxito, el principal objetivo de este informe consistirá en investigar, recopilar y analizar cuáles han sido los principales avances en términos de la cuantificación de los niveles de cumplimiento tributario tanto dentro de un país en particular como a nivel global en relación con las operaciones de las empresas multinacionales dentro de sus territorios. Además, para ambas dimensiones del problema, existen distintas metodologías que deben ser ponderadas al momento de determinar una magnitud aproximada de sus implicancias fiscales.

El presente trabajo se estructura de la siguiente manera. Seguido a esta introducción, la primera sección explora las estimaciones recientes y las metodologías disponibles para medir la evasión y erosión derivada de operaciones internacionales. Básicamente en relación con la imposición a la renta corporativa de las empresas multinacionales en los países de América Latina, se intentará identificar los principales obstáculos en la materia. En particular, se hará hincapié en presentar evidencias y estimaciones recientes para dimensionar la gravedad del problema —en países desarrollados y de la región— a partir de distintas aproximaciones metodológicas, en el marco de una creciente demanda de cooperación internacional para coordinar los esfuerzos tendientes a combatir dichas prácticas desde el ámbito institucional. La segunda sección está dedicada a analizar el problema de evasión en las bases tributarias nacionales, especialmente respecto del IVA y de la imposición sobre la renta, tanto sobre personas físicas como sociedades, así como en los sistemas contributivos de seguridad social. Allí se proveerán las más actualizadas evidencias cuantitativas que se hallan disponibles en la materia, en aras de comprender cuál es la dimensión relativa del fenómeno en los países de la región. En la última sección se presentan una serie de reflexiones finales y de perspectivas en materia de medición de los niveles de incumplimiento tributario, tanto doméstico como internacional, para los países de América Latina.

I. La evasión derivada de operaciones internacionales y la erosión de las bases tributarias

Como bien argumenta Zucman (2015), los tres principios que guiaron el diseño del ISR societario, primero en los países desarrollados y luego en los países en desarrollo, han sido el criterio jurisdiccional de la fuente o residencia, la fijación de precios de libre competencia (*arm's length*) y los acuerdos bilaterales de armonización tributaria. Estos principios rectores datan de la década de 1920 y en la actualidad, debido a la creciente globalización económica y financiera, se han visto seriamente diezmados por las cada vez más sofisticadas estrategias desplegadas por las empresas multinacionales en su afán por reducir el pago de impuestos a nivel global. En particular, y en orden a dichos preceptos, el autor mencionado destaca el abuso de tratados bilaterales para generar ingresos no gravados (*Treaty shopping*), la manipulación de los precios de transferencia, el traslado artificial de utilidades y la competencia tributaria para atraer inversiones por la vía de incentivos tributarios.

Habiéndose constituido en los últimos años en una preocupación concreta para países desarrollados y en desarrollo, en la siguiente sección se describe la problemática en torno a la pérdida de recursos fiscales que los países sufren como consecuencia de una serie de maniobras y prácticas comerciales y financieras por parte de las empresas multinacionales¹. Asimismo, a partir de un conjunto de metodologías alternativas de desarrollo reciente, se presentan algunas evidencias relevantes que han comenzado a brindar una idea aproximada de la magnitud del fenómeno de erosión de las bases tributarias y sus implicancias para los países de América Latina, a la vez que se comentan los avances recientes en materia de cooperación internacional en este ámbito.

¹ En rigor, los países también sufren una erosión de las bases tributarias potenciales debido a la fuga de capitales que se materializa a través de la transferencia y posesión de activos por parte de individuos y empresas en el extranjero especialmente en países de baja o nula tributación (paraísos fiscales). Con trabajos paradigmáticos en esta materia -aunque con supuestos cuestionables y resultados no menos ambiguos- como el de Oxfam (2000) o el de Tax Justice Network (2005), un interesante análisis más actualizado es el de Zucman (2015), quien resume los últimos avances en cuanto a la determinación de las causas y las consecuencias de este fenómeno. Sin embargo, esta dimensión de la evasión internacional a través de la fuga de riqueza hacia paraísos fiscales, así como sus implicancias, escapan a los alcances preestablecidos para el presente documento.

A. La planificación fiscal agresiva y las regulaciones gubernamentales para su control

En el orden mundial actual, la globalización financiera y la progresiva monopolización corporativa de la economía han permitido que las empresas multinacionales y transnacionales tengan un mayor control de la producción y el comercio, lo cual se refleja en un mayor poder económico que les permite adaptarse con mayor efectividad a los marcos estatales de regulación. En la búsqueda de maximizar su beneficio y al poder extenderse internacionalmente para ampliar sus mercados, estas grandes empresas suelen desplegar sofisticadas estrategias con el fin de reducir su carga impositiva global más allá de los países y localizaciones en las que operan y generan sus utilidades. Como contrapartida, esto deteriora la capacidad de los países para retener ingresos fiscales que podrían servir para el financiamiento de sus procesos de desarrollo o en el empleo de instrumentos de distribución de la riqueza para lograr equidad social y superar la pobreza.

Una aclaración y una interpretación previa deben realizarse de antemano. En sentido estricto, estas prácticas y estrategias de lo que se denomina “planificación tributaria” no implican la existencia de evasión impositiva en tanto no constituyan una maniobra ilícita (violación de leyes y/o reglas formales) sino que se trate de la búsqueda sistemática de espacios en la legislación tributaria vigente para reducir lícitamente la obligación tributaria. Sin embargo, por estar relacionadas directamente con el tamaño del contribuyente y su poder económico para destinar recursos a tales fines, la planificación tributaria plantea severas distorsiones sobre la equidad del sistema impositivo que se reflejan en importantes diferencias en las tasas efectivas de imposición societaria para empresas similares de un país. Es por ello que, en este trabajo, se hablará de evasión impositiva vinculada a operaciones internacionales aún cuando se trate de estrategias lícitas para sacar provecho de una normativa imperfecta puesto que se considera que estas oportunidades deterioran los principios básicos de todo sistema tributario (eficiencia, equidad, transparencia, entre otros) y que, más allá de no constituir maniobras ilícitas, su existencia y permanencia se relaciona con limitaciones y deficiencias propias del sistema vigente las cuales requieren ser comprendidas de esta manera para realizar diagnósticos precisos y promover acciones tendientes a resolver esta problemática.

En este contexto se ha destacado la importancia de las prácticas vinculadas con la traslación de utilidades y/o costos entre filiales de una misma empresa multinacional, desde países o estados con altos niveles de tributación o con restricciones administrativas al flujo de capitales hacia jurisdicciones con sistemas tributarios débiles de relativamente baja o nula imposición (“paraísos fiscales”) a través de la manipulación de los denominados precios de transferencia.

Definidos como aquellos pagos resultantes de las transacciones comerciales entre las partes de un mismo grupo empresarial multinacional, cuando éstos son distintos a los que se determinarían según las fuerzas del mercado para similares operaciones entre empresas independientes (principio de *arm's length* o libre competencia), existe una alta probabilidad de que dicha brecha esconda una intención no exteriorizada de disminuir el monto de impuestos a pagar en un determinado país. En la medida que estas acciones no puedan ser detectadas y comprobadas por las autoridades fiscales, esto produce un silencioso efecto de erosión de la base tributaria y la consecuente pérdida de recursos fiscales disponibles en el país donde opera la filial que genera los ingresos sujetos a imposición.

Desde la óptica de las multinacionales pueden existir motivaciones internas y externas que incentivan la manipulación abusiva de los precios de transferencia entre empresas vinculadas. Entre las primeras se destaca la necesidad de balancear y compensar incentivos entre distintas unidades de negocios en distintos países y direccionarlos en pos de una mayor eficiencia interna del grupo económico global. Sin embargo, Eden (2012) sostiene que estas prácticas responden generalmente a una serie de factores externos que afectan las decisiones privadas sobre la base del objetivo fundamental de maximizar la utilidad global neta de impuestos. Así pueden identificarse cuatro principales motivaciones externas:

i) Diferencias en el impuesto sobre los ingresos societarios

Dado que en este criterio lo relevante es la alícuota media efectiva, las multinacionales ponderan no solo las tasas legales sino también las tasas de retención que aplican sobre utilidades remitidas al exterior —que pueden variar según sean dividendos, regalías, licencias u otras y que pueden ser o no completamente acreditables contra el pago de impuesto similares en el país de destino— así como los beneficios tributarios ofrecidos como diferimientos del tributo, reducciones de alícuotas y exoneraciones temporales o permanentes para determinadas actividades o contribuyentes.

ii) Existencia y diferencias en impuestos sobre el comercio internacional, impuestos selectivos e IVA cobrados en las aduanas

Siempre y cuando se determinen sobre la base del valor monetario y no de la cantidad de bienes transados (donde podrían darse caso de contrabando pero no de manipulación de precios de transferencia), existen los mismos incentivos que en el caso anterior². Las reglas de origen para operar con zonas francas, generalmente basadas en un porcentaje del valor agregado, también ofrecen una oportunidad de potencial arbitraje.

iii) Restricciones cambiarias y limitaciones a la remisión de utilidades

Si la moneda nacional no es convertible a un estándar internacional o se imponen restricciones a la compra/venta de moneda extranjera por un tiempo determinado, las multinacionales tendrán incentivos para transferir utilidades hacia el exterior a través de estas prácticas.

iv) Riesgo político y macroeconómico

El riesgo de expropiación de activos, la incertidumbre política, la inestabilidad de los gobiernos y de las políticas públicas, la debilidad institucional y normativa, la volatilidad macroeconómica, fiscal y monetaria, entre otros, son todos factores que pueden llevar a una multinacional a desplegar estrategias de transferencia de utilidades —con distintos mecanismos— hacia otros países del exterior con mejores condiciones contextuales.

Existe consenso de que el factor externo más influyente es el asociado a la imposición societaria. En términos de comercio internacional, las multinacionales suelen tener incentivos para sobredimensionar los gastos deducibles de la renta gravada para reducir el pago de impuestos. De forma análoga, una empresa puede vender a una entidad vinculada mercancías y servicios a precios menores a los de mercado, reduciendo así su base gravable del Impuesto sobre la Renta. Las empresas multinacionales que utilizan este mecanismo de planificación tributaria realizan transacciones múltiples en diversidad de países, incluyendo paraísos fiscales y jurisdicciones de baja tributación, diluyendo el tamaño de la base gravable en donde se generan los ingresos (Barrientos Quezada, 2012).

En realidad, existen múltiples maneras adicionales para transferir las ganancias a subsidiarias en países de baja tributación. Las firmas pueden optar por localizar actividades reales (empleo, activos, producción) en dichas jurisdicciones pero también pueden responder utilizando varias técnicas legales y contables para girar utilidades con destino a las mismas. Uno de estos mecanismos de evasión fiscal vía precios de transferencia está dado por las reestructuraciones de negocios, las cuales suelen implicar transferencias de funciones, activos y riesgos entre subsidiarias localizadas en distintos países. En este caso la erosión de la base imponible en un determinado país se produce tanto al limitarse el monto de utilidades que se pueden obtener por la actividad principal desarrollada dentro de un determinado territorio como al reducirse la utilidad del resto de las actividades locales mediante la deducción de pagos a vinculadas del exterior en concepto de servicios intra-grupo, intereses o regalías.

² Debe notarse que las motivaciones aduaneras pueden diferir con las vinculadas a la imposición societaria. Con el fin de pagar menores tarifas aduaneras, una empresa podría tener un incentivo a declarar importaciones por un valor menor pero, a los fines de precios de transferencia, esto redundará en mayores ganancias que tributarán en el país. El peso de uno u otro incentivo dependerá del valor de las tarifas aduaneras. Cuando las tarifas aduaneras son mayores, el incentivo a subfacturar importaciones aumenta y el incentivo a sobrefacturar (para reducir la base imponible del Impuesto sobre la Renta) disminuye. En el caso de las exportaciones, si se aplican impuestos sobre la exportación los incentivos se alinearían ya que, al disminuir el valor de sus exportaciones, podrían pagar un menor monto en concepto de ambos tributos.

Otra estrategia muy utilizada por las empresas multinacionales, especialmente aquellas dedicadas a la producción de manufacturas, consiste en la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones, ambas con el objetivo de reducir el ingreso gravable y también, en algunos casos, el pago en concepto de impuestos al comercio internacional. En ambos casos, además, puede estar involucrado un tercer país (generalmente con baja o nula tributación) que actúa de intermediario entre las empresas vinculadas dando lugar a triangulaciones comerciales que dificultan el control fiscal de dichas operaciones. Incluso la importación de bienes de capital a precios de mercado desde una filial a otra puede generar una pérdida para el Fisco si permite la amortización de dicha inversión cuando ya hubiera sido amortizada en el país de origen.

Las estrategias de planificación fiscal agresiva que involucran precios de transferencia no se agotan allí y, pueden mencionarse otras de creciente relevancia (Grondona (2014), como la prestación de servicios de comercialización y/o logística desde el exterior a través de un comisionista; la realización de ventas desde el exterior a través de una empresa comercializadora ubicada en un país de escasa o nula tributación; el registro de la propiedad de activos intangibles en esos mismos países a los cuales las filiales de países de mayor tributación realizan pagos periódicos para transferir utilidades; la prestación de servicios intra-grupo y servicios empresariales desde las casas matrices o de un tercer país a sus filiales; entre otras³.

En respuesta a ello, según las premisas y directrices establecidas por la OCDE⁴, los países han venido adoptando y perfeccionando una serie de métodos para garantizar la correcta determinación de precios de transferencia entre partes integrantes de una misma empresa multinacional que se hallen localizadas en estados o países con distintos regímenes fiscales, toda vez que estas diferencias den origen a maniobras de planificación fiscal agresiva y produzcan un efecto de erosión de la base tributaria de un país a partir de la transferencia de utilidades hacia el extranjero.

En el recuadro 1 se presentan los principales métodos alternativos en la materia. Es importante resaltar que, lejos de representar soluciones únicas, suele recomendarse que los países debieran seleccionar el método que presente el resultado más confiable en cada caso en particular, no existiendo jerarquía en los métodos ni siendo necesario probar que otro método es inaplicable en determinada situación. Teniendo en cuenta que cada método posee fortalezas y debilidades específicas, dos factores especialmente relevantes en esta decisión están constituidos por el grado de comparabilidad entre la transacción relacionada y la transacción independiente, y por la calidad de la información y los supuestos utilizados en el análisis.

³ Para una exposición gráfica de estas y otras estrategias de planificación fiscal agresiva se recomienda ver el Anexo 3 del documento de OCDE (2013a).

⁴ El trabajo de la OCDE en este ámbito se remonta al año 1979 cuando se confeccionó una serie de directrices contenidas en el "Reporte sobre Precios de Transferencia y Empresas Multinacionales", las cuales fueron aprobadas en julio de 1995 por el Consejo de la OCDE con el fin de proporcionar una guía tanto para las Administraciones Tributarias como para las empresas multinacionales. Estas Directrices están constantemente sujetas a revisión y son modificadas a medida que el desarrollo del derecho tributario internacional lo requiere. La última modificación fue realizada en julio de 2010 y constituye la mayor enmienda a este cuerpo normativo desde su creación, incluyendo una serie de instrucciones relacionadas a la aplicación de los métodos transaccionales (*Profit Split* y *Transactional Net Margin*), a la determinación de comparables y a la aplicación de precios de transferencia en el caso de la restructuración de negocios (OECD, 2010).

Recuadro 1

Las alternativas en el tratamiento de los precios de transferencia de empresas vinculadas

De acuerdo a las Directrices de la OCDE (OECD, 2010) existen cinco métodos principales para determinar si el precio cobrado entre partes relacionadas cumple con el principio de libre competencia, a saber:

i) El método del precio comparable libre o independiente (*Comparable uncontrolled price*), el cual consiste en comparar el precio de los bienes o servicios transferidos en una operación vinculada con el precio de los bienes o servicios transferidos en el marco de una operación no vinculada y comparable.

ii) El método del precio de reventa (*Resale price*), consistente en comparar el margen de reventa obtenido por el comprador de un bien (adquirido en una operación vinculada) al revender dicho bien en el marco de una operación no vinculada, con el margen de reventa que se ha obtenido en operaciones de compra y reventa no vinculadas y comparables.

iii) El método del coste incrementado (*Cost plus*), a través del cual se comparan el margen sobre los costes directos e indirectos incurridos en el suministro de bienes o servicios en una operación vinculada con el margen sobre los costes directos e indirectos incurridos en el suministro de bienes o servicios en una operación no vinculada.

iv) El método del margen neto de la operación (*Transactional net margin*), que consiste en comparar el margen neto fijado en base a un denominador apropiado (por ejemplo, costes, ventas o activos) que obtiene una empresa en el marco de una operación vinculada con el margen neto fijado en base al mismo denominador obtenido en el marco de una operación no vinculada.

v) El método de reparto del beneficio (*Profit split*), donde se atribuye a cada empresa asociada que participa en una operación vinculada la parte del beneficio (o pérdida) total generado por dicha operación que una empresa independiente esperaría realizar en el marco de una operación no vinculada y comparable. Cuando sean aplicables los métodos anteriores, el método de reparto del beneficio sólo se aplica sobre el beneficio total residual obtenido en las operaciones entre empresas vinculadas.

Es importante indicar que, en la práctica, la aplicación de los métodos previstos por la OCDE no garantiza la obtención de un resultado de libre competencia, ya que tal aplicación debe adaptarse a la realidad de cada caso y a la metodología aplicable en cada país. De hecho, entre los países de América Latina se ha difundido lo que se conoce como el "sexto método" a partir de una variante, desarrollada por la administración tributaria de Argentina, al método del precio comparable independiente recogido en las Directrices de la OCDE para el tratamiento específico de operaciones con bienes producidos a granel (*commodities*), donde el elemento innovador para determinar la renta proveniente de la exportación de bienes radica en el uso del precio de mercado internacional a la fecha de embarque de la mercancía.

Fuente: Gómez Sabaini y Folgar (2015); "Nota técnica sobre evolución y situación actual en materia de tributación internacional", CEPAL.

En línea con lo observado a nivel internacional, en los países de América Latina se ha observado en años recientes una gradual incorporación de regulaciones específicas para el tratamiento de los precios de transferencia tendientes a evitar maniobras evasivas. México, Brasil y Chile fueron los países pioneros a nivel regional introduciendo disposiciones de este tipo en el período 1996-97. Argentina, Colombia y Perú también incluyeron instrumentos similares en la legislación tributaria a finales de la década del 90 e inicios del 2000. Luego, desde 2004 en adelante, Ecuador, Uruguay, El Salvador y Panamá siguieron ese camino con distintos grados de implementación efectiva en la práctica. Aún así, la diversidad de casos y metodologías es la característica saliente a nivel regional en cuanto al tratamiento específico de los precios de transferencia (cuadro 1).

Cuadro 1
Métodos para la determinación fiscal de precios de transferencia entre empresas vinculadas

Métodos	Países														
	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	El Salvador	Guatemala	Honduras	México	Panamá	Perú	República Dominicana	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)
Precio comparable no controlado	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X
Precio reventa	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X
Costo adicionado	X	X	X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X
Distribución de utilidades	X		X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X
Distribución residual de utilidades			X	X		X		X		X	X	X			X
Margen neto transaccional	X		X	X		X		X	X	X	X	X	X	X	X
Otros	X ^a	X ^b	X ^c		X ^d	X ^e	X ^f	X ^g				X ^h		X ⁱ	

Fuente: Arias Esteban *et al.* (2013); “El Control de la Manipulación de los Precios de Transferencia en América Latina y el Caribe”, ITC-GIZ-CIAT.

^a Valor de Cotización de los commodities a fecha de embarque (sexto párrafo de la norma argentina).

^b Método del Precio Cotizado en Bolsas de Mercancías y futuros.

^c Otros métodos razonables cuando no sea posible aplicar alguno de los anteriores.

^d Al no estar especificados en norma se aplican los establecidos por la OCDE.

^e Exportación e importación con precios conocidos, con o sin intermediario internacional.

^f Determinación de precio promedio de mercado. El contribuyente podrá utilizar los métodos sugeridos por la OCDE si demuestra la inaplicabilidad del método anterior.

^g Método de valoración para Importaciones o exportaciones de mercancías.

^h Sexto método (normativa argentina).

ⁱ Precio internacional de público conocimiento a través de mercados transparentes, bolsas de comercio o similares.

En general, los países de América Latina siguen las directivas de la OCDE (2010) en materia de regulaciones específicas dentro de la legislación tributaria para controlar el abuso de los precios de transferencia entre empresas vinculadas. La excepción está constituida por Brasil, país que ha adoptado una metodología de márgenes fijos a través de los métodos de “Costo adicionado” y “Precio de reventa”. En cambio, la mayoría de los países como Argentina, Colombia, México, Ecuador, Perú o Uruguay utilizan distintos métodos simultáneamente entre los que se incluyen los dos anteriores más el de “Precio comparable no controlado”, “Distribución de utilidades” o “Margen neto transaccional” (Arias Esteban *et al.*, 2013). A su vez, en la mayoría de los países que establecen otros métodos, se ha incluido también el “Sexto Método” de la normativa argentina, por ejemplo en Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Uruguay y Perú, donde es utilizado para operaciones de importación/exportación de bienes primarios.

Adicionalmente, aunque excede el ámbito de los precios de transferencia, también deben mencionarse otras operaciones de tipo financiero entre empresas relacionadas que igualmente atentan contra el tamaño de las bases tributarias domésticas y, por ende, contra los recursos fiscales disponibles. Así, los gastos financieros o pagos por intereses excesivos —pactados a una tasa por encima del nivel de mercado—, la prestación de servicios de garantía financiera entre filiales o las operaciones “*back-to-back*” —préstamos otorgados a una entidad del exterior que luego le otorga préstamos a la entidad local— son otros mecanismos utilizados para transferir ganancias entre empresas vinculadas y hacia aquellas que están sujetas a niveles inferiores de imposición.

Las operaciones financieras señaladas anteriormente responden a otro camino seguido en la tributación internacional que es conocido como “capitalización débil o exigua”. Dado que la mayoría de los países establecen una distinción fundamental entre el régimen fiscal del financiamiento con deuda o con fondos propios —donde la deuda se considera un recurso que no pertenece a la empresa y, en determinadas condiciones, los intereses devengados son deducibles a efectos tributarios—, las normativas vigentes crean un incentivo implícito en favor del financiamiento a través del

endeudamiento. Esto lleva a las multinacionales a realizar operaciones financieras en un país de tributación reducida para financiar las actividades de las demás empresas del grupo y, mientras los pagos se deducen de los beneficios imponible de las filiales sometidas a una considerable carga tributaria, los mismos pagos son objeto de un gravamen favorable, o incluso de una exención, en lo que respecta al receptor de los intereses, lo que permite una reducción de la carga tributaria total. Es más, este tratamiento diferenciado puede hacer proliferar intentos de caracterizar determinados pagos como intereses deducibles en el país del deudor y, a la vez, como dividendos —que pueden resultar exentos— en el país del beneficiario (OCDE, 2013a).

En general, las regulaciones para evitar o reducir este combatir este tipo de prácticas apuntan a establecer un valor máximo para la relación “deuda/capital propio”, significando que una empresa no podrá deducir costos por intereses derivados de un préstamo proveniente de una empresa vinculada una vez que supera una cierta proporción de su financiamiento accionario. Debe destacarse que, en la mayoría de los países, estas reglas complementan a las que rigen para los precios de transferencia en tanto estas últimas suelen ser aplicables para la determinación de la tasa de interés (precio) de los préstamos entre empresas relacionadas de manera tal de satisfacer el principio de libre competencia (*arm's length*).

Varios países de América Latina han introducido este tipo de medidas con el objetivo de restringir los incentivos de las empresas multinacionales a utilizar el endeudamiento para transferir beneficios dentro del grupo empresarial. Como puede comprobarse en el cuadro 2, existe cierta homogeneidad entre las normas aplicadas en la región ya que éstas se basan en ratios deuda/capital propio, deuda/patrimonio o deuda/patrimonio neto. En la mayoría de estos países, las reglas para combatir la subcapitalización sólo alcanzan al endeudamiento entre empresas relacionadas aunque en el caso de Brasil también se consideran adicionalmente a los préstamos en general tomados por una empresa brasileña con empresas o personas domiciliadas o constituidas en el exterior y en cualquier país o dependencia con tributación favorecida o régimen fiscal privilegiado.

Cuadro 2
Normas para evitar la subcapitalización en países seleccionados de América Latina

País	Regla
Argentina	2:1 el patrimonio neto
Brasil	El endeudamiento no sea superior a 30% del valor líquido de la compañía
Chile	3:1 al patrimonio
Ecuador	3:1 al patrimonio – Para personas jurídicas. Para personas naturales la relación deuda/activos no puede superar el 60%
El Salvador	3:1 al capital contable
México	3:1 al capital contable
Perú	3:1 al patrimonio neto
República Dominicana	3:1 al capital contable
Venezuela (República Bolivariana de)	3:1 al patrimonio neto

Fuente: Arias Esteban *et al.* (2013); “El Control de la Manipulación de los Precios de Transferencia en América Latina y el Caribe”, ITC-GIZ-CIAT.

Adicionalmente, los países de la región también regulan las transacciones con paraísos fiscales puesto que implican efectos similares en términos de erosión de las bases imponibles domésticas. Los paraísos fiscales y regímenes preferentes son perniciosos en cuanto promueven la elusión fiscal internacional mediante un esquema de promoción de la opacidad que no permite acceso a información de las operaciones de personas físicas o jurídicas allí domiciliadas y en el cual las tasas impositivas suelen ser nulas o muy bajas. Como ya se comentó, los esquemas de planificación que involucran paraísos fiscales se enfocan generalmente en la triangulación de operaciones de exportación/importación y el traslado de gastos que no pueden ser comprobados.

En la actualidad, los países que tienen en su legislación tributaria normas anti-paraíso fiscal son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, la definición de “paraíso fiscal” varía de país en país. En algunos casos, se refiere a países o jurisdicciones en los cuales las tasas del impuesto sobre la renta son inferiores en cierto porcentaje a la tasa vigente en el país en cuestión, para tipos de rentas similares (El Salvador y México). Otro criterio considerado es que la tasa resulte inferior a un determinado valor (Venezuela y Brasil). Otros países adoptan listados definidos por organizaciones internacionales, por ejemplo la “lista negra” de la OCDE, o bien utilizan listas definidas taxativamente a través de normas generales de la administración tributaria, como sucede en Argentina y Ecuador.

Como puede deducirse, el control, la detección y la fiscalización de estas maniobras a través de los instrumentos disponibles resultan tareas por demás complejas. Las Administraciones Tributarias muchas veces no cuentan con los recursos suficientes para llevarlas a cabo de manera eficaz y, cuando los tienen, los procedimientos legales para su comprobación y resolución suelen prolongarse durante un largo período de tiempo⁵. De acuerdo a un relevamiento presentado por Arias Esteban *et al.* (2013), en los países de América Latina las auditorías para controlar los precios de transferencia en operaciones entre empresas vinculadas pueden llevar entre 4 (Costa Rica y Perú) y 24 meses (Argentina y México).

En ese sentido, una alternativa innovadora desarrollada por la OCDE en 1999 busca promover el cumplimiento voluntario a través de la suscripción de acuerdos previos entre las agencias de recaudación y las grandes multinacionales para reducir la incertidumbre en torno a los precios de transferencia y agilizar los procedimientos de fiscalización. Estos acuerdos han tomado la forma de Procedimientos de Mutuo Acuerdo o *Mutual Agreement Procedures* (MAPs) y de Acuerdos Anticipados de Precios o *Advance Pricing Agreements* (APAs). Los primeros son exclusivos de los convenios para evitar la doble imposición (CDI) y constituyen un mecanismo de resolución de disputas por tratamientos tributarios específicos, mientras que los segundos buscan prevenir estas disputas al determinar y consensuar anticipadamente las operaciones controladas, estableciendo criterios apropiados sobre el método, criterios de comparación, ajustes a practicarse, y otros aspectos relacionados con los precios de transferencia.

Vale señalar que, respecto de los APAs y en función de las ventajas de eficiencia y previsibilidad que ofrecen tanto a las Administraciones Tributarias como a los contribuyentes, varios países de la región han contemplado estos mecanismos en su legislación específica sobre precios de transferencia, especificando sus características y su plazo máximo de vigencia (entre 18 y 60 meses según el país). Sin embargo, en parte por las dificultades que implica el proceso de negociación previo y por ser aún un instrumento relativamente novedoso, su aplicación efectiva aún no se ha visto difundida a nivel regional en claro contraste con lo observado en los países desarrollados. La única clara excepción está constituida por el caso de México, país que tiene una larga trayectoria en la negociación de APAs y donde se han suscripto más de 300 APAs mayormente concentrados en la industria manufacturera, y que esta relacionado con la expansión del comercio entre este país y los EEUU y Canadá como resultado del TLC. Por su parte, en diciembre de 2011, Uruguay suscribió el primer acuerdo de este tipo en Sudamérica, no habiéndose registrado avances concretos recientes en el resto de los países.

B. Estudios y metodologías aplicados para su cuantificación

Dadas las características relativas de la región con otros sitios del mundo, la utilización y abuso de los precios de transferencia probablemente sea uno de los principales canales —junto con el aprovechamiento de amplios esquemas de incentivos y beneficios tributarios en algunos casos— a través de los cuales se produce la erosión de las bases tributarias en los países de América Latina. Afortunadamente, el debate acerca de estas cuestiones ha ganado cierto protagonismo entre los gobiernos de la región durante los últimos años y esto ha propiciado un conjunto de decisiones y

⁵ Por ejemplo, el IRS de Estados Unidos tiene un procedimiento estipulado para fiscalizaciones de casos en los que se sospecha manipulación de precios de transferencia con una duración no inferior a los 24 meses.

medidas concretas a favor del fortalecimiento de las Administraciones Tributarias en las áreas mencionadas en los párrafos anteriores.

Sin embargo, debe considerarse que aún existe —incluso para las propias agencias de recaudación y fiscalización de contribuyentes— una sensible dificultad en identificar y cuantificar con detalle la magnitud de este fenómeno resumible en el concepto de “evasión internacional de las empresas multinacionales”. Por lo tanto, con interés particular para este documento, seguidamente se presentará un análisis del actual “estado de las artes” en esta materia, tanto desde el punto de vista metodológico como de los resultados obtenidos.

1. Metodologías alternativas

Al momento de intentar cualquier estimación del monto de recursos fiscales que se dejan de recaudar por efecto de las maniobras de planificación fiscal agresiva, debe presumirse que las Administraciones Tributarias suelen requerir a las multinacionales la entrega periódica de informes detallados de sus operaciones y transacciones, tanto con empresas vinculadas como con terceras sociedades. Es por ello que suele aceptarse que estas agencias disponen de la información más precisa que puede ser utilizada para detectar maniobras abusivas de manipulación de precios y el aprovechamiento de diferencias entre países en cuanto a las tasas aplicadas, a los tipos de rentas gravadas, al tratamiento tributario de las fuentes alternativas de financiamiento y otros aspectos de los sistemas impositivos actuales.

Por lo tanto, la primera alternativa metodológica (Enfoque de Auditoría) consiste en la realización de auditorías selectivas las cuales, al estar basadas en la comparación de los datos fiscales declarados por las empresas y los datos específicos que surgen de sus informes contables, permiten detectar puntualmente, por ejemplo, prácticas deliberadas de manipulación de precios de transferencia entre empresas vinculadas.

Por supuesto, no todas las Administraciones Tributarias cuentan con las mismas capacidades y recursos económicos, humanos y físicos para desarrollar estas tareas con efectividad y, desafortunadamente, no son muchos los casos en los que se difunden los resultados de dichas auditorías, especialmente en cuanto al monto de ingresos fiscales recuperados. Una excepción a la regla, al menos en América Latina, ha sido el ejemplo de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) en Perú, donde se ha difundido que en el año 2013 se efectuaron 27 auditorías de 187 casos revisados, siendo la renta omitida en los primeros calculada en US\$ 350 millones o, de manera equivalente, un monto total de pérdidas tributarias cercanas a US\$ 105 millones en el Impuesto sobre la Renta de sociedades.

En otras latitudes se encuentra el caso del Servicio de Impuestos y Aduanas Británico (*Her Majesty's Revenue and Customs -HMRC-*) que, desde el año 2008, publica regularmente las cifras de ingresos tributarios recuperados como consecuencia de arreglos con las compañías multinacionales cuando se ha podido comprobar, a través de auditorías, la manipulación deliberada de precios de transferencia con fines impositivos. Entre 2008 y 2014 el rendimiento de estos controles ha llegado a los 5.800 millones de libras esterlinas (poco más de 8.800 millones de dólares) siendo de 1.137 millones de libras en el último de esos años (1.726 millones de dólares) con una notable disminución en el tiempo incurrido promedio para este tipo de procedimientos.

Este enfoque, aunque potencialmente más preciso y efectivo, también tiene el inconveniente de no ser exhaustivo, en tanto sólo se concentra en grandes contribuyentes y permite conocer el monto de ingresos tributarios resignados en relación a las operaciones de los mismos, y tampoco, por estas razones, habilita a realizar comparaciones directas entre países o a nivel internacional.

Un segundo enfoque metodológico es aquel donde la Administración Tributaria encomienda a un agente externo —consultor o entidad especializada en el área de tributación internacional— la tarea de estimación del impacto fiscal (pérdida tributaria) que estas maniobras conllevan en distintos sectores de la economía de un país y a nivel agregado (Enfoque Sectorial). Para ello, las autoridades oficiales deben proveer información fiscal específica a nivel de cada empresa, la cual es utilizada para determinar la brecha entre el impuesto efectivamente pagado y el impuesto teórico que habrían tenido que pagar las

empresas previamente discriminadas por sector de actividad económica (asumiendo diferentes propensiones a manipular precios de transferencia).

Como se desprende de un importante antecedente para el caso de Nicaragua (ver el recuadro 2), a pesar de brindar una idea más precisa y uniforme acerca del grado de erosión de la base tributaria doméstica, las diferencias tributarias a nivel internacional —tanto en la legislación como en la aplicación de las normas— impiden trasladar los resultados obtenidos a partir de esta metodología a otros países y no ofrecen, por lo tanto, la posibilidad de ponderar la gravedad relativa del fenómeno en relación con lo observado en otros contextos similares.

Recuadro 2

Un caso de asistencia técnica externa para cuantificar el fenómeno

En 2004, la Dirección General de Ingresos (DGI) de Nicaragua solicitó la asistencia del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos con el propósito de estudiar la incidencia de los efectos de los precios de transferencia en dicho país. Como parte de este proyecto, se encargó un informe a un consultor (Giraldo Botero, 2004) donde se buscó determinar la brecha fiscal generada por la manipulación de precios de transferencia. Para ello se escogieron los sectores que, siendo susceptibles de utilizar este mecanismo en sus operaciones, poseían una significativa participación dentro del PIB y disponían de la información necesaria.

El modelo construido para detectar la brecha fiscal buscó estimar el verdadero impuesto que debieron pagar las empresas y determinar las desviaciones generadas por la manipulación de precios de transferencia. Una vez obtenida la información tributaria de los contribuyentes por sector, se aplicó a cada uno un estándar sectorial, obteniéndose el sistema operacional óptimo. Se consideró que este primer resultado mostraba la estructura financiera y productiva ideal por empresa y por sector. Obtenida la utilidad fiscal óptima se comparó con la declarada por los contribuyentes, registrándose la desviación proveniente de las prácticas de precios de transferencia. A la utilidad obtenida, se le aplicó el impuesto del 25%, de conformidad con lo establecido por la Ley del Impuesto sobre la Renta, determinándose posteriormente la diferencia entre el impuesto a cargo liquidado y el estimado. La diferencia es la brecha fiscal resultante por maniobras abusivas con precios de transferencia.

El resultado puso en evidencia una importante práctica de precios de transferencia, asociada posiblemente a la sobreestimación de los gastos operacionales, el consumo intermedio y una posible subestimación en la realización del ingreso, dando como resultado una subestimación de la utilidad y una indebida liquidación y pago del impuesto a cargo. El valor total de la brecha registrada por los 10 principales sectores económicos resultó equivalente a US\$ 92,9 millones para el año 2002, con una participación superlativa del sector financiero; en términos relativos la brecha fiscal estimada representó el 71,0% de la recaudación efectiva del Impuesto sobre la Renta, el 21,3% de los ingresos tributarios totales (tasa de evasión) y el 2,02% del PIB de ese año.

Fuente: Giraldo Botero, J.E. (2004); "Estudio de brecha fiscal proveniente de la práctica de precios de transferencia para el caso de Nicaragua", Proyecto de Asistencia Técnica del Tesoro de los EEUU de América en Nicaragua.

Sin embargo, la percepción generalizada de una intensificación global del uso de diferentes mecanismos de planificación fiscal agresiva por parte de las empresas multinacionales —en la mayoría de los casos luego de costosas auditorías y prolongadas controversias legales— ha motivado una creciente necesidad de cuantificar la magnitud de estos fenómenos a nivel internacional. En efecto, en los últimos quince años se han realizando un conjunto de estudios empíricos de acercamiento al problema que apuntan, con distintas perspectivas y a sabiendas de las dificultades que esto entraña, a medir las desviaciones que estos comportamientos generan en las operaciones “normales” de las empresas multinacionales y, mucho más importante, las pérdidas implícitas de recursos tributarios asociadas a los mismos. Este tipo de estudios, ambos con orígenes externos a las Administraciones Tributarias, difieren en su metodología a partir del alcance de los resultados de las estimaciones llevadas a cabo (ver cuadro 3).

Asimismo desde los ámbitos académicos se ha puesto el foco en el concepto de traslado de utilidades buscando identificar una distribución hipotética de los ingresos generados por una empresa multinacional, entre sus distintas filiales, en ausencia de maniobras para transferir ingresos a países de bajo nivel de tributación (Enfoque de Rentabilidad). Específicamente, estos trabajos se concentran en los

factores que pueden inducir a estos comportamientos por parte de las multinacionales y tratan de explorar si los mismos afectan la distribución de los ingresos reportados entre las distintas localizaciones desde donde operan sus filiales y, de ser así, determinar la magnitud de tales efectos (Fuest y Riedel, 2012).

Los trabajos empíricos basados en este enfoque ofrecen estimaciones del impacto (marginal) de las diferencias en los niveles de imposición sobre los comportamientos de traslado de utilidades corporativas. Muchos de estos estudios utilizan datos y métodos econométricos sofisticados, en los cuales los flujos de inversión extranjera o alguna medida basada en la rentabilidad sirven como variable independiente, ofreciendo valiosos conocimientos acerca de estos fenómenos en casos particulares. Desafortunadamente, casi ninguno de estos estudios incluyen a los países en desarrollo y la razón principal radica en una sensiblemente menor disponibilidad de información sistematizada a nivel de las empresas.

Cuadro 3
Enfoques metodológicos utilizados para cuantificar la traslación internacional de ingresos

		Origen de las estimaciones	
		Administración Tributaria	Estudios externos
Alcance	Micro	Enfoque de Auditoría Aplicación puntual de métodos de precios de transferencia (principio de libre competencia) a transacciones de grandes empresas con alcance global.	Enfoque de Rentabilidad Análisis econométricos que buscan identificar, a partir de datos específicos a nivel de las firmas, indicios del traslado de ingresos entre países con distinto nivel de impuestos.
	Macro	Enfoque Sectorial Determinación de las brechas entre los datos observados y valores teóricos de acuerdo a la aplicación de indicadores de referencia por cada sector económico.	Enfoque de Manipulación de Precios A partir de la construcción de una matriz de filtrado de precios, se detectan aquellos que escapan a un rango "normal" en operaciones de comercio internacional.

Fuente: Elaboración propia.

Con origen también en los estudios académicos pero rápidamente adoptado y difundido ampliamente por algunos organismos no gubernamentales (ONGs), el otro enfoque metodológico principal para aproximar la magnitud del fenómeno de los BEPS es el que se apoya en el análisis de grandes bases de datos sobre precios y transacciones del comercio internacional (Enfoque de Manipulación de Precios). El objetivo de estas investigaciones está puesto en determinar la manipulación de los precios en operaciones comerciales, es decir la subdeclaración o sobredeclaración de bienes importados y exportados con el claro objetivo de trasladar utilidades entre distintas jurisdicciones y en función de las diferencias observadas en las tasas del impuesto sobre los ingresos societarios, en los impuestos al comercio internacional, en restricciones cambiarias, etc. De acuerdo a estos estudios, estas distorsiones pueden surgir en operaciones comerciales tanto entre empresas relacionadas de una misma multinacional (a través de precios de transferencia) como entre empresas independientes (donde existe colusión entre exportador e importador).

Esta alternativa metodológica —cuyo desarrollo se atribuye principalmente a Simon Pak— se basa en técnicas estadísticas y en una matriz de filtrado de precios que se construye a partir de una base de datos de comercio exterior. De la misma se extraen, para cada fracción arancelaria y para cada país, los datos correspondientes al precio promedio registrado, la desviación estándar de los precios y los valores máximos y mínimos correspondientes. Con estos datos se construyen los límites inferior y superior del rango de precios comparables, generalmente coincidente con el rango intercuartílico (delimitado por los percentiles 25 y 75) que establecen las legislaciones modernas sobre precios de transferencia. Así, las transacciones de cada bien y para cada país se clasifican como sobrevaluadas si los precios a los que se realizaron superan el precio promedio por un 25% (se ubican por encima del cuartil superior del rango de precios) y como subvaluadas en caso contrario cuando los precios se registren por debajo del cuartil inferior de dicho rango. Una aproximación cuantitativa de la magnitud del problema de manipulación de precios surge entonces de computar conjuntamente la suma de los montos desviados

desde el cuartil inferior de precios hacia abajo para todas las importaciones con precios subvaluados y de los montos desviados desde el cuartil superior de precios hacia arriba para todas las exportaciones con precios sobrevaluados y fuera del rango.

Debe señalarse que esta metodología basada en la comparación de precios internacionales posee ventajas y desventajas. Por un lado, se reconoce que constituye un procedimiento eficiente y de bajo costo para detectar operaciones de importación y exportación con precios fuera del rango y con probabilidad alta de manipulación. Al utilizar datos de dominio público, los resultados de los estudios existentes son fácilmente replicables.

Sin embargo, esta metodología ha recibido una serie de críticas que generalmente obligan a relativizar sus resultados. Más allá de los grandes requerimientos de información, se han remarcado una serie de debilidades técnicas en torno a este enfoque metodológico (principalmente asociadas a los supuestos utilizados, a la dificultad para interpretar los resultados y a la poca precisión en cuanto a recomendaciones de política) encontrándose que, en muchos casos, los desvíos detectados bien podrían deberse a diferencias razonables de comparabilidad, variaciones en la calidad de los productos transados o al simple reflejo de transferencias de activos, funciones y riesgos entre filiales de una misma compañía. De hecho, estos trabajos ni siquiera distinguen entre transacciones que involucran a empresas vinculadas y a otras empresas. Además, los cálculos de pérdidas de ingresos tributarios suelen estar, en la mayoría de estos estudios, sobreestimadas ya que toman como referencia la aplicación de tasas legales sin considerar la existencia de incentivos tributarios y otros mecanismos legales que reducen las tasas impositivas efectivas.

Como se presentará en la próxima sección de este trabajo, un número de estudios principalmente publicados por organizaciones no gubernamentales (ONGs) han utilizado esta metodología para estimar de manera indirecta el impacto de la planificación fiscal agresiva por parte de las multinacionales y las pérdidas de recursos tributarios en los países en desarrollo. Los resultados obtenidos, más allá de las limitaciones señaladas, han tenido una importancia destacada —y, por lo tanto, el mérito— en atraer la atención de un público más amplio hacia esta problemática.

2. Evidencias sobre la magnitud del fenómeno

Una extensa revisión de la literatura empírica a nivel internacional indica la existencia de un variado abanico de estudios específicos, los cuales utilizan diferentes metodologías, de manera aislada en el tiempo, generalmente para algunos sectores y países en particular, y por lo tanto con escasas posibilidades de comparación entre diferentes casos. Asimismo, los contados intentos realizados para estimar globalmente las pérdidas fiscales derivadas de estas maniobras por parte de las empresas multinacionales presentan resultados que, como ya se mencionó, no están exentos de limitaciones y obligan a interpretarlos con precaución.

La sola dificultad para precisar cuáles son los precios de libre competencia en determinadas transacciones y para probar concretamente un desvío significativo y deliberado respecto de dichos parámetros de referencia tornan muy compleja la tarea de control, fiscalización y cuantificación del costo fiscal implícito para los países afectados por estas prácticas. No obstante, a continuación se presentan los estudios más relevantes que pueden identificarse de a las diferentes metodologías utilizadas en cada caso.

En primer lugar, algunos trabajos empíricos se han concentrado en calcular alícuotas efectivas de las empresas multinacionales para tratar de demostrar la existencia o no de prácticas de erosión de la base imponible y traslado de beneficios. En la mayoría de los casos, estos estudios utilizan metodologías retrospectivas y datos procedentes de las empresas. Por ejemplo, Avi-Yonah y Lahav (2011) compararon los niveles efectivos de imposición de empresas multinacionales con sede en los Estados Unidos y en la Unión Europea durante el período comprendido entre 2001 y 2010 y pudieron constatar que, a pesar de que la tasa legal del impuesto sobre la renta de las sociedades en los Estados Unidos es un 10% superior a la aplicable en la Unión Europea, las alícuotas efectivas son comparables y las multinacionales con sede en la Unión Europea tienen, por lo general, un tipo impositivo efectivo superior (un promedio

aproximado del 34%) al que se aplica a las multinacionales con sede en los Estados Unidos (un promedio aproximado del 30%).

Este mismo argumento es el enfatizado por Zucman (2015) en su trabajo más reciente. Utilizando datos de Cuentas Nacionales y de la Balanza de Pagos de los Estados Unidos, calcula y compara la evolución de las alícuotas legales y las alícuotas efectivas del Impuesto sobre la Renta de las Sociedades desde 1934 hasta la actualidad. Así, este autor comprueba que las tasas legales y las efectivas (tanto las “pagadas” al Tesoro de los Estados Unidos como a los Estados extranjeros) se ubicaban en un nivel similar cercano al 50% en los primeros años de la década de 1950 y que, en los años siguientes y a tono con las tendencias internacionales, estas tasas (legal, efectiva doméstica y efectiva extranjera) mostraron una clara tendencia decreciente en simultáneo hasta los primeros años de la década de 1990. A pesar de que a partir de 1993 la alícuota legal fue establecida en 35% y se mantiene en ese valor hasta la actualidad, las tasas efectivas del impuesto societario continuaron su sendero hacia la baja ubicándose en el año 2013 en un 16% para los ingresos gravados en Estados Unidos y casi un 20% para los que son gravados en el extranjero, dando una señal del fenómeno de erosión de las bases tributarias en ese país.

Sin embargo, debe reconocerse que este tipo de estudios no brinda pruebas concluyentes de la existencia de comportamientos de erosión de la base imponible y traslado de beneficios ya que, de hecho, las diferencias observadas en las tasas impositivas efectivas podrían responder en gran parte a otras causas como, por ejemplo, la existencia de diversos beneficios e incentivos tributarios. En consecuencia, las investigaciones académicas han avanzado en la búsqueda de estimaciones enfocadas con mayor precisión sobre estos fenómenos. En ese sentido, existe un número creciente de trabajos empíricos que se basan en el enfoque de rentabilidad para cuantificar el traslado de utilidades hacia el exterior de los países desarrollados.

Entre la literatura empírica que adopta esta metodología se destacan los trabajos pioneros de Grubert y Mutti (1991) y Hines y Rice (1994) y los posteriores realizados por Bartelsman y Beetsma (2003) y Grubert (2003), todos los cuales encontraron evidencias consistentes con la transferencia de ingresos por parte de multinacionales estadounidenses y de otros países desarrollados desde jurisdicciones de alta tributación hacia jurisdicciones de baja tributación. Además, en el último de los estudios mencionados se comprobó que las rentas obtenidas por bienes intangibles representan aproximadamente la mitad de los beneficios trasladados entre países y que el mayor volumen de operaciones intragrupo se registraba en aquellas filiales localizadas en países con tipos impositivos legales muy elevados o muy reducidos, por lo tanto, con una fuerte propensión a trasladar los beneficios o a repatriarlos.

En años recientes se han venido multiplicando este tipo de estudios académicos, adaptando y perfeccionando la metodología de acuerdo a los distintos casos estudiados. Dharmapala (2014) y Riedel (2015) proveen revisiones actualizadas de la literatura empírica en esta materia. Adicionalmente, merece ser destacado el muy reciente informe de la OCDE sobre medición y seguimiento de los mecanismos BEPS donde se presenta una extensa revisión de 20 estudios, realizados entre 2007 y 2015, basados en el enfoque de rentabilidad y que utilizan información individual de las empresas (OECD, 2015).

La mayoría de los trabajos empíricos relevados en dicho informe buscan medir el efecto de la traslación de beneficios originada por las brechas entre tasas impositivas, para lo cual estiman una semi-elasticidad donde el cambio porcentual en las utilidades es una función de un cambio porcentual en las alícuotas aplicadas. Si bien se advierte una amplia variedad de resultados dado que estas regresiones estadísticas difieren en los datos utilizados, las variables escogidas y otros aspectos metodológicos, las estimaciones del traslado de beneficios atribuible a diferencias tributarias muestran claras evidencias acerca de la existencia de este fenómeno.

Un ejemplo interesante está dado por el trabajo de Heckemeyer y Overesch (2013). Estos autores recopilieron una serie de 25 estudios empíricos con evidencias concretas de una sustancial respuesta de medidas alternativas de la utilidad corporativa ante diferencias internacionales en las tasas impositivas. Basados en estos resultados, estos autores predicen una semi-elasticidad tributaria de los beneficios antes de impuestos cercana a 0,8: esto implicaría que la utilidad bruta (antes de impuestos) de la subsidiaria o filial se reduciría en un 0,8% si el diferencial de tasas que puede ser explotado a través del arbitraje

tributario internacional aumenta en un 1%, por ejemplo como resultado de una reducción de alícuotas legales en el país de menor nivel de imposición.

Desafortunadamente, la mayoría de los estudios académicos no han extendido sus estimaciones (elasticidades) acerca de comportamientos de traslado de beneficios a fin de producir cálculos de sus efectos fiscales en términos de pérdidas o resignación de ingresos tributarios. Las razones de esta limitación se relacionan con las sensibles diferencias que surgen de la normativa tributaria y contable en cada caso, especialmente cuando se refiere al uso de los múltiples beneficios tributarios concedidos, que imponen una brecha clara entre las utilidades declaradas, el ingreso sujeto a imposición y la correspondiente obligación tributaria. Sin embargo, hay algunas excepciones en este sentido para algunos casos específicos.

Por ejemplo, Clausing (2009) recurrió a comparar las diferencias en los niveles de imposición entre países y las tasas de rentabilidad de las filiales extranjeras y estimó que, hacia el año 2004, cerca de 180.000 millones de dólares fueron transferidos hacia el exterior desde los Estados Unidos, lo que implicaba un sacrificio del 35% de los ingresos tributarios en concepto de impuesto a la renta corporativa en dicho país. En un trabajo posterior, la misma autora estimó que la pérdida de recursos derivada de la traslación de ingresos por parte de las multinacionales implicaba entre 57.000 y 90.000 millones de dólares en 2008 —según el indicador y las variables utilizadas— lo que representaba entre el 19% y el 30% de los ingresos fiscales efectivos aportados por el impuesto societario (Clausing, 2011).

Un trabajo que puede encuadrarse dentro de esta categoría, aunque con menor rigor científico pero mucho más citado, es el publicado por Oxfam (2000), cuyo cálculo parte de multiplicar el stock de inversión extranjera directa (IED) en los países en desarrollo (US\$ 1,2 billones en 1998) por una estimación (ajustada) del Banco Mundial para el retorno de la IED del 20% en dichos países. Suponiendo una tasa impositiva promedio del 35%, se determinó el impuesto a la renta societaria hipotético en alrededor US\$ 85.000 millones que, al sustraerles los ingresos efectivos en torno a US\$ 50.000 millones, desemboca en una brecha fiscal estimada de US\$ 35.000 millones. Oxfam (2000) incrementa esta cifra con los ingresos no percibidos debido a la evasión de ingresos de los activos financieros en el exterior, que se estima en US\$ 15.000 millones, y llega a que las pérdidas estimadas de ingresos fiscales a causa del traslado de utilidades fue de US\$ 50 mil millones hacia el año 2000. Sin embargo, además de quedar desactualizado, debe admitirse que este enfoque plantea una serie de interrogantes ya que, por ejemplo, supone una alícuota promedio que parece demasiado elevada a nivel global —especialmente entre los países en desarrollo— y, aún así, deja de lado la existencia de diversos incentivos fiscales destinados a atraer la radicación de flujos de IED en muchos de estos países.

La otra línea de investigación, quizás la más difundida por el alto impacto que causan sus resultados, es la que adopta el enfoque de manipulación de precios y toma como insumo grandes bases de datos de comercio internacional para comparar los precios reportados en operaciones entre dos empresas, vinculadas o independientes, con los precios comparables que surgirían en libre competencia.

Un aspecto crucial en este tipo de estudios es el que corresponde a la identificación del fenómeno, para lo cual existen distintas estrategias con diferentes implicancias. Por ejemplo, Baker (2005) utilizó encuestas confidenciales a oficiales de empresas comerciales para estimar la dimensión de la manipulación de precios en los países en desarrollo. Asumiendo un promedio global mínimo del 5% del valor conjunto de las exportaciones y las importaciones (aunque para América Latina sería del 10% en promedio para la mitad del comercio internacional de la región y entre el 5% y el 7% para países de Asia y África), este autor calculó que las fugas de capitales debidas al comercio internacional rondaron los 200.000 millones de dólares hacia 2005. Aunque esta metodología para determinar manipulación de los precios presente limitaciones al estar basada en encuestas no replicables, los resultados obtenidos por Baker son recurrentemente citados como un parámetro de referencia por ser consistentes con los hallazgos de otros estudios en la misma línea de investigación.

Sin embargo, la mayoría de las estimaciones basadas en el enfoque de manipulación de precios utilizan típicamente un análisis de regresión econométrica donde el precio de un determinado producto importado por una firma X de un país Y en un momento de tiempo Z es la variable dependiente respecto de un vector de variables explicativas (características del producto y de la empresa, alícuotas impositivas

y aduaneras), una variable aleatoria para determinar la vinculación o no entre las empresas involucradas y una serie de variables de control para capturar el efecto de otros posibles factores (Eden, 2012). Como ya se explicó, a partir del establecimiento de rangos intercuartílicos de precios, se identifican luego aquellos que se ubican por fuera del mismo (como evidencia de sobrevaluación o subvaluación) y, de su cómputo global, se obtiene una aproximación cuantitativa de la magnitud del problema.

Siguiendo esta metodología, Pak (2007) estimó que el total de importaciones de los Estados Unidos durante el año 2005 estuvieron subvaluadas en aproximadamente 202.000 millones de dólares o un 12,1% del total importado, mientras que las exportaciones registradas en el mismo año para el mismo país fueron sobrevaluadas en US\$ 50.000 millones o un 5,5% del total exportado. Anteriormente, Pak, Zanakis y Zdanowicz (2003) usaron la misma metodología para investigar la salida de capitales de Grecia y encontraron que, a través de la manipulación de precios en el comercio internacional, una suma de ingresos cercana a US\$ 5.500 millones (o casi el 4% del PIB) fue trasladada al exterior del país durante 1995, lo que habría implicado una pérdida de ingresos tributarios de entre 1.400 y 2.000 millones de dólares anuales. De manera análoga, De Boyrie, Nelson y Pak (2007) encontraron que unos US\$ 4.900 millones fueron trasladados desde un conjunto de 30 países africanos hacia Estados Unidos durante 2005 casi en idéntica proporción entre importaciones sobrevaluadas desde ese país y exportaciones subvaluadas desde el continente africano.

La comparación entre los precios de transferencia y el precio de libre competencia en operaciones de comercio internacional también fue utilizada como insumo en una serie de estudios académicos más recientes para algunos países puntuales. Entre ellos se destacan el de Vicard (2015) para el caso de Francia en el período 2000-2010, y el de Cristea y Nguyen (2015) para el caso de multinacionales con casas matrices en Dinamarca entre 1999 y 2006. Ambos estudios, partiendo de un modelo teórico desarrollado por Bernard, Jensen y Schott (2006)⁶, encuentran que las pérdidas en términos de ingresos tributarios dejados de recaudar son significativas en relación a variables macroeconómicas de cada país y han venido creciendo a lo largo de los años.

Si bien los estudios que se refieren a un país en particular suelen sacar provecho de las bases administrativas nacionales que —usualmente— incluyen datos tributarios a nivel de las empresas, la metodología de manipulación de precios ha permitido llevar a cabo estimaciones de carácter global para un gran número de países con el principal objetivo de favorecer la comparación internacional y la difusión de estas cuestiones en distintas latitudes. De hecho, a pesar de las dificultades que esto implica, algunas organizaciones no gubernamentales (ONGs) han publicado una serie de resultados basados en datos de comercio bilateral que, a menudo, incluyen estimaciones de las pérdidas fiscales derivadas de supuestas prácticas nocivas por parte de las empresas multinacionales.

En ese sentido, un estudio recurrentemente mencionado es el de Christian Aid (2009) donde se intenta cuantificar, por un lado, la transferencia de ingresos a través de mecanismos de manipulación de precios o facturación fraudulenta en el comercio bilateral de la Unión Europea y los Estados Unidos con países extranjeros durante el período 2005-2007, estimándose un total acumulado para los tres años superior a los US\$ 1.100 millones (US\$ 441.200 millones hacia el primer grupo de países y US\$ 673.600 millones hacia el país norteamericano). Adicionalmente, sobre la base de tasas impositivas legales, esto habría implicado una pérdida fiscal aproximada de US\$ 365.400 millones a nivel global en el mismo período, es decir, alrededor de US\$ 121.800 millones por año.

De los valores totales estimados en el trabajo mencionado, el cual sólo comprende el comercio de materias primas pero no a los servicios o a los activos intangibles, una cifra superior a los US\$ 95.000 millones corresponde a salidas de capitales desde los países de América Latina entre 2005 y 2007 como resultado de la manipulación abusiva de los precios de transferencia. Dada la reducción de ingresos gravables que esto implica y tomando como referencia las alícuotas legales aplicadas en cada país y en

⁶ Estos autores utilizaron información aduanera para estimar el impacto de los mecanismos de precios de transferencia en los precios de las exportaciones utilizados por las empresas norteamericanas con sus vinculadas del exterior, en comparación con los utilizados con empresas no vinculadas entre 1993 y 2000, y encontraron que los precios de las exportaciones a entidades relacionadas eran significativamente menores que los precios de las exportaciones a entidades no relacionadas y que esta diferencia era mayor en productos más diferenciables.

cada año, esto habría significado para América Latina en su conjunto una resignación de ingresos fiscales por un monto superior a los 31.000 millones de dólares como resultado de operaciones mayoritariamente con empresas estadounidenses y el resto (un 7-8%) con empresas europeas. Entre los países con mayores pérdidas fiscales acumuladas durante el período 2005-2007 (cuadro 4), en millones de dólares, sobresalen los casos de México (19.941,69) y Brasil (6.448,95) —representan el 84,3% del total regional— seguidos, muy lejos, por Venezuela (1.097,91), Costa Rica (785,21) y Colombia (756,70).

Cuadro 4
Pérdidas estimadas de ingresos tributarios en los países de América Latina por manipulación de precios en operaciones comerciales con empresas de EEUU y EU-27
(Metodología: matriz de filtrado de precios de Simon Pak, en millones de dólares)

Países	2005	2006	2007	TOTAL
Argentina	185,39	170,04	185,31	540,74
Bolivia (Estado Plurinacional de)	7,94	3,68	5,49	17,11
Brasil	1 112,35	1 372,16	3 964,44	6 448,95
Chile	134,16	121,92	163,82	419,90
Colombia	243,22	230,66	282,82	756,70
Costa Rica	128,84	126,26	530,11	785,21
Ecuador	64,20	38,67	47,95	150,82
El Salvador	29,02	29,09	32,19	90,30
Guatemala	65,47	58,06	81,58	205,11
Honduras	56,47	49,06	76,03	181,56
México	5 360,59	6 177,97	8 403,13	19 941,69
Nicaragua	15,01	19,55	70,35	104,91
Panamá	29,38	36,98	61,05	127,41
Paraguay	3,73	11,55	2,66	17,94
Perú	146,69	72,98	135,76	355,43
República Dominicana	173,94	96,76	85,69	356,39
Uruguay	8,93	12,31	10,77	32,01
Venezuela (República Bolivariana de)	446,43	266,88	384,60	1 097,91
TOTAL	8 037,82	8 797,82	14 438,06	31 273,70

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Christian Aid (2009).

En la misma línea, otra organización denominada Global Financial Integrity (GFI) viene realizando una serie de estimaciones para cuantificar los flujos financieros ilícitos que salen de los países en desarrollo. Por ejemplo, Kar y Cartwright-Smith (2008) calcularon que, entre 2002 y 2006, un promedio anual de US\$ 370.000 millones fueron trasladados hacia el exterior de esos países. Sobre la base de estos valores y a partir de información del Fondo Monetario Internacional, PriceWaterhouseCoopers y la Fundación Heritage, Hollingshead (2010) estimó que las pérdidas tributarias asociadas a dichos flujos de capitales entre 2002 y 2006 promediaron entre US\$ 98.000 millones y US\$ 106.000 millones por año en el agregado de países en desarrollo.

Del valor total calculado, las estimaciones arrojan que América Latina y el Caribe es la segunda región, después de África, donde mayores pérdidas se registraron, promediando aproximadamente US\$ 18.000 millones por año, es decir 0,7% del PIB regional, cuando el total recaudado por el impuesto sobre la renta de sociedades alcanza cerca de 3,1% del PIB. Además, tres países de la región (Nicaragua, Honduras y Panamá) aparecen dentro de los 20 países en desarrollo con mayor pérdida fiscal relativa promedio (como porcentaje de los ingresos totales del gobierno central) para el mismo período 2002-2006 (cuadro 5).

Cuadro 5
Pérdidas estimadas de ingresos tributarios en los países de América Latina por manipulación de precios en operaciones comerciales

(Metodología: Global Financial Integrity, valores promedio para el período 2002-2006, datos anuales)

Países	En millones de dólares	En porcentajes de los ingresos del Gobierno
Argentina	329,47	1,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	27,81	1,4
Brasil	543,47	n.d.
Chile	206,04	0,9
Colombia	427,57	1,9
Costa Rica	968,80	22,2
Ecuador	137,48	0,4
El Salvador	157,50	6,1
Guatemala	368,11	12,1
Honduras	418,54	21,6
México	11 670,52	4,5
Nicaragua	216,97	27,7
Panamá	810,77	13,5
Paraguay	59,75	3,4
Perú	275,66	2,2
República Dominicana	1,31	0,0
Uruguay	63,84	1,6
Venezuela (República Bolivariana de)	307,97	1,1
Total	16 991,58	----

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Hollingshead (2010).

Nota: Los "Ingresos del Gobierno" corresponden a la definición del Banco Mundial (*World Development Indicators*) e incluyen ingresos tributarios y no tributarios del gobierno central, incluidas transferencias de capital y exceptuadas las donaciones.

Del el estudio más actualizado de dicha entidad a nivel global (Kar y Spanjers, 2014) confirman que la falsificación en la facturación del comercio internacional de bienes es la práctica de mayor relevancia en términos de traslado de beneficios hacia el exterior de los países en desarrollo, especialmente por su vinculación con las prácticas de manipulación de precios de transferencia. Comparando el valor de las exportaciones de un país con el de las importaciones provenientes de dicho país en el lugar de destino, se intenta estimar la subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones. Los resultados muestran que las salidas ilegales de capital en la región (para los 18 países seleccionados) promediaron los US\$ 98.351 millones por año, aunque se advierte (cuadro 6) que el peso relativo de estos flujos —en términos del PIB— difiere drásticamente entre los países de la región.

Cuadro 6
Flujos financieros ilícitos como producto de la manipulación de precios en operaciones comerciales
en países seleccionados de América Latina
(Valores promedio para el período 2003-2012, datos anuales)

Países	En millones de dólares	En porcentajes del PIB
Argentina	512	0,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	42	0,1
Brasil	20 549	1,4
Chile	3 957	2,3
Colombia	1 198	0,5
Costa Rica	9 362	32,6
Ecuador	1 617	2,8
El Salvador	628	3,2
Guatemala	1 040	2,9
Honduras	3 154	24,1
México	44 327	4,5
Nicaragua	1 268	16,2
Panamá	4 765	20,2
Paraguay	3 586	23,6
Perú	675	0,6
República Dominicana	742	1,7
Uruguay	636	2,2
Venezuela (República Bolivariana de)	293	0,1
América Latina, 18 países	98 351	---

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Kar y Spanjers (2014) y CEPALstat (PIB nominal en dólares).

Como fuera adelantado en la introducción de este documento, el trabajo recientemente elaborado por la UNCTAD (2015) merece ser destacado especialmente —además de brindar estimaciones actualizadas— por constituir un importante avance desde el punto de vista metodológico ubicándose en la intersección de los dos enfoques ya comentados: se basa en el concepto de rentabilidad y explora el rol de los países que actúan como nexos de los flujos de inversión (*offshore investment hubs*) en el traslado de beneficios corporativos y la pérdida implícita de ingresos tributarios para las economías en desarrollo.

Esta novedosa metodología descansa en el supuesto de una relación negativa entre los flujos de inversión provenientes de aquellos países que ofrecen un tratamiento legal y financiero relativamente favorable para inversores extranjeros y que suelen ser utilizados como jurisdicción de origen con fines impositivos (previamente identificados en el trabajo) y la tasa de retorno del flujo total de IED recibida. Resulta esperable que el ingreso generado por las IED con origen en dichos países esté sujetos, en un mayor grado, a distintas prácticas de traslado de beneficios con el efecto de reducir artificialmente la tasa de retorno enfrentada.

La estimación para explorar la relación negativa entre los flujos de IED y las tasas de retorno mencionadas se realizó para una muestra de 72 países (27 desarrollados, 34 en desarrollo y 11 en transición) cubriendo los años entre 2009 y 2012, y los resultados obtenidos sugieren que la tasa de retorno (estimada) de la IED es de 1 a 1,5% menor por cada 10% de participación adicional en los flujos entrantes que provengan de países con ventajas fiscales y baja o nula imposición. Luego, el problema de estimar las pérdidas tributarias para los países en desarrollo se redujo a encontrar la brecha de rentabilidad (nivel de IED provenientes de países con ventajas legales o impositivas como una

aproximación del desvío de beneficios) para posteriormente traducir esta brecha en montos globales de ingresos tributarios resignados.

Presentando cuatro formulaciones alternativas, el estudio concluye que, considerando sólo el componente de IED financiado con capital propio y la tasa efectiva promedio del impuesto societario (20%) —para descontar el efecto de los esquemas de incentivos tributarios— el valor correspondiente a las pérdidas tributarias estimadas alcanzaría los US\$ 90.000 millones sólo en los países en desarrollo y US\$ 200.000 millones a nivel global en 2012, lo que representaría aproximadamente un 10% de los ingresos por la imposición sobre la renta societaria. Vale aclarar que estos resultados provienen solamente de operaciones donde se evidencia una relación de inversión directa por lo que pueden no incluir otros canales cruciales del fenómeno BEPS como la manipulación abusiva de precios de transferencia o las operaciones de endeudamiento entre empresas vinculadas.

Por último, merece una mención destacada el trabajo recientemente publicado por la OCDE denominado “*Measuring and Monitoring BEPS - Action 11: 2015 Final Report*” (OECD, 2015), el cual forma parte de la conclusión de una serie de informes realizados dentro del Plan de Acción estipulado para el Proyecto BEPS cuyos orígenes se remontan al año 2013. Además de sistematizar la información de la literatura empírica reciente en esta materia, en dicho estudio se efectuó un complejo cálculo global de la magnitud estimada del fenómeno BEPS y su impacto fiscal en términos de ingresos tributarios resignados.

La estimación de la OCDE se basó tanto en un análisis de traslación de utilidades debido a diferenciales de tasas impositivas (la metodología que predomina en los estudios académicos) como en una evaluación de las diferencias en las alícuotas efectivas entre filiales de grandes empresas multinacionales y compañías domésticas comparables buscando reflejar descalces entre los sistemas tributarios y los tratamientos preferenciales disponibles en cada país. Por un lado, se estimó la semi-elasticidad de las utilidades declaradas respecto de los diferenciales que surgen entre las alícuotas tributarias legales soportada por las filiales y la tasa promedio para toda la empresa multinacional de la que forma parte. A partir del aprovechamiento exhaustivo de la base de datos ORBIS⁷ y 1,2 millón de registros entre 2000 y 2010, este indicador fue aproximado en un valor igual a -1,0. Por otro lado, como resultado de la traslación de beneficios, de los descalces entre sistemas tributarios y del mayor uso relativo de tratamientos preferenciales, se encontró que las tasas efectivas promedio son para las grandes empresas multinacionales (con más de 250 empleados) entre 4 y 8,5 puntos porcentuales más bajas que las correspondientes a empresas domésticas comparables.

Una estimación de la pérdida de ingresos vinculada a los mecanismos de BEPS requiere un número importante de parámetros y supuestos con el fin de poder extrapolar desde una base de datos hacia un resultado global. Para ello se recurrió no sólo a la base ORBIS sino a información generada por la OCDE (como las proyecciones de ingresos tributarios). No obstante, se identificaron algunos factores que podrían conducir a una subestimación de la pérdida de ingresos como, por ejemplo, la falta de representatividad de los datos disponibles y la desigual cobertura en varios países analizados, mientras que otros factores podrían generar una sobreestimación de los resultados.

Reconociendo estas incertidumbres y limitaciones, se estimó que el total de pérdidas de recursos netos se ubicaría actualmente entre el 4% y el 10% de los ingresos anuales en concepto del impuesto sobre la renta societaria. Globalmente, esta pérdida recaudatoria por BEPS equivale a un monto acumulado de recursos por alrededor de 0,9-2,1 billones de dólares durante los últimos diez años (2005-2014) y de, al menos, entre 100.000 y 240.000 millones de dólares estadounidenses en el año 2014, dos tercios de los cuales se atribuyen al fenómeno de traslado de beneficios y el resto al aprovechamiento de ventajas particulares para las empresas multinacionales a través de regímenes preferenciales.

Si bien la estimación es de carácter global y agregado, en el trabajo citado se señala que el impacto de BEPS sobre la recaudación total sería relativamente superior en países en desarrollo que en

⁷ ORBIS es una base de datos global de información empresarial, elaborada por una institución privada (Bureau Van Dijk Corp.) y basada en un formato estandarizado que la hace comparable para más de 175 millones de empresas en todo el mundo (incluyendo bancos y aseguradoras).

los países desarrollados dada la mayor dependencia de los primeros respecto de los ingresos tributarios aportados por el impuesto sobre los ingresos de las sociedades (OECD, 2015)⁸.

También se ha comprobado que las filiales de las empresas multinacionales que residen en países de baja tributación declaran un margen de beneficios que duplica el margen promedio de su grupo y enfrentan menores tipos impositivos efectivos que los soportados por empresas similares que operan únicamente a nivel nacional. Por otra parte, el ratio de intereses/rentas en las filiales de las multinacionales residentes en países de alta tributación prácticamente triplica el ratio correspondiente de la multinacional con terceros. Todos estos indicadores, que serán analizados en la próxima sección, son presentados como indicios y evidencias de la existencia y magnitud de las prácticas de erosión de bases imponibles y traslado de beneficios a nivel global.

C. La coordinación de esfuerzos entre los países⁹

Durante los últimos veinticinco años el mundo experimentó una serie de cambios significativos en materia de apertura comercial y financiera internacional que obligaron a los países a repensar las normas existentes en materia de tributación internacional. Los Estados Unidos, por una parte, y la OCDE, por la otra, lideraron estos procesos y, a través de sucesivas etapas de análisis, han ido introduciendo significativas modificaciones en la forma de considerar el impacto de la globalización en el ámbito de la política y la administración tributaria.

Desde mediados de la década del noventa, cuando se comenzó a advertir una mayor consideración internacional de estos fenómenos, pueden identificarse tres etapas en este proceso. La primera de ellas se centró en definir y combatir lo que se llamado la “competencia fiscal nociva”, es decir el conjunto de circunstancias a través de las cuales las empresas, esencialmente de carácter multinacional, pueden reducir, o anular, su carga efectiva de imposición mediante la localización de sus utilidades en países de baja o nula imposición, así como en los denominados paraísos fiscales (OCDE, 1998).

La segunda etapa se basó en el reconocimiento de las dificultades encontradas para poder avanzar más rápidamente en el combate a la evasión fiscal internacional utilizando las posibilidades existentes del intercambio de información entre los países (OECD, 2005). Por esa razón se avanzó en el desarrollo de normas y criterios para favorecer el “intercambio automático de información” entre las administraciones tributarias superando las limitaciones que se han observado en los procedimientos similares a solicitud específica.

La tercera y actual etapa, aún en pleno proceso de desarrollo, se refiere a las acciones y normas a adoptar para evitar la deslocalización de las inversiones y de los beneficios obtenidos por las empresas multinacionales mediante la radicación de las bases imponibles de las empresas en aquellos países donde la carga tributaria a las sociedades resultase ser menor. Con el pasar de los años el debate en torno a la erosión fiscal y el traslado de beneficios (BEPS) tomó mayor importancia en la agenda de los países miembros de la OCDE, así como también en una creciente cantidad de países no miembros.

En febrero de 2013 la OCDE publicó el documento “*Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios*” (BEPS, por sus siglas en inglés) en el cual, no solo se tomó el legado de los trabajos previos, sino que también se estudió en profundidad la problemática en la actualidad, identificando las distintas formas concretas que toma la problemática de la BEPS en las economías modernas (OCDE, 2013a).

⁸ Según datos publicados en el informe de Gómez Sabaíni y Morán (2014), los ingresos tributarios en concepto de Impuesto sobre la Renta de las sociedades históricamente han representado, en promedio, una mayor proporción de la carga tributaria total para los países de América Latina que para los miembros de la OCDE. En el primer caso, el porcentaje promedio regional pasó de un 16,2% en 1990 a un 17,4% en 2012, mientras que para los países desarrollados la participación media de dicho tributo pasó del 7,3% en el año 1990 al 8,9% en el año 2012.

⁹ Este apartado está basado en el documento de Gómez Sabaíni y Folgar (2015) “Nota técnica sobre evolución y situación actual en materia de tributación internacional”, inédito.

El Informe concluyó que las principales áreas dónde actuar son: 1) Los desajustes híbridos a nivel global, incluyendo entidades e instrumentos financieros híbridos, que generan arbitraje, 2) Las alternativas tributarias entre residencia y fuente, principalmente para la economía digital, 3) El tratamiento tributario de distintos instrumentos financieros entre diferentes partes de una misma firma internacional, 4) Los precios de transferencia al interior de las economías menos desarrolladas, principalmente debido al traslado de riesgos y activos intangibles como vía para eludir a las jurisdicciones de alta imposición.

Habiendo realizado los trabajos previamente encomendados y con el abordaje de BEPS en los foros de la OCDE, la opinión generalizada radicaba en la necesidad imperiosa de efectuar cambios sustanciales para prevenir la doble no-imposición o los casos de regímenes nocivos de baja o nula tributación. Ya no era novedad que el accionar individual de los países, en un mundo altamente globalizado, lejos estaba de garantizar los cambios propuestos.

En este marco, los ministros del G20 concluyeron en la necesidad de elaborar un Plan de Acción, de alcance global que aborde estos temas de manera coherente. El objetivo del mismo debería ser el de proveer a los países de instrumentos domésticos e internacionales, apuntando a mejorar y fortalecer la capacidad de imposición a las actividades económicas en cada país. Esto luego quedó plasmado contemporáneamente en otro documento de la OCDE “BEPS: Plan de Acción” (OCDE, 2013b) en el cual se identificaron una serie de 15 acciones tendientes a generar políticas y herramientas para combatir los abusos identificados en la actualidad, las cuales se enumeran a continuación:

- i) Abordar los desafíos tributarios que presenta la economía digital
- ii) Neutralizar los efectos de los mecanismos híbridos
- iii) Reforzar las normas sobre Compañías Foráneas Controladas (CFC)
- iv) Limitar la erosión de la base tributaria por deducciones de intereses y otros instrumentos financieros
- v) Combatir las prácticas nocivas poniendo énfasis en la transparencia fiscal.
- vi) Prevenir el abuso de convenios
- vii) Prevenir la elusión artificial del estatuto de Establecimiento Permanente
- viii) Asegurar que el resultado de los precios de transferencia se correspondan con la creación de valor (Intangibles)
- ix) Asegurar que el resultado de los precios de transferencia se correspondan con la creación de valor (Riesgos y Capital)
- x) Asegurar que el resultado de los precios de transferencia se correspondan con la creación de valor (Otras transacciones de alto riesgo)
- xi) Diseñar metodologías para la recopilación y análisis de datos sobre BEPS
- xii) Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva
- xiii) Re-examinar la documentación de precios de transferencia
- xiv) Hacer más efectivo los mecanismos de resolución de controversias
- xv) Desarrollar instrumentos multilaterales

Más recientemente, si bien la iniciativa de abordar la problemática de la BEPS, en el marco de la OCDE y el G20, surgió justamente de los ministros de finanzas de los países miembros, se ha venido enfatizando que la erosión tributaria no es un fenómeno exclusivo del mundo desarrollado, si bien las distintas formas que toman las estrategias de la BEPS en un mundo altamente globalizado hacen que la naturaleza del problema sea bien distinta en economías con características dispares. En efecto, el propio Plan de Acción hace constante hincapié en la necesidad de un abordaje lo más global posible a los

efectos de una mayor eficacia para atacar las prácticas fiscales nocivas, en reconocimiento de las limitaciones que tienen los países para actuar de manera aislada e independiente.

Dada la importancia de incluir a los países en desarrollo en la discusión sobre BEPS, los ministros de finanzas del G20 pidieron a la OCDE que abordaran la cuestión con el fin de impulsar un nuevo canal de diálogo con estos países y así hacerlos partícipe del proyecto BEPS.

Este nuevo canal de diálogo se sostiene sobre tres ejes fundamentales:

- i) La participación directa de los países en desarrollo en las actividades del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE y de sus órganos subordinados.
- ii) La creación de Redes Regionales que reúnen a los responsables de la política y la administración tributaria.
- iii) El apoyo en el desarrollo de la capacitación a las administraciones tributarias de los países. En este aspecto la participación del CIAT toma una relevancia especial para América Latina.

En primer lugar, la OCDE ha considerado como condición necesaria la de invitar a una serie de países en desarrollo que representen distintas regiones y niveles de ingreso, para que asistan a las reuniones del Comité de Asuntos Fiscales (CAF, órgano de alto nivel en el proyecto BEPS).

Adicionalmente, algunos organismos regionales también han sido invitados (Foro sobre Administración Tributaria en África —ATAF— y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias —CIAT—), mientras que el FMI, Banco Mundial y Naciones Unidas ya están presentes.

En segundo lugar, de la mano de las consultas regionales que se han llevado adelante en 2014, se siguen creando procesos de diálogo permanente sobre redes regionales de funcionarios de la política y de la administración tributaria. Allí, los países que participan del proyecto BEPS serán una pieza fundamental toda vez que sean una vía hacia el propio proyecto, mediante la cual se transmitan las cuestiones y comentarios planteados por los pares regionales.

Por último, pero no menos importante, el apoyo en el fortalecimiento de las capacidades de los países de menores ingresos en áreas cubiertas por el proyecto BEPS, será un eje central. Las mencionadas redes regionales desempeñarán un rol clave para la puesta en marcha de las propuestas que se planteen en el marco del proyecto, convirtiendo a cada una de ella en un foro distinto.

En este marco, el Grupo de Trabajo para el Desarrollo (DWG por sus siglas en inglés) le ha encomendado a la OCDE que ilustre las experiencias de los países en desarrollo y los organismos internacionales, la problemática de BEPS en dichos países y su potencial conexión con el Plan de Acción elaborado por la OCDE. Así, un año después de la publicación del Plan de Acción, la OCDE presentó entre julio y agosto el informe completo abordando esta temática (OECD, 2014a y 2014b).

Entre los principales aspectos que destaca el informe se encuentra que los países en desarrollo comúnmente encuentran obstáculos que impiden abordar efectivamente la BEPS. En particular se destacan:

- a) La carencia de medidas legislativas y la información necesarias para abordar la BEPS.
- b) Las dificultades en generar la capacidad necesaria para implementar complejas medidas y enfrentar a las muy preparadas empresas multinacionales.
- c) Tanto a) como b) pueden generar potenciales elusiones fiscales más agresivas que las que ocurren típicamente en países desarrollados.

A su vez, los países en desarrollo y los organismos internacionales identifican que los principales problemas de la iniciativa BEPS son los siguientes:

- Erosión de la base imponible causada por pagos excesivos a filiales extranjeras en concepto de intereses, cargos por servicios y pagos y regalías por gestión técnica.
- Traslado de beneficios mediante la reestructuración de cadenas de suministros que reasigna riesgos y ganancias asociadas hacia filiales ubicadas en jurisdicciones con baja imposición.

- Dificultades significativas en la obtención de información necesaria para abordar los problemas de BEPS y aplicar sus respectivas reglas de precios de transferencia.
- Pérdida fiscal causada por las técnicas utilizadas para evitar el impuesto pagado cuando los activos situados en los países en desarrollo se venden.
- Los países en desarrollo usualmente enfrentan presiones para atraer inversiones mediante atractivos impositivos, que pueden erosionar la base tributaria de dicha economía con beneficios difíciles de comprobar.

Si bien la composición tributaria es heterogénea entre los países de ingresos medio-bajos y bajos, lo cierto es que algunos de ellos recaen sensiblemente sobre los ingresos tributarios de las multinacionales, en la mayoría de los casos derivado de la explotación de sus recursos naturales. De allí que es fundamental para estas economías poder gravar todas las ganancias generadas por este tipo de empresas.

En efecto, los datos muestran que, como porcentaje del total de ingresos, la imposición a la renta de las corporaciones es más importante en países en desarrollo que en países avanzados (OECD, 2014a). De todos modos, el impacto de la BEPS en los países en desarrollo se extiende más allá de los ingresos generados por las EMN, toda vez que las firmas locales y el contribuyente doméstico en general pierden incentivos a cooperar con el sistema fiscal vigente si las corporaciones más sofisticadas eluden las responsabilidades fiscales.

Unos meses después, tal como quedó previsto en la primera parte del informe sobre países de bajos ingresos (OECD, 2014a), se publicó la segunda parte de esta investigación (OECD, 2014b). En ella se plasman las principales recomendaciones sobre cómo el *Development Working Group* (DWG) puede asistir a las economías en desarrollo para afrontar la problemática de la BEPS. Por ejemplo, el reporte propone nuevas iniciativas prometedoras tales como los Inspectores de Hacienda sin Frontera (TIWB por sus siglas en inglés) con el fin de viabilizar el apoyo del G20 a las administraciones tributarias en países de bajos ingresos.

Entre otros aspectos, en dicho reporte se destaca que, dado que la problemática de la BEPS daña tanto a países de ingresos altos como bajos y que su propia naturaleza (intrínsecamente relacionada a la globalización) es de carácter global, el abordaje debe ser también integral. En esta línea, se recomienda a la OCDE tener en cuenta las características de este fenómeno en países en desarrollo a la hora de rediseñar un marco tributario internacional.

Los países en desarrollo deben estar completamente consustanciados con el hecho de que las soluciones propuestas en el Plan de Acción y en aquellas que se formulen en futuras incorporaciones tengan en cuenta la problemática de los mismos. Los espacios de diálogo existen, con lo cual esta interacción debe ser mayor. Asimismo se insta a la clase política, al G20, ONGs y organismos internacionales a que faciliten la coordinación e incorporación de estos países a la discusión, por más que la BEPS no sea el principal problema en cada caso.

La OCDE, FMI, Banco Mundial, Naciones Unidas y organismos regionales, tal como la CEPAL, aparecen como los más indicados para cumplir el rol de de asistir a dichas economías sobre cuáles son las herramientas de política necesarias para atacar este fenómeno. Si bien el desarrollo de Instrumentos Multilaterales (Acción 15), todavía se encuentra en etapa de elaboración, resulta ser un elemento fundamental para las economías en desarrollo al proveer más certidumbre a los inversores extranjeros.

Finalmente, en octubre de 2015 la OCDE presentó el paquete definitivo de medidas para llevar a cabo una reforma integral, coherente y coordinada de la normativa tributaria internacional para contrarrestar el fenómeno de los BEPS sobre la base de las 15 Acciones establecidas en el Plan de Acción del Proyecto conjunto OCDE/G20.

Entre otras medidas este paquete incluye nuevos estándares mínimos que establecen requisitos sobre: los “informes país por país” que, por primera vez, brindarán a las administraciones tributarias una visión global de las operaciones de las empresas multinacionales; la prevención del abuso de los tratados, lo que se conoce como “*treaty shopping*”, para erradicar el uso de sociedades canalizadoras de

inversiones; la limitación a las prácticas tributarias perniciosas, principalmente en el ámbito de la propiedad intelectual y mediante el intercambio automático de ciertas determinaciones o acuerdos entre la administración y el contribuyente; y, por último, procedimientos de acuerdo mutuo efectivos, con el fin de garantizar que la lucha contra la doble no imposición no genere situaciones de doble imposición.

Adicionalmente, con el fin de promover la generación de información nueva, actualizada y continua en el tiempo, en el reciente informe enfocado en el monitoreo de BEPS (OCDE, 2015) se presentaron seis indicadores que se remiten a múltiples fuentes de datos, utilizan diversos parámetros de medida y analizan las distintas prácticas elusivas de BEPS (ver recuadro 3). Específicamente, estos seis indicadores buscan señalar la desconexión entre las actividades económicas reales y las financieras, los diferenciales de rentabilidad entre las principales empresas multinacionales, los diferenciales de alícuotas impositivas entre estas empresas y otras comparables que sólo operan a nivel doméstico y la traslación de beneficios a través de activos intangibles e intereses.

Sin embargo, se aclara que el uso de estos indicadores para identificar la escala y el impacto económico de los BEPS sólo puede proveer indicaciones generales de este fenómeno en los países analizados. Los datos utilizados para estimar estos indicadores están afectados por una serie de limitaciones de las fuentes de información disponibles y, como resultado, los mismos deben ser considerados “ilustrativos” y no definitivos ni estrictamente precisos.

Recuadro 3 **Seis indicadores para rastrear y detectar maniobras de BEPS (Proyecto OCDE)**

Haciendo las salvedades pertinentes respecto de la limitada disponibilidad de datos y la precaución necesaria al momento de su interpretación, recientemente la OCDE ha presentado seis indicadores orientados a identificar la incidencia del fenómeno BEPS en los distintos países, los cuales se enumeran a continuación:

- i) *Concentración de niveles elevados de Inversión Extranjera Directa (IED) en relación al PIB* (como muestra de la desconexión entre las actividades financieras y las de la economía real).
- ii) *Diferencial de tasas de rentabilidad comparado con las tasas impositivas efectivas.*
- iii) *Diferencial de tasas de rentabilidad entre las operaciones globales de las multinacionales y aquellas localizadas en jurisdicciones de baja imposición.*
- iv) *Tasas impositivas efectivas de grandes filiales de multinacionales respecto de entidades domésticas comparables o con similares características.*
- v) *Concentración de niveles elevados de ingresos por regalías en relación al gasto en Investigación y Desarrollo (I+D)* (traslado de beneficios a través de activos intangibles)
- vi) *Ratios entre gastos de intereses e ingresos de filiales de multinacionales en jurisdicciones con nivel elevado de imposición* (también para detectar maniobras de traslado de beneficios).

Fuente: OECD (2015); “Measuring and Monitoring BEPS - ACTION 11: 2015 Final Report”, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project (BEPS), OECD Publishing.

Teniendo en cuenta las precauciones señaladas, los cálculos para el Indicador 1 fueron obtenidos a partir de datos para 217 países incluidos en la base *OECD Foreign Direct Investment Statistics* y muestran que los stocks de IED en relación con el PIB de un grupo de países con ratios elevados (por encima del 50% en términos netos y del 200% en términos brutos) han venido creciendo en los últimos años en comparación con el promedio de todos los demás países: la IED neta a PIB de esos países aumentó de 38 veces más alto que otros países en 2005 a 99 veces mayor en 2012.

Por otra parte, los Indicadores 2 y 3 muestran una correlación entre bajas tasas efectivas y las tasas de ganancia de las filiales. A partir de información financiera de las 250 multinacionales más importantes, en el primer caso se comprobó que el 45% del ingreso de estos grupos económicos fue declarado fiscalmente a través de las filiales con tasas efectivas por debajo del promedio y tasas de ganancia por encima del mismo, con una tendencia creciente de este indicador en los últimos años. El otro indicador vinculado a la rentabilidad de las firmas muestra que la tasa de utilidad de las filiales

radicadas en países de baja tributación son, en promedio, al menos dos veces más altas que la correspondiente a la multinacional de la que forma parte en conjunto.

Haciendo uso de la información financiera no consolidada de las empresas contenidas en la base de datos ORBIS, el Indicador 4 permitió confirmar que, entre 2000 y 2010, las tasas efectivas soportadas por las filiales de grandes multinacionales fueron entre 2,7 y 4,5 puntos porcentuales menores que las estimadas para empresas domésticas similares. Con información acerca de la balanza de pagos y de los gastos en Investigación y Desarrollo (I+D) proveniente del *World Development Indicators* (Banco Mundial), el Indicador 5 muestra que las regalías recibidas en relación con los gastos de I+D en un grupo de países con ratios por encima de 50% son seis veces superiores a la media de todos los demás países —cuando era sólo tres veces superior en 2009—. Finalmente, los datos de información financiera recolectados para estimar el Indicador 6 sugieren que las filiales de grandes multinacionales localizadas en países con tasas impositivas relativamente elevadas poseen una relación de intereses/EBITDA casi tres veces mayor que el de otras filiales en jurisdicciones distintas.

Si bien es muy reciente, se destaca la importancia de esta contribución en tanto se acepte que la combinación de estos indicadores permitiría contar con indicios fuertes acerca de la existencia de conductas ilícitas así como de la incidencia (aproximada) del fenómeno de traslado de beneficios a nivel global y en varios países en particular.

Además, en la medida en que constituya un primer paso para la obtención de datos comparables entre países y a lo largo de períodos variables de tiempo, estos indicadores tienen un gran potencial para el estudio de estos fenómenos sobre bases estadísticas más firmes que las actuales. Sin embargo, al momento de cuantificar la magnitud del problema y las pérdidas fiscales asociadas, deberán luego ser complementados con análisis más rigurosos como los señalados en la sección anterior, los cuales podrán eventualmente sacar provecho de la nueva información producida.

Es esperable que la utilidad de esta serie de indicadores se incremente progresivamente a lo largo de los próximos años cuando entren en vigencia los acuerdos firmados entre los países de la OCDE y los del G20. Por ejemplo, los requerimientos propuestos por la OCDE para informar operaciones con precios de transferencia entre países (Acción 13) deberían comenzar a materializarse a partir de enero de 2016.

Aún más importante, se han venido consolidando grandes avances en materia de intercambio de información entre países. Vale señalar que estos acuerdos que buscan facilitar el control y fiscalización de las operaciones internacionales de los contribuyentes se hicieron ampliamente conocidos a partir de la introducción del FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) por parte de los Estados Unidos en el año 2010. Esto sentó una tendencia que fue continuada por el Reino Unido (y los Territorios Dependientes de la Corona) en lo que se conoce como “UK FATCA”.

Finalmente, el último desarrollo en la materia ha estado conducido por la OCDE dando origen a un “FATCA” de alcance global, denominado CRS (*Common Reporting Standard*), el cual busca agilizar el intercambio automático de información financiera entre los gobiernos de un gran número de países. Si bien es similar al régimen FATCA norteamericano, el CRS tiene un alcance más amplio al estar dirigido tanto a entidades como a individuos residentes en un gran número de jurisdicciones.

Más de 90 países, hasta el momento, se comprometieron a adoptar el CRS en pos de una mayor transparencia tributaria y financiera. En la mayoría de ellos, este instrumento entrará en vigencia a partir del 1° de enero de 2016 (con un primer reporte anual en 2017 por dicho año calendario). Dada la magnitud de este proyecto, si bien el CRS admite establecer relaciones de intercambio de información de tipo bilateral, se ha priorizado también la adaptación del marco legal internacional a través de un instrumento multilateral que permita el ahorro de costos y una mayor homogeneidad. En ese sentido, 51 países firmaron en octubre de 2014 lo que se denominó “Acuerdo Multilateral de Autoridad Competente” (MCAA, por sus siglas en inglés) y que constituyó un hito fundamental en la cooperación internacional para emprender acciones conjuntas para combatir la evasión tributaria. A lo largo del último año, otro grupo importante de países —entre los que se encuentran Chile y Costa Rica— se agregaron a la lista de jurisdicciones firmantes llegando a un número actual de 74, todos los cuales se

han comprometido a implementar el intercambio automático de información financiera a partir de finales de 2017 o bien en 2018¹⁰.

En definitiva, el vasto trabajo llevado adelante por la OCDE y el G20, focalizado sobre la erosión de las bases tributarias y el traslado de beneficios (BEPS), ha sido la más reciente de un conjunto de iniciativas que estos organismos vienen desarrollando ante las evidencias concretas de los riesgos que suponen, para las finanzas de economías soberanas, las distintas prácticas de planificación fiscal utilizadas por las empresas multinacionales en su afán por reducir el pago de impuestos a nivel global. La literatura de la propia OCDE ha permitido entrever que, si bien la urgencia es importante y se ha avanzado mucho en la elaboración de documentos analíticos y en la creación de una agenda común, no deja de ser una iniciativa “nueva” que requiere de la cooperación global como principal insumo, y con ello, de tiempo.

Existiendo cierto consenso global sobre la necesidad de abordar esta temática, es recomendable y esperable que continúen los esfuerzos realizados por la OCDE y el G20, enmarcados en el Proyecto BEPS, abriendo el debate en el seno de distintas regiones de economías en desarrollo cuyos países no son parte fundacional de la iniciativa ni miembros de la propia OCDE. La cooperación de organismos internacionales resulta de gran beneficio para los países de América Latina y el Caribe en esta materia y, en ese marco, la CEPAL posee espacio para desarrollar un rol consultivo acerca de los posibles impactos fiscales y económicos de las operaciones realizadas por las empresas multinacionales con filiales en la región, con el fin de estimar con mayor precisión la magnitud de los recursos resignados y las formas de combatir las maniobras de planificación tributaria.

Si bien la principal vía de apoyo ofrecida por parte de otros organismos como el CIAT, el BID o el FMI ha sido la asistencia técnica que se configura de acuerdo a las necesidades observadas en cada caso en particular, aún queda mucho por avanzar en cuestiones de coordinación y armonización de la normativa tributaria, tanto en lo doméstico como hacia el extranjero. En ese contexto la CEPAL y el CIAT, contando con las capacidades técnicas necesarias, cuentan con un gran potencial para participar activamente en el ámbito de los países de América Latina aportando el conocimiento y la información que elaboran de manera constante en lo que se refiere las tendencias de política y administración tributarias, al comportamiento de los flujos de inversión extranjera directa (IED) y al funcionamiento y operación de las empresas multinacionales en la región.

¹⁰ Los aspectos técnicos y el listado de países involucrados pueden consultarse en el sitio web de la OCDE (<http://www.oecd.org/tax/automatic-exchange/>).

II. La evasión tributaria doméstica: apuntando al “núcleo duro” del problema

En numerosos trabajos se ha destacado el importante crecimiento de la carga tributaria observado en la gran mayoría de los países de América Latina durante las últimas dos décadas. Si bien este resultado positivo es la respuesta a una serie de factores de diversa índole, uno de ellas se relaciona con los progresos evidentes logrados en el área de administración tributaria y control de los contribuyentes que permitieron una reducción importante en los niveles de incumplimiento tributario (Gómez Sabaini y Morán, 2014).

Sin embargo, en años recientes se ha percibido una llamativa dificultad en reducir estos indicadores sugiriendo que se podría haber arribado a un punto a partir del cual los avances requieran de la introducción de cambios y mejoras en determinados factores estructurales vinculados a las raíces del fenómeno de la evasión impositiva como pueden ser los elevados niveles de informalidad, de pobreza y de desigualdad socioeconómica, la pobre calidad institucional y la escasa conciencia y educación fiscal de los contribuyentes. En esta sección se pretende dar una visión actualizada sobre el estado de las artes en materia de medición de los niveles de incumplimiento tributario en la economía doméstica, con especial referencia a los países latinoamericanos y focalizando en los principales impuestos vigentes.

A. Importancia del problema y cuestiones metodológicas

Ya sea por causas vinculadas a la falta de compromiso de las sociedades con la necesidad de generar fondos para el financiamiento de gastos sociales, por cuestiones vinculadas con la complejidad de los sistemas tributarios para ciertos sectores económicos, o bien por el nivel de las alícuotas en la imposición indirecta y la existencia de amplios beneficios o franquicias a determinados contribuyentes, el fenómeno de la evasión en América Latina tiene que ver con que estas razones han perdurado a lo largo de los años en la vida tributaria de los países de la región.

De hecho, la distinción fundamental que se observa entre el pasado y el presente es el grado de conciencia actual sobre este problema como una cuestión endémica que debe ser atacada por todos los medios posibles, ya sea en el plano doméstico como internacional.

Esta situación, que de por sí es sumamente grave por las consecuencias económicas sobre la competitividad y el desarrollo del mercado y por la propia inequidad que produce ya que sólo evaden los que tienen o consumen, tiene una consecuencia aún mayor que es la imposibilidad del Estado de aplicar políticas tributarias adecuadas al contexto de cada país y en el momento necesario. Es decir que la evasión, al limitar la cantidad de recursos fiscales recaudados respecto de su nivel potencial, se traduce en la debilidad de las políticas públicas para llevar adelante cambios que impulsen el desarrollo y la equidad distributiva, y poder evitar la aplicación de instrumentos tributarios sustitutivos o alternativos que sólo generen beneficios cuantitativos de corto plazo y permitan salvar las dificultades financieras del momento.

Tradicionalmente, las escuelas ortodoxas han atribuido el cumplimiento fiscal al temor del contribuyente a ser atrapado y castigado por la autoridad (Allingham y Sandmo, 1972). Sin embargo, dichas explicaciones no dan cuenta de aquellos Estados en los cuales la probabilidad de sanción y auditoría es muy baja pero, paradójicamente, el nivel cumplimiento es muy alto. Consecuentemente, el cumplimiento fiscal es un fenómeno que, aunque en gran medida dependa de la capacidad de fiscalización estatal, también se ve influido por múltiples factores, incluso aquellos de índole subjetiva.

En lo que respecta al control de la evasión impositiva no alcanza con mejorar la administración tributaria y los mecanismos de control y fiscalización de los contribuyentes. Cuando se tratan estos temas siempre resulta relevante considerar asimismo cómo las actitudes fiscales se relacionan con las acciones de los individuos. En particular, se ha podido establecer que existe una relación entre la moral fiscal y el nivel de cumplimiento tributario (Torgler, 2007). En ese sentido, la administración tributaria debe asumir un rol protagonista en la concientización de la ciudadanía acerca de la responsabilidad social que implica pagar debidamente los impuestos establecidos por el Estado. A su vez, la legitimidad de sus instituciones condiciona la capacidad de las personas de aceptar el deber de pagar los impuestos, es decir su grado de moral fiscal (Bergman, 2009).

Por lo tanto, la evasión representa un obstáculo para el desarrollo, para el crecimiento equilibrado, y en general para la justicia en la que se debiera basar el sistema tributario (Carrasco, 2010). Según este autor, los esfuerzos para estimar la evasión están justificados no sólo porque su conocimiento permitiría diseñar un sistema económico que garantice un nivel mínimo de bienestar a sus ciudadanos sino porque también constituye un insumo fundamental para la gestión de las administraciones tributarias.

Debe reconocerse que, en los últimos años, las agencias de recaudación han logrado importantes avances en cuanto a la disponibilidad de recursos financieros, la profesionalización del personal empleado y el manejo e intercambio de información (Gómez Sabaíni y Jiménez, 2011). Todos estos logros, aún cuando quede espacio para mejorar, han contribuido al aumento de la eficiencia de estos organismos y su capacidad de control y fiscalización de los contribuyentes.

Sin embargo, la cuantificación de la evasión —y la difusión de los resultados— es aún una cuenta pendiente en la mayor parte de América Latina. De hecho, no son muchos los países de la región que realizan estimaciones del nivel de incumplimiento tributario de forma consistente y periódica en el tiempo, lo cual dificulta seriamente el seguimiento y la posibilidad de usar este tipo información para fijar metas y objetivos vinculados a la reducción del fenómeno y para monitorear la eficacia y eficiencia de las administraciones tributarias. Además, en los pocos casos en los que se realiza de forma periódica, la medición se refiere generalmente al IVA y, sólo en casos puntuales, se reservan para uso interno las estimaciones sectoriales de dicho tributo y las referidas al ISR de personas jurídicas, mientras que la evasión en el resto de los tributos prácticamente no es materia de análisis.

Por ejemplo, en Chile el Servicio de Impuestos Internos (SII) mide la evasión del IVA anualmente y tiene metas ambiciosas, establecidas a nivel de gobierno, para reducir el incumplimiento tributario. Colombia, a través de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN), y Uruguay, a través de la Dirección General Impositiva (DGI), también han venido elaborando, actualizando y —más importante— publicando una serie de estudios cuantitativos donde es factible observar la evolución del nivel de incumplimiento en el IVA a lo largo de la última década.

Un caso particular es el referido a México donde, desde hace ya varios años, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) tiene la obligación legal de publicar anualmente estudios sobre evasión fiscal en los cuales deben participar al menos dos instituciones académicas nacionales. Los informes realizados hasta el momento han analizado profundamente distintas dimensiones de este fenómeno en dicho país tanto de manera parcial, al focalizarse en alguno de los impuestos principales como el IVA o el ISR, como de manera global para un conjunto de tributos vigentes.

En general, los estudios disponibles ponen el acento en cuantificar el monto de los recursos potenciales no ingresados pero en ningún caso brindan un análisis global y profundo sobre las razones, circunstancias y efectos vinculados con el problema. Además, dado que en la mayoría de los casos los resultados son muy sensibles a la metodología aplicada —que, a su vez, suele estar determinada por las limitaciones estadísticas—, la falta de consenso acerca de un enfoque estándar atenta contra la comparabilidad internacional de los valores estimados.

Al respecto, si bien existen diversas metodologías para el cálculo y estimación de la evasión, de acuerdo al trabajo de Jorrat y Podestá (2010) es factible clasificar las mismas en dos grandes grupos. Por una parte están los sistemas globales, mediciones macro o enfoques indirectos, que comprenden a los enfoques basados en agregados económicos (cuentas nacionales), aquellos que utilizan información procedente de encuestas de hogares y los que relacionan la recaudación con el uso de determinados insumos físicos utilizados en la producción de bienes y servicios. Por otra parte, los sistemas parciales, micro-mediciones o enfoques directos se refieren a programas especiales de auditoría o fiscalizaciones concretas que, a partir de estimaciones sobre una muestra considerada como representativa, infieren comportamientos para un grupo determinado de contribuyentes.

Entre los métodos más habituales se destaca el que se nutre de información de agregados económicos. Este método consiste en estimar la recaudación potencial de un impuesto a partir de las cuentas nacionales para, posteriormente, comparar esta recaudación potencial con la recaudación real o efectiva, obteniendo una brecha que suele ser atribuida a la evasión tributaria. Este enfoque resulta útil para cuantificar la evasión en impuestos con tasa plana y cuya base tiene relación con algún agregado macroeconómico. Es por ello que es el método más utilizado para la estimación de la evasión en el IVA y en el ISR empresarial. Como ventajas suelen citarse la facilidad del cálculo, su bajo costo, y la posibilidad de medir la evasión para series anuales, permitiendo así el análisis de su evolución a lo largo de un período determinado. La limitación más señalada alude a la confiabilidad de la fuente utilizada.

Particularmente en el caso del IVA, el método del potencial tributario de la economía requiere calcular una recaudación teórica del tributo —que luego deberá ser comparada con la efectivamente ingresada— para lo cual existen dos alternativas: a) el método de la producción, que consiste en estimar —con datos sectoriales provenientes de las cuentas nacionales— las ventas afectas y las compras con derecho a crédito, que determinan el débito y el crédito fiscal, a partir de los cuales se genera el IVA neto de toda la economía; y b) el método del consumo o “IVA no deducible”, donde se busca calcular el monto total de las transacciones que generan IVA y que posteriormente no dan derecho a crédito fiscal dentro de la cadena de valor agregado, es decir aquellas correspondientes al consumo final de bienes y servicios gravados y a la compra de bienes y servicios gravados que son utilizados en la fabricación de productos exentos¹¹. Esta segunda variante, por tener mayor independencia del nivel de desagregación de la información utilizada como insumo, es la más difundida entre los estudios realizados en los países de la región.

En lo que respecta al ISR empresarial, la metodología usualmente utilizada estima la recaudación teórica del impuesto a partir del excedente de explotación de cuentas nacionales, que es el agregado macroeconómico que más se aproxima al concepto de utilidad tributaria. Este agregado debe ser sometido a una serie de ajustes para arribar a la base imponible teórica, por ejemplo

¹¹ El consumo final de bienes y servicios gravados es realizado por los hogares y el Gobierno que, como consumidores finales, no pueden descontar el IVA incluido en sus compras. Por su parte, las compras de bienes y servicios gravados realizadas por las empresas con el fin de destinarlos a la fabricación de productos exentos genera IVA no deducible, siempre que la legislación tributaria vigente no permite en estos casos descontar el impuesto.

adicionando las rentas de intereses y de la tierra, deduciendo el excedente de explotación de sectores y actividades exentas y no afectas, agregando las diferencias entre depreciación tributaria y financiera, entre otras correcciones. La aplicación de la tasa legal impositiva sobre esta base imponible teórica da origen a la recaudación teórica, que comparada con la recaudación efectiva, permite determinar la evasión en el tributo.

En cambio, para el cálculo de la evasión en el ISR de personas físicas, las metodologías más utilizadas son aquellas que se basan en la estimación de la recaudación potencial a partir de datos de las encuestas de hogares. Debido al carácter progresivo de estos impuestos, la utilización de estas bases de datos que permiten aplicar distintas tasas a distintos grupos de individuos, resulta más apropiada. El método consiste en calcular el impuesto que debería pagar cada individuo encuestado, en función de la renta declarada —anualizada y ajustada por no respuesta y subdeclaración de ingresos— si se aplicara la escala de tasas correspondiente. Posteriormente, se agrupa la recaudación calculada en los distintos percentiles de ingreso y se compara con la recaudación efectiva obtenida por la administración tributaria para cada fracción análoga de población. Como ventajas principales suelen destacarse la simplicidad y el bajo costo mientras que, como limitación, suele citarse el hecho de que frecuentemente existe un nivel no insignificante de omisión y subdeclaración por parte del encuestado.

Otro tipo de métodos, más directos, son los métodos muestrales de punto fijo. En ellos, a través de auditorías a una muestra de contribuyentes, la administración tributaria obtiene información concreta de la tasa de evasión. Si bien su principal ventaja consiste en la posibilidad de aplicar todo tipo de técnicas estadísticas, su efectividad depende, entre otros factores, de la experiencia de quien lleve a cabo dichas auditorías. Además, resulta muy compleja la extrapolación de los resultados al resto de la población debido al sesgo implícito originado en la tendencia a focalizar las auditorías sólo en aquellos contribuyentes con más posibilidades de evadir impuestos (Gómez Sabaíni y Jiménez, 2011).

B. Evidencias disponibles en los países de la región

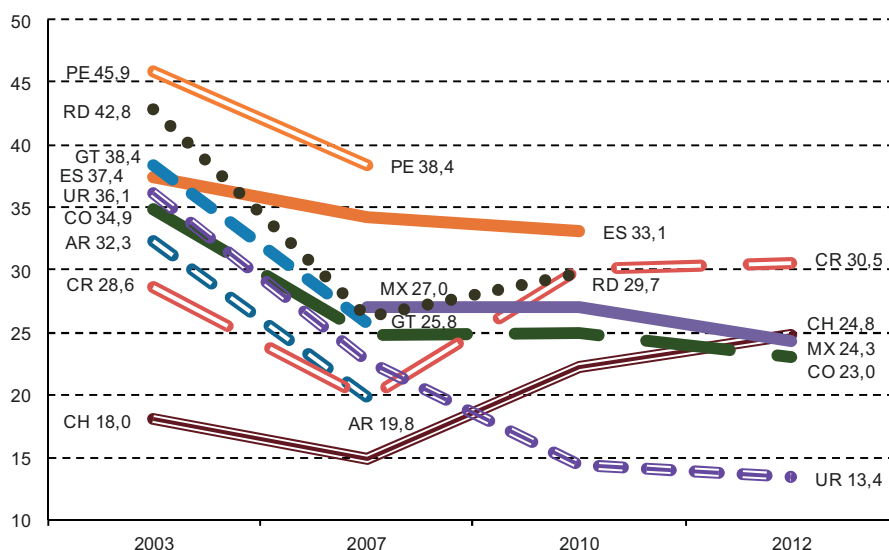
Teniendo en cuenta las salvedades generales señaladas, a continuación se presenta un análisis actualizado de las estimaciones cuantitativas disponibles sobre el nivel de evasión en los principales impuestos vigentes en los países de la región.

1. Impuesto al Valor Agregado

Como se ha señalado, en materia de medición del nivel de incumplimiento, el impuesto donde mayores esfuerzos se han concentrado y donde mayores avances se han observado es el IVA. Gracias a numerosas reformas a lo largo de las últimas décadas, este gravamen se ha constituido en el principal instrumento generador de recursos tributarios de la mayoría de los países de América Latina. No obstante, en todos los casos persiste la idea de que su recaudación efectiva se encuentra aún bastante por debajo de su verdadero potencial teórico. Esto ha motivado la realización de numerosas estimaciones, tanto desde el ámbito académico como desde las propias Administraciones Tributarias, orientadas a calcular el nivel de evasión o, lo que es lo mismo, la recaudación resignada a causa del incumplimiento de esta obligación tributaria por parte de los sujetos alcanzados por el tributo.

En primer lugar, la disponibilidad de algunas mediciones que incorporan un análisis temporal ha permitido identificar ciertas tendencias generales en la evolución de los niveles de incumplimiento en el IVA desde el año 2000 en adelante. Como puede observarse en el gráfico 1, todos los estudios de carácter oficial, ya sea realizados por profesionales de las mismas Administraciones Tributarias o encargados a consultores externos y avalados por dichos organismos, muestran un marcado descenso en las tasas de evasión estimadas para este tributo entre 2003 y 2007. A excepción de Chile, cuya tasa de evasión también descendió del 18% al 15% en ese período, el rango de valores calculados para la mayor parte de los países pasó de 28,6%-45,9% a uno considerablemente menor de 19,6%-38,4%, correspondiendo a los casos de Costa Rica (mínimo) y Perú (máximo) entre ambos años de referencia. Esta alentadora tendencia sobre una muestra de países de la región refleja los concretos avances alcanzados en materia de fiscalización y control de los contribuyentes, al menos en lo que se refiere a este tributo.

Gráfico 1
Evolución de las tasas de evasión en el IVA en países de América Latina
 (Años seleccionados: 2003, 2007, 2010, 2012, en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de AFIP (2008) para Argentina, SII (2015) para Chile, Ávila Mahecha y Cruz Lasso (2015) para Colombia, Contraloría General de la República (2010) y Ministerio de Hacienda (Molina Bolaños y Muñoz Núñez, 2014) para Costa Rica, DGII (2012) para El Salvador, SAT (2008) para Guatemala, Fuentes Castro (2013) para México, SUNAT (2010) para Perú, DGII (2008) para República Dominicana, DGI (2013) para Uruguay.

Luego, entre 2007 y 2010, los efectos de la crisis financiera sobre las economías y los sistemas tributarios de la región parecen haber afectado la tendencia señalada. Como es sabido, el comportamiento de los contribuyentes puede estar condicionado, en forma contracíclica, por el contexto económico y esto puede conducir a que, en períodos recesivos, la evasión puede ser vista como una estrategia de supervivencia más aceptada.

De hecho, aún con menos datos disponibles, ha sido posible comprobar que los avances en la reducción de los niveles de evasión en el IVA alcanzados en años anteriores se detuvieron bruscamente en la mayoría de los casos. Tal es el caso de El Salvador, Colombia y México. Incluso en algunos países, como la República Dominicana y Chile¹² las tasas de evasión estimadas muestran un aumento para el año 2010 (gráfico 1)¹³.

Una clara excepción es el caso uruguayo donde la tendencia decreciente se mantuvo, posiblemente capitalizando la profunda reforma tributaria introducida a finales del año 2006 que, además de modificar las tasas y ampliar la base imponible del IVA, también incluyó un paquete de mejoras en términos de gestión y eficiencia en la administración tributaria como, por ejemplo, la incorporación de agentes de retención del impuesto (DGI, 2013).

En realidad, también se registró una disminución de la tasa de evasión del IVA en Paraguay, donde la Secretaría de Estado de Tributación (SET) estimó que la misma se redujo desde un 45,3% en 2007 a un 33,6% en 2010 (cuadro 7). Sin embargo, no se disponen de estimaciones para años anteriores —que permitan confirmar o refutar la tendencia general de los primeros años de la década pasada a nivel regional— ni para años posteriores —que habiliten a comprobar la evolución de dichas estimaciones hasta la actualidad—.

¹² Los más recientes valores estimados toman como base la Matriz Insumo-Producto del año 2008 (MIP-2008); las estimaciones anteriores, que se basaban en la MIP 2003 arrojaban valores inferiores pero mostraban la misma tendencia creciente de las tasas de evasión en el IVA a partir del año 2008.

¹³ En Costa Rica también se advierte un aumento en ese período pero, dado que dicha tendencia corresponde al resultado conjunto de dos estudios distintos, las magnitudes deben ser tomadas con la debida cautela.

Desafortunadamente, en años más recientes el número de estimaciones difundidas por las agencias de recaudación continúa acotándose, haciendo más compleja la comparación entre países y mucho más la observación de tendencias generales a nivel regional. Sin embargo, resulta evidente la mayor dificultad encontrada para reducir los niveles de incumplimiento estimados con anterioridad a la crisis financiera y económica de 2008-2009.

Así, mientras que México, Colombia y especialmente Uruguay —que registró la menor tasa de evasión de la región en 2012 con un 13,4%— muestran leves mejoras en esta materia entre 2010 y 2012, Chile ha experimentado un preocupante incremento (si bien a menor ritmo que durante la crisis) llegando a una tasa de 24,8% en 2012 con una leve reducción en 2013 y 2014 según lo informado por el Servicio de Impuestos Internos (SII, 2015). A pesar de que, como fuera enfatizado, el fenómeno de la evasión responde a una multiplicidad de factores específicos de cada país y más allá de algunos cambios metodológicos y estadísticos por parte de dicha institución, una posible explicación de esta llamativa reversión en la evolución del nivel de incumplimiento en este tributo está relacionada con la amplia apertura comercial y financiera de la economía chilena. Al ingresar gran parte de la recaudación por IVA a través de las Aduanas —donde es más difícil aunque no imposible evadir la obligación tributaria— es probable que los efectos recesivos de la crisis económica de 2008-2009 y la disminución global de los flujos comerciales en años posteriores haya modificado dicha tendencia hacia una mayor proporción de recursos captados en operaciones domésticas donde la probabilidad de evasión es mayor, incidiendo negativamente sobre la tasa estimada en años recientes.

En Costa Rica, un estudio reciente patrocinado por el Ministerio de Hacienda (Molina Bolaños y Muñoz Núñez, 2014) mostró que los niveles de incumplimiento en el IVA rondaron el 30% entre 2010 y 2012 (ver cuadro 7) contrastando claramente —más allá de algunas diferencias metodológicas— con los resultados alcanzados por el trabajo anterior de la Contraloría General de la República (2010), el cual mostraba una clara reducción de la tasa de evasión entre 2003 y 2008¹⁴. Por su parte, aún cuando la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) dejó de publicar estudios sobre la evasión del IVA en Guatemala desde el año 2009, una estimación reciente del ICEFI (2015) mostró una cierta mejora en esta dimensión durante el período 2009-2012 aunque luego continuada por un fuerte aumento en la tasa de evasión hasta un 40,3% de su nivel teórico en el año 2014.

En el siguiente cuadro se presenta, de manera más detallada, una recopilación de los resultados de los estudios cuantitativos sobre la evasión en el IVA en los países de la región donde éstos han sido difundidos con cierta sistematicidad.

¹⁴ Si bien el cálculo utilizado fue similar en ambos estudios (sugerido años atrás por el Fondo Monetario Internacional), en el más reciente de ellos se incluyeron una serie de ajustes y mejoras en cuanto a la definición de supuestos y cuantificación de algunos resultados.

Cuadro 7
Tasas de evasión en el IVA para los países de América Latina
(Período 2000-2014, en porcentajes)

Países	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina		29,6	34,8	32,3	24,8	23,3	21,2	19,8							
Chile				18,0	18,1	16,7	15,9	14,8	22,5	20,2	22,2	23,6	24,8	24,3	22,2
Colombia	37,9	36,6	37,5	34,9	31,8	30,2	27,7	24,8	23,7	26,1	24,9	22,6	23,0		
Costa Rica ^a	27,1	26,4	27,4	28,6	23,6	25,7	22,4	19,6	18,2						
											30,1	29,1	30,5		
El Salvador	42,4	39,2	38,8	37,4	39,1	35,4	30,4	34,2	36,3	39,2	33,1				
Guatemala ^b		34,6	35,4	38,4	33,6	36,2	33,1	25,8							
		32,7	31,4	32,0	30,2	36,4	32,0	26,3	37,9	40,8	38,0	34,6	32,6	39,4	40,3
México ^c	23,2	22,5	23,8	18,2	26,8	25,5	17,8	19,8	17,8						
					34,9	31,7	25,5	27,0	24,3	26,3	27,0	29,5	24,3		
Paraguay								45,3	43,5	41,5	33,6				
Perú		49,5	48,0	45,9	44,2	42,9	39,4	38,4	37,0						
República Dominicana	27,5	36,5	37,2	42,8	41,7	35,6	31,2	26,1	24,9	30,3	29,7				
Uruguay	39,9	37,4	40,1	36,1	30,8	30,1	27,8	22,7	20,2	17,2	14,4	14,0	13,4		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fuentes detalladas en el gráfico 1, agregándose los valores estimados por la SET (2012) para el caso de Paraguay, ICEFI (2015) como segunda estimación para el caso de Guatemala y Fuentes Castro (2010) como estimación previa en el caso de México.

^a Se presentan los datos correspondientes al trabajo de la Contraloría General de la República (2010) para el período 2000-2008, y los de Molina Bolaños y Muñoz Núñez (Ministerio de Hacienda, 2014) para el período 2010-2012.

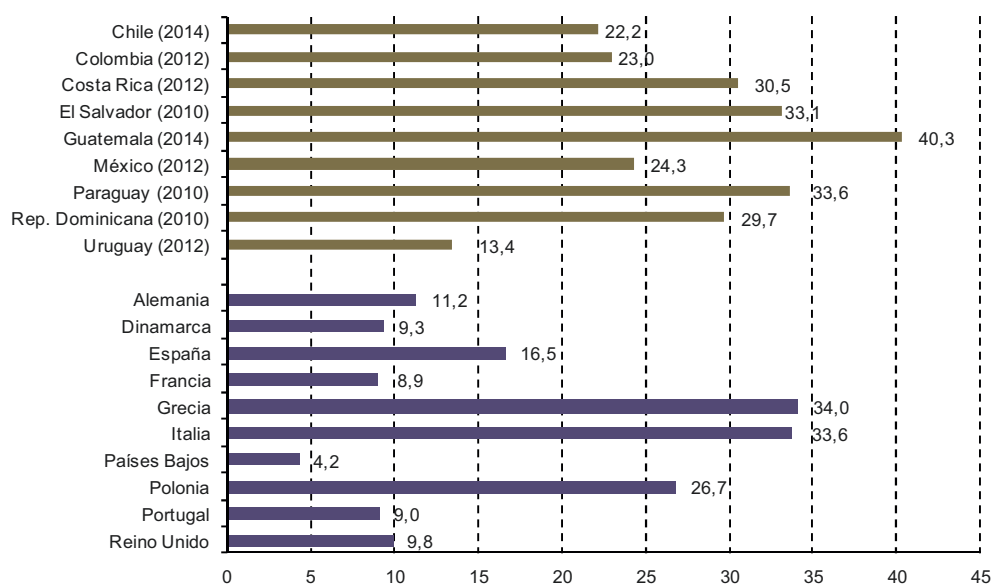
^b Las estimaciones oficiales de la SAT están disponibles para el período 2001-2007. El ICEFI, reconocida institución de investigación a nivel regional con sede en ese país, estimó la tasa de evasión en el IVA entre 2000 y 2014 que es la que se presenta en este cuadro. Vale señalar que ICEFI (2015) provee adicionalmente un cálculo con ajustes para atender a las distorsiones derivadas de la aplicación de retenciones y la política discrecional en la devolución de crédito fiscal del IVA al sector exportador, obteniéndose una serie de tasas de evasión más estable en ese período.

^c Los dos últimos estudios globales de evasión fiscal fueron realizados por un equipo de académicos del ITESM (Universidad de Monterrey) a petición del SAT: el primero de ellos se refiere al período 2000-2008 (Fuentes Castro, 2010) y utiliza como base el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) de 2003, mientras que el más reciente comprende el período 2004-2012, tomando como referencia el SCN 2008.

Por último, más allá de los hechos estilizados que puedan establecerse en lo que se refiere a la evolución de las tasas de evasión en el IVA a nivel regional y de los avances alcanzados en esta materia especialmente durante gran parte de la década pasada, cabe destacar que los resultados distan bastante de los registrados en los países desarrollados. En ese sentido, la Comisión Europea ha encargado y publicado una serie de estudios —siendo el más reciente el de Barbone *et al.* (2015)— tendientes a cuantificar la brecha tributaria en el IVA, es decir la diferencia entre la recaudación teórica y la efectiva, para los países de la Unión Europea a partir de una metodología estándar lo que facilita la comparación entre ellos.

El gráfico 2 resume una serie de resultados en materia de evasión para el IVA en los países de América Latina (último dato disponible entre 2010 y 2014) junto con los más recientes cálculos para los países europeos correspondientes al año 2013 (Barbone *et al.*, 2015). Allí puede observarse que los países latinoamericanos, a excepción de Uruguay, exhiben tasas de evasión por encima del 20% para países como Chile, Colombia y México e incluso superiores al 30% en varios países de Centroamérica. En cambio, se advierte una gran heterogeneidad de realidades entre los miembros de la Unión Europea (UE-26): mientras que los países más desarrollados muestran tasas de evasión en IVA dentro del rango de 8,9% (Francia) a 11,2% (Alemania), en algunos países como Italia (33,6%) y Grecia (34,0%) junto con varios miembros de la Europa Oriental como Polonia (26,7%), Hungría (24,4%) y Rumania (41,1%) los niveles de incumplimiento son muy elevados y se asemejan a los observados en América Latina.

Gráfico 2
Tasas de evasión en el IVA para países seleccionados de América Latina (último año disponible)
y de la Unión Europea (año 2013)
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fuentes detalladas en el gráfico 1 y el cuadro 7 para los países latinoamericanos, y Barbone *et al.* (2015) para los países europeos (UE-26).

2. Impuesto sobre la Renta

Aparte del IVA, el otro gran pilar de los sistemas tributarios latinoamericanos en la actualidad está constituido por el Impuesto sobre la Renta (ISR), cuya recaudación —para la generalidad de los casos— es aportada mayormente por las sociedades y en menor proporción por los individuos. Como componente principal de la imposición directa, la consolidación del ISR dentro de las estructuras tributarias de la región ha adquirido una importancia crucial en años recientes debido a su incidencia en el impacto distributivo global de las mismas.

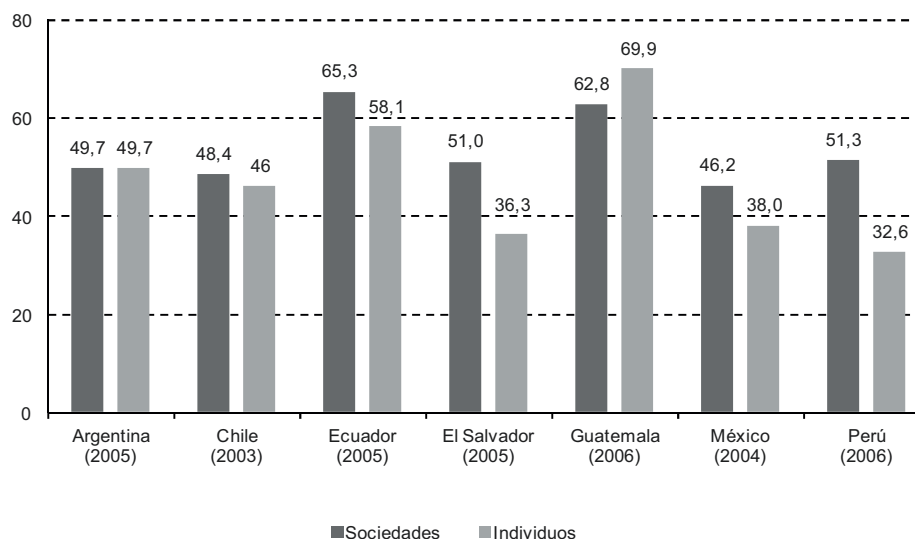
Al mismo tiempo, existe considerable consenso acerca de la existencia de una serie de obstáculos que ha venido y continúa enfrentando la imposición sobre los ingresos en la mayoría de los países. Como señalan Gómez Sabaíni *et al.* (2012), se distinguen tres fundamentales: a) las tasas marginales máximas reducidas en el ISR personal (las tasas uniformes del impuesto societario han venido descendiendo en línea con las tendencias internacionales); b) la base imponible estrecha debido a la existencia de amplios beneficios tributarios (ISR de sociedades) y tratamientos diferenciales de acuerdo

al tipo de ingreso gravado (ISR personal); y el alto coeficiente de incumplimiento (evasión y morosidad) en el impuesto para ambos tipos de contribuyente.

Sin embargo, mientras que los dos primeros factores son relativamente simples de confirmar a partir de datos estadísticos, la medición de la evasión en el Impuesto sobre la Renta —quizás como consecuencia de que los mecanismos de control administrativo del gravamen son más acotados que con el IVA— siempre ha encontrado mayores dificultades a nivel regional. De hecho, en varios casos su comprobación ha debido descansar en una serie de indicios evidentes pero aislados generados por parte de las Administraciones Tributarias a través de auditorías y fiscalizaciones puntuales, siendo muy escasas las estimaciones globales del nivel de incumplimiento en el ISR y quedando, en su gran mayoría, limitadas al análisis de lo que ocurre con las personas jurídicas.

Un estudio que sigue siendo referencia en esta materia, aún cuando los resultados que contiene no sean tan recientes, es el elaborado por Jiménez, Gómez Sabaíni y Podestá (2010) el cual permitió establecer ciertas pautas fundamentales a nivel regional. Allí, sobre una muestra acotada de siete países de América Latina¹⁵ y siguiendo una metodología de brechas tributarias entre el nivel potencial y el nivel efectivo de recaudación, se estimaron las tasas de evasión de este tributo tanto para individuos como para sociedades pudiéndose comprobar que, excepto en Guatemala, los coeficientes correspondientes al impuesto pagado por los primeros arrojan guarismos inferiores a los correspondientes al ISR de sociedades en todos los casos analizados (gráfico 3).

Gráfico 3
Tasas estimadas de evasión impositiva en el Impuesto a la Renta
(Países seleccionados en porcentajes)



Fuente: Jiménez, J. P., Gómez Sabaíni, J.C. y Podestá, A. (2010).

^a En el caso de Argentina, la información disponible no permitió discriminar los ingresos del componente de Ingreso Mixto así como tampoco los relativos al régimen de tributación simplificada (Monotributo), razón por la cual los autores (Cetrángolo y Gómez Sabaíni, 2009) decidieron estimar una única tasa de evasión conjunta del ISR.

¹⁵ Los países analizados fueron Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú.

Teniendo en cuenta que los datos estadísticos utilizados refieren a la situación tributaria vigente entre los años 2003 y 2006 según el caso, este particular resultado habría encontrado explicación en el alto contenido de retenciones en la fuente efectuadas a los ingresos de asalariados, quienes son los que aportan la mayor parte de la recaudación del ISR personal, sumado al hecho de que gran parte de otras fuentes de ingresos —como los dividendos, intereses, rentas de títulos públicos y ganancias de capital— se encontraban por entonces exentas del tributo en la mayoría de los países de la región.

Vale remarcar que, en función de las numerosas y alentadoras reformas introducidas por varios de ellos en el ISR en años más recientes¹⁶, los valores estimados y las tendencias señaladas pueden haberse visto afectados en uno u otro sentido, por un lado al ampliarse la base imponible del ISR personal (se destaca el caso de los sistemas duales en Uruguay, Perú y los países de Centroamérica), y por otro lado al difundirse los modelos de imposición presuntiva (impuestos mínimos aplicados sobre los activos de las sociedades) y los regímenes de tributación simplificada para pequeños contribuyentes, los cuales pueden distorsionar las decisiones privadas de los contribuyentes sujetos al ISR de sociedades.

Por otra parte, una reciente contribución es la realizada por Pecho *et al.* (2012), donde se recopilan las estimaciones existentes (tanto de fuentes oficiales como de otros organismos privados) en lo que respecta a la evasión en el IVA y en el ISR de personas jurídicas para la gran mayoría de los países latinoamericanos. Adicionalmente, estos autores realizaron una estimación del nivel de incumplimiento tributario en el ISR de personas jurídicas bajo el método del potencial teórico usando Cuentas Nacionales.

Más allá de las importantes diferencias entre países, se observan dos hechos estilizados. Primero, los niveles de incumplimiento en el ISR de sociedades son relativamente más elevados que en el IVA a nivel regional, lo cual se relaciona con los mayores esfuerzos realizados —y logros obtenidos— en la administración tributaria del tributo durante las décadas pasadas. Segundo, el aporte de estos autores confirma que en todos los países (excepto República Dominicana) las tasas de evasión en ambos impuestos parecen haberse reducido durante los últimos años: comparando los promedios simples para la región en los períodos 2000-2005 y 2006-2010, el nivel de incumplimiento en el IVA pasó de 36,1% a 27,3% mientras que en el ISR de sociedades bajó de 52,5% a 46,4% respectivamente entre dichos períodos. No obstante esta alentadora tendencia, el estudio mencionado expone que, en la mayoría de los casos, las tasas de evasión estimadas resultan inadmisibles, especialmente en lo que refiere al Impuesto sobre la Renta.

Afortunadamente, la gravedad del problema ha motivado en los últimos años la realización de algunos trabajos de investigación en este ámbito. En efecto, se han difundido algunos estudios sobre la evasión el ISR para casos específicos que, dada su escasez a nivel regional, merecen ser destacados. Es importante remarcar que, debido a las numerosas diferencias metodológicas, no resulta factible la comparación de los resultados que surgen de los mismos pero sí proveen indicios más actualizados acerca de las tendencias observadas en este ámbito y la magnitud relativa del fenómeno en algunos países.

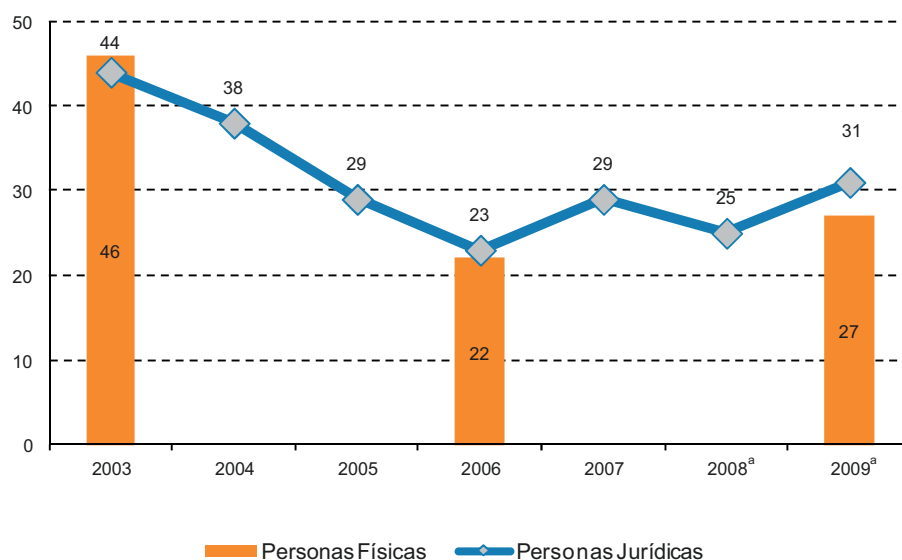
En primer lugar, el Servicio de Impuestos Internos (SII) de Chile publicó en 2012 una estimación acerca de la magnitud de este fenómeno en el ISR de las empresas para el período 2003-2009 en ese país. Con una tasa general de 17,0% para el gravamen¹⁷ y utilizando el método de recaudación potencial¹⁸, la tasa de evasión resultó ser de 44% en 2003, con un claro y progresivo declive hasta llegar a 23% en 2006 (SII, 2012a). De acuerdo a lo que se observa en el gráfico 4, a partir de allí se advierte un punto de inflexión en la serie y un crecimiento de los niveles de incumplimiento en el ISR de sociedades hasta un 29% en 2007 y, luego de un leve descenso en 2008 (25%), hasta el 31% en 2009. Complementaria y paralelamente, el SII (2012b) estimó la evasión en el ISR personal para algunos años puntuales del mismo período la que, sobre la base de encuestas de ingresos (CASEN), llegó al 46% en 2003, bajó al 22% en 2006 y repuntó hasta el 27% en 2009 (gráfico 4).

¹⁶ Una revisión actualizada de estas reformas tributarias puede encontrarse en CEPAL (2015).

¹⁷ En realidad, la tasa general del ISR de empresas fue de 16,5% en 2003 y de 17,0% entre 2004 y 2009.

¹⁸ Se utilizó como base de información la Matriz Insumo-Producto (MIP) del año 2003, la cual fue actualizada por la MIP 2008 que es la que se ha utilizado para las estimaciones más recientes de la evasión en el IVA.

Gráfico 4
Tasas estimadas de evasión en el ISR en Chile, 2003-2009
 (En porcentajes)



Fuente: Pantoja (2012) "Evasión en el Impuesto a la Renta en Chile", CEPAL, Santiago de Chile.

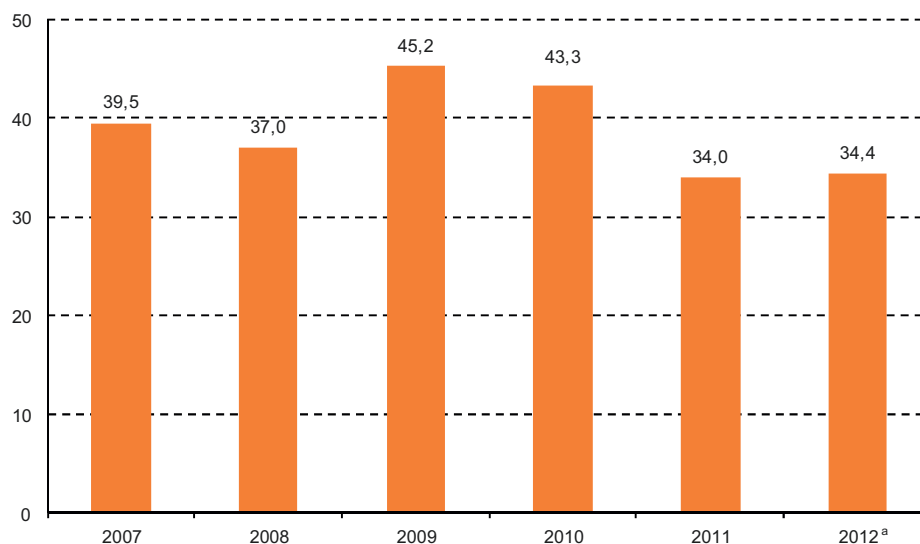
^a Dato provisorio.

En Colombia existe una larga tradición en mediciones del nivel de incumplimiento en el Impuesto sobre la Renta. En años anteriores, tanto la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) así como varios investigadores particulares han realizado trabajos en esta materia. Sin embargo, generalmente se trató de ejercicios aislados en el tiempo con diferentes enfoques metodológicos, lo que ha impedido contar con mediciones sistemáticas y confiables acerca de la magnitud del fenómeno¹⁹.

Durante los últimos años, la DIAN ha venido promoviendo la elaboración periódica de una serie de estudios para estimar los niveles de incumplimiento tributario en la economía colombiana. Así como en el caso del IVA, un documento muy reciente de Ávila Mahecha y Cruz Lasso (2015) utiliza el método de la brecha tributaria y provee resultados actualizados específicamente para el ISR de personas jurídicas durante el período 2007-2012 (gráfico 5). De acuerdo a estos autores, la tasa de evasión en este gravamen fue de 39,5% (respecto del impuesto potencial) en 2007, mostrando un fuerte aumento en los años inmediatamente posteriores a la crisis financiera de 2008 (45,2% en 2009 y 43,3% en 2010) y luego una aún mayor reducción en 2011 y 2012 hasta valores de 34,0% y 34,4% respectivamente. No obstante dicho comportamiento, la magnitud relativa de la pérdida de ingresos tributarios asociada a este problema se mantuvo durante el período analizado dentro de un rango de 2,3%-2,7% del PIB.

¹⁹ Ávila Mahecha y Cruz Lasso (2015) revisan los principales estudios precedentes y encuentran que, más allá de las limitaciones metodológicas y de las amplias diferencias entre los mismos, la mayoría coincide en dos tendencias generales: por un lado, la evasión de las personas jurídicas es menor que la que se registra para las personas físicas y, por otro lado, la tasa de evasión en las primeras tiende a reducirse mientras que permanece estable o incluso se incrementa en las segundas.

Gráfico 5
Tasas estimadas de evasión en el ISR de personas jurídicas en Colombia, 2007-2012
 (En porcentajes)



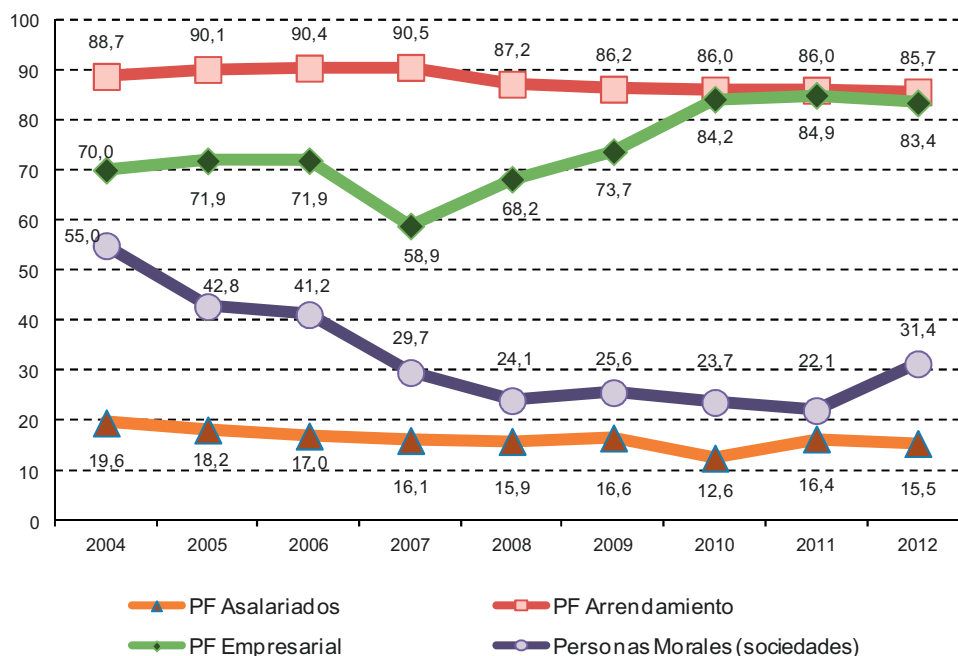
Fuente: Elaboración propia sobre la base de Ávila Mahecha y Cruz Lasso (2015) "Colombia: Estimación de la evasión del Impuesto de Rentas de Personas Jurídicas 2007-2012", Subdirección de Gestión de Análisis Operacional, DIAN.

^a Dato provisorio.

Otro caso que amerita una mención especial es el de México. Como ya se expresó, la institucionalización, por parte del Servicio de Administración Tributaria (SAT), del proceso de medición de la evasión, encomendando dicha tarea a reconocidas entidades académicas, ha brindado valiosas enseñanzas y diagnósticos más precisos acerca de un problema que ha aquejado históricamente a su sistema tributario. En el trabajo más reciente, elaborado por un equipo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (Fuentes Castro, 2013), se estimó la tasa de evasión en el ISR personas morales (empresas) y en el ISR de personas físicas (donde se diferenció entre tres fuentes principales de ingresos) para el período 2004-2012.

Como se puede observar en el gráfico 6, se advierten comportamientos muy dispares según el tipo de contribuyente. En el primer caso, la tasa de evasión se reduce fuertemente entre 2004 y 2008 —pasando de 55,0% a 24,0%— continuando, con menor intensidad, esa tendencia hasta 2011 (22,1%) y con una sensible reversión al alza en el último año analizado (31,4% en 2012). En cambio, en el ISR personal la evolución de los niveles de incumplimiento estimados no refleja semejante mejora y difiere según el tipo de ingreso gravado. Así, si bien muestra valores considerablemente bajos (asociados a los sistemas de retención en la fuente), la evasión en el caso de los asalariados se redujo levemente a lo largo del período —pasó de 19,6% en 2004 a 15,5% en 2012—, algo similar a lo observado en las rentas por arrendamiento aunque a niveles de incumplimiento casi inadmisibles —pasó de 88,7% a 85,7% entre los mismos años aunque con un máximo de 90,5% en 2007—. Incluso para aquellos ingresos de actividades empresariales, la tasa de evasión en el ISR personal registró un aumento significativo desde el año 2007 (58,9%) en adelante, ubicándose alrededor del 84% en el trienio 2010-2012.

Gráfico 6
Tasas estimadas de evasión en el ISR en México, 2004-2012
 (En porcentajes)

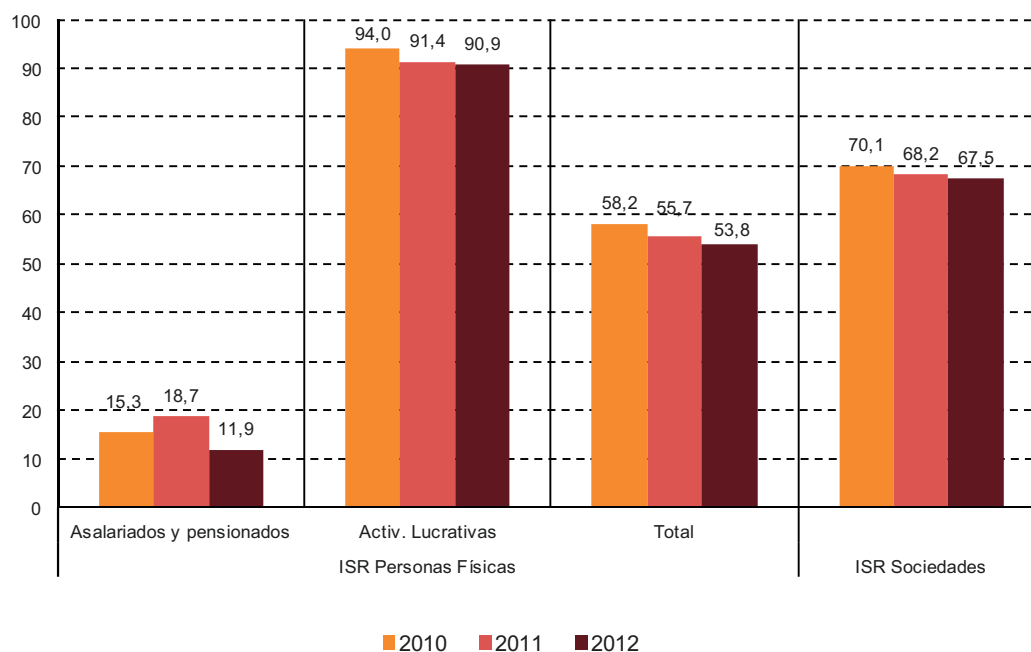


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fuentes Castro (2013) "Estudio de evasión global de impuestos", ITESM, México.

En Costa Rica, por otra parte, un estudio pionero para dicho país elaborado por la Contraloría General de la República (2009) encontró que el incumplimiento en el ISR de personas jurídicas promedió un 72,4% en el período 2000-2007, con un máximo de 77,5% en 2003 y una leve tendencia declinante en dicha tasa hasta un valor de 64,3% en 2007. Tomando esto como base y mejorando aspectos metodológicos (al igual que en el caso comentado del IVA), un valioso informe más reciente publicado por el Ministerio de Hacienda muestra que la evasión en el ISR de sociedades se mantuvo en niveles muy elevados en los últimos años, con una leve disminución desde un 70,1% de la recaudación potencial en 2010 hasta un 67,5% en 2012 (gráfico 7). La gravedad de esta situación está dada por los recursos tributarios resignados que dicha tasa representa, del orden de 4,2% del PIB en ese último año.

Adicionalmente, en este trabajo se estimó que la tasa de evasión en el ISR de personas físicas alcanzó el 53,8% (ó un 1,4% del PIB) en 2012, habiendo descendido respecto del 58,2% en 2010. Como se expone en el gráfico 7, aquí se pudo diferenciar la magnitud del incumplimiento entre los asalariados y pensionados, donde la evasión sería cercana al 12% respecto del potencial, y aquellas personas físicas con actividad lucrativa, entre los que la brecha entre la recaudación efectiva y la potencial representa casi el 91% de este último concepto (Molina Bolaños y Muñoz Núñez, 2014).

Gráfico 7
Tasas estimadas de evasión en el ISR en Costa Rica, 2010-2012
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Molina Bolaños y Muñoz Núñez (2014) "Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2012", Ministerio de Hacienda, Costa Rica.

Otras estimaciones específicas también dan cuenta, aún con grandes diferencias entre países, de la magnitud de la evasión en el ISR a nivel regional. En Guatemala, si bien un estudio patrocinado por la SAT encontró que la evasión en el ISR global —personas físicas y sociedades— promedió un 62% entre los años 2005 y 2009 (Franco Chacón, 2011), recientemente ICEFI (2015) estimó que el nivel de incumplimiento en el régimen de actividades lucrativas del ISR sería equivalente al 40,3% de su potencial recaudatorio total. De acuerdo a este último informe, la amplia diferencia observada corresponde a un refinamiento metodológico que toma en cuenta el hecho de que muchas deducciones contempladas en la ley del tributo no son parte de las deducciones económicas que son consideradas para efecto de estimar el PIB, el cual sirve de base de cálculo para aproximar el valor de la recaudación teórica.

Por último, un informe de Salim (2011), encargado por la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) de la República Dominicana, mostró que el incumplimiento para el ISR de sociedades alcanzó un porcentaje de 63,9% (4,6% del PIB) para el año 2008 y de 68,9% (5,0% del PIB) para 2009 en ese país, mientras que la tasa de evasión en el ISR de personas físicas resultó ser de 42,9% en el primer año y de 51,8% en el segundo (equivalente a 1,0% del PIB). En este caso, además de confirmar los elevados niveles de evasión en el ISR observados en la mayoría de los países, también se advierte que la tasa de incumplimiento de las personas físicas es menor que la de las sociedades. Como ya se mencionó, esto se debe en parte a que la primera incluye el incumplimiento de los asalariados, con un típicamente bajo margen de evasión por la existencia de retenciones en la fuente, y en parte también a que una porción de los trabajadores independientes —generalmente donde se detectan mayores niveles de incumplimiento— puede estar incluida dentro del cálculo para las sociedades.

3. Contribuciones de la Seguridad Social²⁰

Más allá de las sucesivas reformas durante las últimas décadas, el financiamiento de los sistemas contributivos de protección social en salud y pensiones en los países de América Latina encuentra su bases principalmente en los aportes y contribuciones compulsivas de los empleados y de los empleadores e incluso, en algunos casos, en aportes adicionales del Estado provenientes de recursos de rentas generales. En la mayoría de los esquemas vigentes, estos recursos, con mayor o menor éxito, procuran asegurar la provisión de un adecuado nivel de cobertura prestacional a la población, requiriendo del compromiso de cada uno de los actores mencionados en el cumplimiento de sus obligaciones contributivas.

En la práctica se han podido observar diversas maneras de incumplimiento. Tanto empleados como empleadores pueden tener incentivos a reducir o, directamente, a no efectuar el pago obligatorio de los aportes y contribuciones que establece la normativa contributiva dada su condición laboral. Todas estas prácticas están vinculadas, en mayor o menor medida, a un aumento del empleo informal, el cual constituye el principal problema en el mercado laboral de varios países latinoamericanos y posee serias consecuencias socioeconómicas como: i) la pobre protección social de los trabajadores; ii) obstáculos para el desarrollo profesional; iii) distorsiones en el mercado de trabajo formal y en los esquemas de financiamiento de la seguridad social; y iv) generación de “incentivos perversos” para el cumplimiento de las obligaciones previsionales.

Desde el punto de vista teórico, el incumplimiento de los pagos obligatorios en los esquemas contributivos de protección social –que puede acuñarse con el concepto “evasión contributiva”– posee algunas connotaciones particulares que deben ser tenidas en cuenta a la hora de analizar sus determinantes y sus efectos potenciales.

Baumann *et al.* (2009) sostienen que, a diferencia de los impuestos tradicionales, el pago de contribuciones de seguridad social genera un derecho para el aportante a recibir algún tipo de contraprestación en el presente o en el futuro y que este factor, junto con la aversión al riesgo del individuo, tiene incidencia directa sobre la decisión efectiva de incumplir con las obligaciones formales que impone la legislación laboral. Además, el incumplimiento contributivo de un trabajador cotizante puede traducirse en su exclusión del sistema o en la sub-provisión de prestaciones. Desde una perspectiva del Estado de Bienestar, ello requiere atención puesto que las personas más jóvenes por miopía intertemporal suelen subestimar las consecuencias de no participar en estos esquemas contributivos y postergan el cumplimiento.

Por otra parte, el enfoque actual de la protección social, basado en el reconocimiento de los derechos de la ciudadanía, exige que el Estado no sólo se preocupe por los trabajadores registrados formales sino también por aquellos que se desempeñan en el sector informal de la economía, algo que adquiere especial relevancia en los países de América Latina. Bajo esa perspectiva, el incumplimiento en los esquemas contributivos afecta su sostenibilidad financiera ya que los individuos no comprendidos en los sistemas de protección social requerirán de mayores esfuerzos económicos del Estado (o tasas de imposición más elevadas que las óptimas) para implementar otros esquemas, complementarios y no contributivos, que permitan brindar las prestaciones básicas en materia de pensiones y salud a una porción mayoritaria de la población. Algo similar podría argumentarse sobre las bajas tasas de reemplazo de las cuentas individuales de pensiones y la mala o volátil inserción laboral en mercados con altos niveles de informalidad, pues así aumenta la cantidad de personas que caen bajo esquemas no contributivos con financiamiento fiscal incrementándose las presiones fiscales sobre los gobiernos.

Desde la óptica metodológica el tema es complejo. Las informaciones de las cuentas nacionales sobre empleo y masa salarial, contrastadas con las bases de datos de los organismos de seguridad social potencialmente pueden brindar resultados preliminares en la cuantificación de las brechas de incumplimiento. Alternativamente, las encuestas de hogares también proveen información

²⁰ Esta sección está basada en el informe “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú” (Gómez Sabaini, Cetrángolo y Morán, 2014).

microeconómica que permitiría inferir la magnitud de dicho incumplimiento en términos de la cantidad de trabajadores que no realizan los debidos aportes. Sin embargo, la especificidad de los esquemas de protección social aplicados y las limitaciones estadísticas particulares obligan a proceder con cautela al momento de utilizar una metodología estándar.

En contraste con el estudio de la evasión del IVA o del Impuesto sobre la Renta, y ya sea por falta de interés, supeditación a otras urgencias y prioridades, o por las dificultades técnicas asociadas, las investigaciones que tratan de cuantificar específicamente el nivel de incumplimiento en los esquemas contributivos de protección social son mucho menos numerosas y sus resultados son más limitados. En particular, en los países de América Latina no sólo son escasos sino que la heterogeneidad de metodologías es lo que ha predominado durante un largo tiempo. El tópico de la evasión contributiva (pensiones y, en menor medida, salud) tuvo cierto auge a principios de los años noventa, cuando varios países de la región comenzaron a considerar —y en algunos casos llegaron a implementar— reformas estructurales de sus esquemas de protección social ante las dificultades registradas en su sostenibilidad financiera (CEPAL, 2006).

Más recientemente, algunas investigaciones empíricas sobre el grado de informalidad laboral en los países de la región brindan una idea aproximada del nivel de incumplimiento en los esquemas contributivos de seguridad social. Estos estudios generalmente sacan provecho de la información contenida en las encuestas de hogares que cada país releva periódicamente y arrojan resultados acerca de la magnitud de este problema en términos de la cantidad de trabajadores que, aunque estando obligados a hacerlo, no realizan los aportes correspondientes a las instituciones de la Seguridad Social.

En el cuadro 8 se resumen las principales referencias encontradas en esta materia. Entre ellos merecen ser destacados dos de los más recientes referidos a Chile y Uruguay. En el primer caso, el trabajo de Arenas *et al.* (2012) muestra que la evasión en materia de pensiones representó el 19,0% de los asalariados totales en 2011, donde dos terceras partes correspondieron a trabajadores sin contrato formal con su empleador y sin protección social y laboral (lo que los autores definen como “evasión laboral”) y el tercio restante se compuso de asalariados con contrato a los que no se les realizaba el pago de sus cotizaciones previsionales (definida como “evasión previsional”). Además, los autores comprobaron que un 5% de los asalariados con contrato y con aportes previsionales para el año 2009 correspondía a casos donde el empleador, si bien cumplió legalmente con contratar al trabajador y pagar cotizaciones previsionales, realizaba un pago de cotizaciones por un salario menor que el recibido por el trabajador (“elusión previsional”).

Cuadro 8
Estimaciones del nivel de incumplimiento en contribuciones de la seguridad social

País	Autores y fecha	Período analizado	Metodología y datos	Principales resultados
Argentina	Durán (1993, CEPAL)	1980-1987, 1991-1992	Cuentas Nacionales	Evasión en pensiones osciló entre 41,2% y 52,8% durante 1980-87 y descendió a 40,6% en 1991 y a 34,9% en 1992.
	Salim y D'Angela (2007, AFIP)	2003-2006	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Año 2006: la informalidad fue de 35,2% en asalariados, 50,1% en autónomos y 81,9% en trabajadores del servicio doméstico.
Brasil	Almeida (1993, CEPAL)	1985-1990	Cuentas Nacionales	Evasión contributiva de 40,7% en 1988 y de 18,4% en 1990, cambio atribuido a modificaciones legales.
Chile	Arenas <i>et al.</i> (2012, Ministerio del Trabajo y Previsión Social)	2003, 2006, 2009, 2011	Encuesta de Hogares (CASEN) y Encuesta de Protección Social (EPS)	Año 2011: Evasión en pensiones de 19,0% de los asalariados totales. Subdeclaración (año 2009): 5% de los asalariados con contrato y con aportes previsionales.
	Ministerio de la Protección Social de Colombia (2002)	2000	Encuesta Nacional de Hogares (ENH)	Evasión en Salud (régimen contributivo): 35,4%, donde 7,5% por subdeclaración de ingresos y el resto por no pago.
Colombia	Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales -UGPP- (2013)	2012	Auditorías	Evasión total en aportes parafiscales: 14,6 billones de pesos (tasa 26,8%), con 8,56 billones en pensiones (35,9%) y 5,32 billones en salud (25,6%).
Costa Rica	Brenes (1993, CEPAL)	1986-1991	Cuentas Nacionales	Evasión del 16,7% en salud y 21,7% en pensiones; evasión contributiva global: 18,06% de los ingresos potenciales (año 1991).
Uruguay	Bene (2014, BPS)	2004-2013	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Puestos de trabajo no declarados al BPS: 297.967 (2013); Evasión por no declaración: 18,67% de la PEA ocupada.
	Camerosano y Colombo (2013, BPS)	2011	Encuesta Continua de Hogares (ECH)	Evasión contributiva total Año 2011: 18,9% de la recaudación teórica (6,5% por subdeclaración y 12,4% por no declaración).

Fuente: Gómez Sabaíni, Cetrángolo y Morán (2014), pero se actualizó el último informe referido al caso uruguayo.

En el caso de Uruguay, investigadores de la Asesoría General en Seguridad Social del Banco de Previsión Social (BPS) han venido publicando una serie de informes y estimaciones acerca del nivel de evasión en puestos de trabajo durante los últimos años, lo cual ha permitido cuantificar los avances logrados en materia de formalización laboral. Por ejemplo, en el cálculo más reciente, Bene (2014) partió de un análisis de los microdatos de la Encuesta Continua de Hogares (ECH) y estimó que la evasión por no declaración en puestos de trabajo fue del 18,6% en 2013, registrando una sostenida disminución desde el año 2004 cuando dicha tasa era del 39,6%. Por otra parte, Camerosano y Colombo (2013) tomaron esta metodología y los valores calculados para años anteriores y elaboraron una cuantificación de la evasión monetaria por no declaración y por subdeclaración de ingresos en puestos de trabajo cotizantes al BPS para el año 2011. Los resultados muestran que la evasión total por subdeclaración ascendió en 2011 a casi 140 millones de dólares (un 6,5% de la recaudación teórica y un 8,1% de la recaudación efectiva) y a unos 265 millones de dólares en concepto de no declaración (12,4% y 15,3%, respectivamente), siendo la evasión monetaria total 405 millones de dólares aproximadamente (18,9% de la teórica y 23,4% de la efectiva).

Recientemente, Gómez Sabaíni *et al.* (2014) realizaron una estimación cuantitativa del nivel de incumplimiento en el pago de contribuciones de la seguridad social aplicando una metodología estándar para una serie de casos con distintas particularidades (Argentina, Colombia y Perú). A partir de información proveniente de Cuentas Nacionales, se buscó determinar la brecha de recaudación (en términos monetarios) que surge de comparar la recaudación teórica estimada y la efectivamente ingresada. No obstante, la metodología fue adaptada en cada caso particular en función de la disponibilidad estadística y los parámetros de cada esquema contributivo. Los resultados obtenidos para trabajadores asalariados, los cuales dependen crucialmente de los supuestos realizados, se presentan en el cuadro 9.

Cuadro 9
Estimaciones sobre incumplimiento contributivo de los trabajadores asalariados
(En porcentajes y en porcentajes del PIB)

País y año de estimación	Argentina (2007)	Colombia (2010)	Perú (2007)
Tasa de incumplimiento (en porcentajes) ^a			
Pensiones	21,5	30,0	45,5
Salud	21,5	30,0	46,1
Total	21,5	30,0	45,8
(en porcentajes del PIB)			
Pensiones	0,89	1,67	1,63
Salud	0,59	1,31	1,13
Total	1,48	2,98	2,76

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los resultados de las estimaciones realizadas.

^a Como porcentaje de la recaudación teórica para el total de la economía (efectiva + potencial sin evasión).

Para el caso argentino, la tasa de evasión contributiva en asalariados (pensiones y seguro de salud) alcanzó el 29,0% de la recaudación teórica del sector privado, aunque representó el 21,5% considerando el total de la economía para el año 2007. Asimismo, el monto evadido para ambos subsistemas representa un 1,48% del PIB (cuadro 9). Adicionalmente, la información disponible permitió además estimar el nivel de incumplimiento contributivo para el componente de Ingreso Mixto Bruto (autónomos y monotributistas), donde la tasa de evasión para los no asalariados resultó ser del 48,8% en función de la recaudación potencial y de 0,15% del PIB. En suma, la tasa de incumplimiento global (pensiones y salud) se ubicó en torno al 22,7% de la recaudación teórica para el total de la economía y representa un 1,64% del PIB de 2007, observándose además que el grueso del problema se concentra en las remuneraciones al trabajo de asalariados (90,7% de los recursos resignados).

Por su parte, para el caso de Colombia los resultados dan cuenta de un nivel importante de incumplimiento contributivo entre los asalariados, tanto en materia de pensiones como en el seguro de salud. Para el año 2010 se estimó una tasa de evasión del 30,0% de la recaudación teórica estimada para el total de la economía (este indicador asciende hasta 34,5% cuando sólo se consideran los ingresos generados por el sector privado). Además, el monto evadido alcanza un valor equivalente al 2,98% del PIB de dicho año, de los cuales 1,67% del PIB corresponde al sistema de pensiones contributivas y 1,31% del PIB al sistema contributivo de salud (cuadro 9).

En el caso del Perú se calculó el incumplimiento, por un lado, para los asalariados del sector informal y, por el otro, para el sector formal de la economía. De la sumatoria simple de los valores calculados para cada sector surgió que el nivel de evasión contributiva en pensiones y salud alcanzó en el año 2007 una tasa global de 45,8% de la recaudación teórica (levemente superior para el seguro de salud que las pensiones por vejez) y, en relación al PIB de ese año, el equivalente al 2,76% en total (1,63% en Pensiones y 1,13% en Salud).

Como ya se remarcó, en ninguno de los casos comprendidos por este estudio la estimación de la evasión contributiva no debe ser considerada sinónimo de costo fiscal de la evasión, como sí puede suceder con los tributos tradicionales. Adicionalmente, en el caso de sistemas contributivos de pensiones y salud debe ser considerado el costo de las prestaciones que el Estado deberá brindar a los trabajadores que no accedieron a los beneficios contributivos, neto de las contribuciones que pudieran haber realizado esos mismos trabajadores. En el caso de Colombia se devuelven los aportes a quienes no logran los beneficios y, por tanto, el costo fiscal se acerca al costo de aquel programa. En cambio, en los casos en los que esos aportes no se devuelven (en los sistemas de reparto de Perú y Argentina, por ejemplo), pasan a formar parte del financiamiento de las pensiones de aquellos que sí cumplieron con los requisitos, reduciéndose el costo fiscal de la evasión.

4. Otros impuestos

Aparte de las estimaciones disponibles para el IVA, el Impuesto sobre la Renta y las contribuciones para el financiamiento de la Seguridad Social, el fenómeno de la evasión también afecta y, por ende, ameritaría ser cuantificado para otros componentes de la estructura tributaria de un determinado país. Más allá de que claramente su peso específico —en términos de recursos fiscales resignados— no alcanza a ser como el de los tributos ya mencionados en ninguno de los países de América Latina, la evasión en impuestos selectivos adquiere una relevancia particular en tanto los mismos suelen gravar bienes o servicios que producen algún tipo de externalidad negativa y entonces actúan como desincentivo para reducir o desalentar su consumo excesivo.

Un trabajo novedoso en este sentido ha sido el de Jorratt (2012) quien realizó un ejercicio para estimar los niveles de incumplimiento tributario en los impuestos específicos que gravan el consumo de tabaco y de bebidas alcohólicas en Chile. La metodología utilizada buscó estimar el potencial teórico a partir de encuestas que miden el consumo personal en los bienes gravados. Vale aclarar que este enfoque, si bien minimiza los errores de estimación para este tipo de tributos, no está exento de algún grado de subestimación ya sea por la subdeclaración típica de este tipo de encuestas así como por maniobras ilegales de contrabando de estos productos.

Así, para el año 2011, la tasa de evasión en el impuesto al tabaco fue estimada en 17,3%, mientras que para las bebidas alcohólicas se diferenció según el producto gravado con tasas de 17,5% para los vinos, 20,3% para las cervezas y 34,0% para el pisco, el ron y otros licores. Suponiendo para el caso de las bebidas sin alcohol una tasa de evasión igual al promedio de las tasas de evasión medidas para las bebidas alcohólicas (24,1%), la magnitud de la evasión habría representado unos 1.200 millones de dólares en 2011, cifra que representa medio punto del PIB. Vale señalar que, en todos los casos, los resultados obtenidos comprenden no sólo las pérdidas por el impuesto selectivo²¹ (efecto directo) sino también los efectos indirectos sobre otros tributos como el IVA dejado de recaudar (respecto de su valor teórico) así como el impacto indirecto que esta evasión tiene en el ISR de las empresas evasoras.

El caso de México ya fue destacado por diferentes razones. Una adicional es que también registra estimaciones del nivel de incumplimiento de los impuestos selectivos al consumo. Fuentes Castro (2013) calcularon la evasión fiscal para el IEPS (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios) no Petrolero (ya que exceptúa a los combustibles), enfocándose en cuatro productos: cervezas, cigarros, telecomunicaciones y bebidas alcohólicas. Se pudo comprobar que estas últimas son las que muestran la mayor tasa de evasión con un máximo de 33,1% en 2010 y una sensible disminución en 2012 (5,1%); la cerveza muestra una tasa de 10,6% en ese último año; el tabaco, 1,1% y las telecomunicaciones, 13,3% en 2012. En conjunto, la tasa de evasión para el IEPS no Petrolero es relativamente baja situándose alrededor de 10 puntos porcentuales, pasando de 7,9% en 2004 a 6,1% en 2012. Con respecto al PIB, la evasión del IEPS no Petrolero tiene una importancia modesta (0,029% en 2012).

²¹ En el caso del tabaco esto comprende un componente *ad valorem* sobre el precio de venta y otro *ad quantum* por cada cigarrillo comercializado. En cambio, las bebidas alcohólicas y analcohólicas están sujetas, además del IVA, a tasas adicionales que se aplican sobre las ventas e importaciones (sólo hasta la penúltima etapa de comercialización), diferenciándose según el tipo de bebidas.

En este punto, cabría realizar un comentario acerca de los impuestos selectivos que recaen sobre los combustibles líquidos, que en algunos países de América Latina generan un importante caudal de ingresos tributarios. A pesar de no haber encontrado estimaciones relativamente actualizadas al respecto, se destaca el problema que representa la existencia de diferenciales de tasas entre regiones de un mismo país —y, en menor medida, del contrabando limítrofe— al momento de la aplicación de estos gravámenes. Más allá de representar un gasto tributario orientado a favorecer la radicación y el desarrollo de actividades económicas en determinadas localizaciones geográficas, muchas veces estos tratamientos especiales se transforman en un incentivo económico que distorsiona las decisiones de agentes privados, los cuales pueden llegar a diseñar sofisticadas estrategias para minimizar artificialmente la carga tributaria que enfrentan. El caso de Argentina, con la reducción de alícuotas sobre combustibles para una vasta región al sur del país, es bastante representativo de esta situación y requeriría su consideración como foco de evasión tributaria en otros países de la región.

Por otra parte, en los últimos años se han difundido y afianzado un conjunto de diversos regímenes tributarios simplificados especialmente orientados a los pequeños contribuyentes. Si bien se reconoce su potencialidad como instrumento para combatir los elevados niveles de informalidad que registra la región, una de las principales objeciones que estos esquemas han recibido se vincula a su relativa eficacia para favorecer la formalización económica de estos contribuyentes y, en su lugar, dar lugar a estrategias de elusión y evasión fiscal que atentan contra la equidad del sistema tributario en su conjunto. Así, existe consenso en que los pequeños contribuyentes suelen presentar tasas de evasión más altas que las de empresas más grandes en los países de la región, en gran parte debido a que el costo que representa el cumplimiento de las obligaciones tributarias es proporcionalmente más alto para las primeras y al elevado nivel de informalidad que se advierte en las economías latinoamericanas.

Sin embargo, en esta área también predomina el desconocimiento cuantitativo al menos en la gran mayoría de los países que los implementaron. La única evidencia disponible se refiere al régimen de REPECOS en México, el cual estuvo vigente entre 2003 y 2013 siendo derogado a partir de enero de 2014 y reemplazado por el Régimen de Incorporación Fiscal (RIF). Antes de que esto ocurriera, Fuentes Castro (2011) puso sobre relieve los muy elevados niveles de evasión entre los REPECOS a nivel nacional. Entre los principales resultados surgió que la evasión fiscal como proporción del impuesto potencial para el período 2000-2010 se encontraba por encima del 90% a partir del año 2002, siendo de alrededor del 96% para el trienio 2008-2010. Con respecto al PIB, la evasión fiscal de los REPECOS resultó ser equivalente a 0,57% en 2008, 0,69% en 2009 y 0,53% en 2010.

Finalmente, también son muy escasas las estimaciones globales sobre el nivel de incumplimiento. Sólo en el caso mexicano, se ha intentado aproximar una tasa de evasión global del sistema tributario que, si bien no incluye a la totalidad de los impuestos aplicados en México, permite obtener una imagen bastante aproximada de la magnitud del fenómeno y de su evolución en el tiempo. De acuerdo a la última estimación disponible (Fuentes Castro, 2013), en 2004 la evasión global fue 37,8%, con una tendencia a disminuir hasta 2007 y manteniéndose en niveles cercanos al 26% desde ese año. La evasión como proporción del PIB para este período alcanzó su máximo en 2004 y su mínimo en 2008, si bien repuntó en los últimos años y en 2012 cerró en 3,1% del PIB.

III. Reflexiones finales: obstáculos encontrados y desafíos en la materia

Si bien son muchas las consideraciones que pueden realizarse en torno al fenómeno de la evasión en los países de América Latina, existe una característica que sobresale del resto: a pesar de ser grande el riesgo de sufrir una pérdida sustancial de recursos tributarios potenciales, tanto a nivel doméstico como a través de operaciones internacionales, aún es escasa e insuficiente la información disponible en cuanto a la magnitud del problema. Reconociéndose algunos avances aislados en la materia, se destaca la limitada disponibilidad de informaciones por parte de varias Administraciones Tributarias para llevar a cabo estudios sistemáticos, comprehensivos y con cierta periodicidad que permitiesen, por un lado, comparar la situación relativa de los países y, por el otro, elaborar diagnósticos más precisos tendientes a mejorar aspectos cruciales en el combate de la evasión.

En la dimensión internacional del fenómeno, el conjunto de estudios empíricos que se halla disponible hasta la actualidad ha brindado varios indicios acerca de la gravedad de los impactos fiscales y económicos originados por maniobras de traslados de beneficios y erosión de las bases imponibles (BEPS). Sin embargo, los resultados encontrados distan de ser irrefutables y carecen de la precisión deseada. En este sentido, la falta de datos y algunas debilidades metodológicas representan los mayores obstáculos a sortear. Además, mientras que algunos estudios tienden a sobreestimar las pérdidas de ingresos tributarios asociadas a los mecanismos de BEPS, en otros tantos se utilizan supuestos tan fuertes que hacen que sus resultados sean muy cuestionables.

A partir de una vasta recopilación de la literatura disponible se pudo observar que si bien las estimaciones para casos particulares son más precisas pues atienden mejor la heterogeneidad entre países y permiten sacar provecho de múltiples bases de datos, algunas estimaciones globales recientes causan mucho mayor impacto: según la UNCTAD, los recursos tributarios resignados habrían rondado los 200.000 millones de dólares estadounidenses en el año 2012 (90.000 millones sólo en los países en desarrollo); según la OCDE, estas pérdidas tributarias se habrían ubicado entre los 100.000 y 240.000 millones de la misma moneda en el año 2014. Aún sujetas a una serie de limitaciones estadísticas, debe reconocerse la utilidad de estas estimaciones en atraer la atención de un mayor público hacia estas cuestiones y en fomentar la acumulación de datos homogéneos que permitan la comparación entre distintos sistemas tributarios.

No obstante lo anterior, los resultados obtenidos en la cuantificación del impacto de los BEPS no resultan suficientes y es claro que aún se necesita realizar mucha más investigación en esta área específica. En tal sentido, los estudios futuros debieran concentrarse en ciertos aspectos centrales del fenómeno como son: i) la presencia y la intensidad de los mecanismos de BEPS; ii) la naturaleza de las diferencias en las tasas de rentabilidad entre las grandes empresas multinacionales y las entidades domésticas comparables; iii) los factores que contribuyen a la rentabilidad tanto de las empresas filiales como del grupo económico en su conjunto; iv) los factores tributarios en general que van más allá de las normas en materia de imposición al renta, así como los no tributarios (incertidumbre, costos de cumplimiento, etc.) que inciden en las decisiones de localización de las empresas; y v) los efectos derivados del comportamiento estratégico de los diferentes países respecto del problema.

Las operaciones de las empresas multinacionales trascienden las fronteras geográficas de los países y, así también, las posibilidades de control a través de las Administraciones Tributarias. Es por ello que en esta área, más que en ninguna otra, la cooperación internacional se erige como un requisito fundamental.

Al respecto, los esfuerzos de la OCDE sobresalen por su alcance, tanto en la elaboración de marcos normativos estándar, en la provisión de espacios de encuentro y discusión entre un gran número de países y en la búsqueda de promover una mayor transparencia financiera a nivel internacional. La elaboración de una serie de indicadores generales para identificar y evaluar la presencia de mecanismos de BEPS apunta en esa dirección, como también los esfuerzos de coordinación de importantes acuerdos para facilitar el intercambio automático de información financiera y tributaria entre las agencias de recaudación. En este ámbito, la CEPAL aparece como un actor regional con un gran potencial para conducir cierta convergencia de normas y de prácticas tributarias en materia de inversiones de empresas multinacionales en los países de América Latina buscando, al mismo tiempo, establecer algunos criterios básicos para la cuantificación del impacto de los BEPS en dichas economías.

Hacia el interior de las economías de la región, la evasión tributaria sigue constituyendo una de las principales debilidades de los respectivos sistemas tributarios vigentes. La medición de la evasión comenzó a formar parte de las actividades rutinarias de varias Administraciones Tributarias en los primeros años de 2000, especialmente en los que se refiere a la principal fuente de recursos tributarios a nivel regional como es el "Impuesto al Valor Agregado (IVA)".

Así pudo comprobarse un descenso generalizado de las tasas de evasión en este tributo hasta 2007-2008, a partir de cuando los efectos de la crisis financiera revirtieron la favorable tendencia señalada en la mayoría de los casos. En años recientes, aunque las estimaciones disponibles son mucho más escasas, ya que en varios casos se discontinuaron estas mediciones o no se siguieron difundiendo sus resultados, los países parecen haber encontrado mayores dificultades para reducir los niveles de incumplimiento en el IVA (con la excepción de Uruguay) por debajo de los niveles observados antes de la mencionada debacle económica global. Esto puede ser interpretado como la existencia de un "núcleo duro" de evasión en la mayoría de las economías de la región, al cual sólo será factible acceder a través de reformas aún más profundas tanto en la estructura como en la administración de este tributo.

Algo similar puede decirse respecto de la evasión en el "Impuesto sobre la Renta", el otro pilar tributario de los países de la región. Los avances en su reducción no parecen haber sido significativos en años recientes. Sin embargo, el problema aquí es mayor ya que las mediciones son mucho más escasas, con metodologías no siempre homogéneas, a pesar de los efectos negativos que esto implica para la equidad del sistema. Salvo algunas excepciones, se observan como generalidades una menor tasa de evasión en el ISR de personas físicas (respecto del impuesto que recae sobre las sociedades), especialmente en el caso de los trabajadores asalariados que generalmente son retenidos en la fuente generadora de ingresos, no así en el caso de los trabajadores independientes donde la evasión es mucho más elevada.

En el caso de las "Contribuciones para el financiamiento de la seguridad social", algunas estimaciones recientes dan cuenta de importantes niveles de evasión en los esquemas compulsivos. Dado que en muchos países, con sistemas de protección social más consolidados, esto representa un caudal muy significativo de ingresos tributarios resignados, la medición de los niveles de incumplimiento

contributivo debiera ingresar en la agenda tributaria de los países, posiblemente a partir de un esfuerzo coordinado entre las agencias de recaudación tributaria y los organismos de seguridad social que cuentan con la información específica a tales fines.

En lo que respecta a “Otros impuestos” de menor peso relativo en términos de recaudación, las estimaciones son casi inexistentes. Sólo se registran algunos estudios para los impuestos selectivos al consumo en Chile y México, país que además ha procurado estimar una tasa global de evasión como promedio de los cálculos efectuados para un conjunto amplio de gravámenes.

En suma, en el ámbito doméstico las soluciones al problema del cómputo de la evasión se relacionan más directamente con el desempeño de la Administración Tributaria de cada país. En lo que respecta a las tareas de fiscalización y control de los contribuyentes, resulta indispensable la incorporación de diversas tecnologías de información que permitan obtener y comparar datos provenientes de distintas fuentes. Igual de importante es priorizar la construcción de una cultura tributaria en la cual se penalice efectivamente a los evasores y además se entienda que los ingresos tributarios constituyen la base fundamental de financiamiento de las funciones básicas de un Estado moderno. Esta idea de “intercambio fiscal” requiere un alto grado de transparencia, no sólo por parte de la Administración Tributaria sino también de las distintas instituciones y estructuras de donde emanan las decisiones más relevantes de gasto público, con la finalidad de garantizar el vínculo entre fuentes y usos de los recursos disponibles y “participar” a los contribuyentes en el desarrollo económico de un país.

Bibliografía

- AFIP (2008), “Estimación del Incumplimiento en el IVA”, Junio, Buenos Aires.
- Allingham M. y Sandmo A. (1972), “Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis”, *Journal of Public Economics*, Vol. 1, November.
- Arenas, A.; Miranda, F.; Dazarola, F.; Vásquez, J. y M. Jorrat (2012), “Análisis de la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones previsionales y medidas de política pública para superar sus causas”, Documento de Trabajo N° 2, Dirección de Estudios Previsionales, Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Santiago de Chile.
- Arias Esteban, I.G., A. García, J. Godoy y W. Montero (2010), “Estudio Comparado Sobre la Situación Actual de las Legislaciones sobre Precios de Transferencia en Latinoamérica”, DT 01/2010, CIAT.
- Ávila Mahecha, J. y Cruz Lasso, A. (2015), “Colombia: Estimación de la evasión del Impuesto de Renta de Personas Jurídicas 2007-2012”, Documento Web 057, Cuadernos de Trabajo de la DIAN, Colombia, agosto.
- Avi-Yonah, R. y Y. Lahav (2011), “The Effective Tax Rate of the Largest US and EU Multinationals”, University of Michigan Law School, Program in Law & Economics, Working Paper No. 41.
- Baker, R. W. (2005), “Capitalism’s Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System”, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Barbone, L., M. Bonch-Osmolovskiy y G. Poniowski (2015), “Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States. 2015 Report”, European Commission, TAXUD Project, The Hague, the Netherlands: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Barrientos Quezada, J.R. (2012), “Hacia el combate de la evasión tributaria vía manipulación de precios de transferencia. El caso de Guatemala”, *Boletín de Estudios Fiscales* N° 15, Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Bartelsman, E. J., y R. M. Beetsma (2003), “Why Pay More? Corporate Tax Avoidance through Transfer Pricing in OECD Countries”, *Journal of Public Economics* 87 (9–10): 2225–52.
- Baumann, F., Friehe, T. y M. Jansen (2009), “On the Economics of Contribution Evasion”, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis* 65(2), 162–177.
- Bene N. (2014), “Evasión en puestos de trabajo. Año 2013”, *Comentarios de Seguridad Social* Comentarios de Seguridad Social N° 46 (Cuarto Trimestre 2014), Asesoría General de Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Montevideo.
- Bergman, M. (2009), *Tax Evasion & The Rule of Law in Latin America*, Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania.

- Bernard, A. B., Jensen, J. B., & Schott, P. K. (2006), “Transfer pricing by U.S.-based multinational firms”. *NBER Working Papers 12493*, National Bureau of Economic Research.
- Camerosano, N. y Colombo, C. (2013), “Evasión monetaria por no declaración y por subdeclaración. Año 2011”, *Comentarios de Seguridad Social Julio/2013*, Asesoría General de Seguridad Social, Banco de Previsión Social, Montevideo.
- Carrasco, C.M. (2010), “Instrumentos y técnicas para la medición de la evasión”, *Serie Temática Tributaria No 7*, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- CEPAL (2006), “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”, *LC/G.2294*, 31ª sesiones ordinarias CEPAL, Montevideo, febrero.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaíni, J.C. (2009), “La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos”, *Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 84*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Christian Aid (2009), “False Profits: Robbing the Poor to Keep the Rich Tax-Free.” *Christian Aid Report*, March, Christian Aid, London.
- Clausing, K. A. (2009), “Multinational Firm Tax Avoidance and Tax Policy.” *National Tax Journal* 62 (4): 703–25.
- _____. (2011), “The Revenue Effects of Multinational Firm Income Shifting, *Tax Notes*, March 28th, pp. 1580-86.
- Contraloría General de la República (2009), “Impuesto sobre Utilidades. Estudio Estadístico de la Base y la Evasión. Actualización”, *Informe DFOE-SAF-IF-16-2009*, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, San José de Costa Rica, diciembre.
- _____. (2010), “Impuesto sobre las Ventas; Estimación de la base y la evasión; Actualización”, *Informe DFOE-SAF-IF-10-2010*, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, San José de Costa Rica, Noviembre.
- Cristea, A.D. y D.X. Nguyen (2013), “Transfer pricing by multinational firms: New evidence from foreign firm ownerships”, inédito.
- De Boyrie, M.E., Nelson, J.A. y Pak, S.J. (2007), “Capital movement through trade misinvoicing: the case of Africa”, *Journal of Financial Crime*, Vol. 14 Iss: 4, pp.474 – 489.
- DGI -Dirección General Impositiva- (2013), “Estimación de la evasión en el Impuesto al Valor Agregado mediante el Método del Consumo. 2000-2012”, *Asesoría Económica DGI*, Montevideo, Uruguay, diciembre.
- DGII -Dirección General de Impuestos Internos- (2008), “Análisis de la Recaudación. Enero – Diciembre 2007”, *Estudios Económicos y Tributarios*, DGII República Dominicana, Enero.
- DGII -Dirección General de Impuestos Internos- (2012), “Estimación de la Evasión del IVA en El Salvador”, *Unidad de Estudios Tributarios*, DGII El Salvador, marzo.
- Dharmapala, D. (2014), “What do we know about base erosion and profit shifting? A review of the empirical literature”, *CESifo Working Paper*, No. 4612.
- Eden, L. (2012), “Transfer Price Manipulation”, en P. Reuter (ed.), *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, Washington: World Bank.
- Fuentes Castro H. J. -Coordinador- (2010), “Evasión Global de Impuestos: Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio no Petrolero”, *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)*, Campus Ciudad de México, enero.
- _____. (2011), “Estudio de Evasión Fiscal en el Régimen de Pequeños Contribuyentes”, *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)*, Campus Ciudad de México, octubre.
- _____. (2013), “Estudio de Evasión Global de Impuestos”, *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM)*, Campus Ciudad de México, noviembre.
- Fuest C., y N. Riedel (2012), “Tax evasion and tax avoidance: The role of international profit shifting”, en P. Reuter (ed.), *Draining Development? Controlling Flows of Illicit Funds from Developing Countries*, Washington: The World Bank.
- Giraldo Botero, J.E. (2004), “Estudio de brecha fiscal proveniente de la práctica de precios de transferencia para el caso de Nicaragua”, *informe preparado para el Proyecto de Asistencia Técnica del Tesoro de los Estados Unidos de América en Nicaragua*, Febrero.
- Gómez Sabaíni, J.C.; O. Cetrángolo y D. Morán (2014), “La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones. Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú”, *Serie Políticas Sociales N° 208*, Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Gómez Sabaíni, J.C., y J. Folgar (2015), “Nota técnica sobre evolución y situación actual en materia de tributación internacional”, documento elaborado para CEPAL, inédito.

- Gómez Sabaíni, J.C. y Jiménez, J.P. (2011), “Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina”, Documento de Trabajo N° 2011/08, Comunidad Andina de Fomento (CAF), agosto.
- Gómez Sabaíni, J.C., Jiménez, J.P. y D. Rossignolo (2012), “Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos”, Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 119, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Gómez Sabaíni, J.C., y D. Morán (2014), “Tax Policy in Latin America: Diagnosis and guidelines for a second generation of reforms”, Macroeconomics of Development Series No. 133, Santiago de Chile: ECLAC United Nations.
- Grondona, V. (2014), “Fuga de capitales IV. Argentina 2014. La manipulación de los precios de transferencia”. CEFID-AR. Documento de Trabajo N° 58. Buenos Aires.
- Grubert, H. (2003), “Intangible Income, Intercompany Transactions, Income Shifting and the Choice of Location.” *National Tax Journal* 56 (1, part 2): 221–42.
- _____ (2012), “Foreign Taxes and the Growing Share of U.S. Multination Company Income Abroad: Profits, Not Sales, Are Being Globalized”, Office of Tax Analysis W.P. No. 103.
- Grubert, H., y J. Mutti (1991), “Taxes, Tariffs and Transfer Pricing in Multinational Corporation Decision Making.” *Review of Economics and Statistics* 73 (2): 285–93.
- Heckemeyer, J. y M. Overesch (2013), “Multinationals' Profit Response to Tax Differentials: Effect Size and Shifting Channels”. Discussion paper 13-045, ZEW.
- Hines, J.R & E.M. Rice (1994), “Fiscal Paradise: Foreign Tax Havens and American Business”. *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, 109(1):149-82.
- Hollingshead, A. (2010), “The Implied Tax Revenue Loss from Trade Mispricing”, February 2010, Washington: Global Financial Integrity.
- ICEFI -Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales- (2015), “Diagnóstico y propuesta alternativa de hoja de ruta para el rescate y reconstrucción de la SAT”, Versión inicial para discusión, Guatemala, mayo, inédito.
- Jiménez, J.P., Gómez Sabaíni, J.C. y Podestá, A. -Comp.- (2010), “Evasión y Equidad en América Latina”, Serie Documentos de Proyectos N° 309, CEPAL-GTZ, abril.
- Jorratt, M. (2012), “Estimación de la evasión tributaria en los Impuestos Selectivos al Consumo: el caso de Chile”, *Revista de Administración Tributaria CIAT/AEAT/IEF* No. 34, diciembre, pp. 29-45.
- Jorratt, M. y A. Podestá (2010), “Análisis comparativo de las metodologías empleadas para la estimación de la evasión en el impuesto a la renta”, en *Jiménez, Gómez Sabaíni y Podestá (Comp.) “Evasión y equidad en América Latina”*, Documento de proyecto CEPAL-GTZ, abril.
- Kar, D., y D. Cartwright-Smith (2008), “Illicit Financial Flows from Developing Countries, 2002–2006”, Washington: Global Financial Integrity.
- Kar, D., y J. Spanjers (2014), “Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2003-2012”, December 2014, Washington: Global Financial Integrity.
- Molina Bolaños, E. y Muñoz Núñez, J.R. (2014), “Incumplimiento Tributario en Impuestos sobre la Renta y Ventas 2010-2012”, Ministerio de Hacienda, Costa Rica.
- OCDE (1998), “La Competencia Fiscal Nociva”, Publicación de la OCDE, Paris.
- _____ (2013a), “Lucha contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios”, Publicación de la OCDE.
- _____ (2013b), “Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios”, Publicación de la OCDE.
- OECD (2005), “Enabling Effective Exchange of Information: Availability and Reliability Standard”, Joint Ad Hoc Group on Accounts (JAHGA), OECD Publishing.
- _____ (2010), “Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations”, OECD Publishing, Paris.
- _____ (2014a), “Part 1 of a Report to G20 Development Working Group on the Impact of BEPS in Low Income Countries”, OECD Publishing.
- _____ (2014b), “Part 2 of a Report to G20 Development Working Group on the Impact of BEPS in Low Income Countries”, OECD Publishing.
- _____ (2015), “Measuring and Monitoring BEPS - ACTION 11: 2015 Final Report”, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project (BEPS), OECD Publishing, Paris.
- Oxfam (2000), “Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication”, Oxfam Briefing Paper, Oxfam International, London.

- Pak, S. J. (2007), "Capital Flight and Tax Avoidance through Abnormal Pricing in International Trade: The Issue and the Solution", en *Closing the Floodgates: Collecting Tax to Pay for Development*, Tax Justice Network, 118–22. London: Tax Justice Network.
- Pak, S. J., S. Zanakis, y J. S. Zdanowicz (2003), "Detecting Abnormal Pricing in International Trade: The Greece-USA Case." *Interfaces* 33 (2): 54–64.
- Pecho Trigueros, M., Peláez Longinotti, F. y Sánchez Vecorena, J. (2012), "Estimación del Incumplimiento Tributario en América Latina: 2000-2010", Documento de Trabajo 03-12, Dirección de Estudios e Investigaciones Tributarias, CIAT, septiembre.
- Riedel, N. (2015), "Quantifying international tax avoidance: A review of academic literature", European Tax Policy Forum, Paper No. 2. www.etpf.org/papers/PP002QuantAvoid.pdf
- Salim, J.A. (2011), "Elaboración de la Metodología para el cálculo para la evasión del ISR", informe de consultoría a solicitud de la DGII, República Dominicana, abril, inédito.
- SAT -Superintendencia de Administración Tributaria- (2008), "Medición del Incumplimiento del IVA. Años 2001-2007", Guatemala.
- SET -Subsecretaría de Estado de Tributación- (2012), "Metodologías para la Estimación de la Evasión en Renta e IVA", Presentación en la 46ª Asamblea General del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 23-26 de abril, Santiago de Chile.
- SII -Servicio de Impuestos Internos- (2012a), "Estimación de la Evasión en el Impuesto a la Renta de las Empresas. Serie 2003-2009", Subdirección de Estudios, Santiago de Chile, Febrero.
- _____ (2012b), "Evasión en el Impuesto a la Renta en Chile", Presentación realizada en el Taller Evasión e Impuesto a la Renta en América Latina, CEPAL-ITC-CIAT-DGI Uruguay-CEF, 22 y 23 de noviembre, Montevideo.
- _____ (2015), "Tasa y Monto Evasión de IVA. Base Referencia MIP 2008. Serie 2003-2014", Subdirección de Estudios, SII, Santiago de Chile. <http://www.sii.cl/>
- SUNAT -Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Aduanera- (2010), "Memoria Anual 2009", Lima, Perú, marzo.
- Tax Justice Network (2005), "The Price of Offshore", *TJN Briefing paper*, March, London.
- Torgler, B. (2007), *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*, Edward Elgar Publishing.
- UNCTAD (2015), "An FDI-driven approach to measuring the scale and economic impact of BEPS", Technical background paper (Annex II) en *UNCTAD (2015) World Investment Report 2015 - Reforming International Investment Governance*, New York and Geneva: United Nations.
- Vicard, V. (2015), "Profit shifting through transfer pricing: Evidence from French firm level trade data", Banque de France Working Paper No. 555, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2614864>
- Zucman, G. (2015), "The Hidden Wealth of Nations. The Scourge of Tax Heavens", Chicago: University of Chicago Press.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

Macroeconomía del Desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

172. Evasión tributaria en América Latina. Nuevos y antiguos desafíos de la cuantificación del fenómeno en los países de la región, Juan Carlos Gómez-Sabaíni y Dalmiro Morán (LC/L.4155), 2016.
171. Reformas de gasto público y crecimiento económico: el caso de las APPs en el Perú y la inversión “impulsada”, Nelson Shack, (LC/L.4153), 2015.
170. Efectos económicos y macrofiscales de los recursos naturales en América Latina, Darío Rossignolo (LC/L.4112), 2015.
169. ¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia económica de los jóvenes en América Latina, Sonia Gontero, Jürgen Weller. (LC/L.4103), 2015.
168. Estudio de los impactos de las reformas tributarias y de gasto público sobre el crecimiento y la inversión en Guatemala, Nicaragua y Panamá, Maynor Cabrera (LC/L.4099), 2015.
167. Impactos das reformas tributária e dos gastos públicos sobre o crescimento e os investimentos: o caso do Brasil, José Roberto R. Afonso, Sérgio Wulff Gobetti (LC/L.4094), 2015.
166. Situación actual y perspectivas de la integración tributaria y aduanera en América Latina y el Caribe: Avances hacia una mayor convergencia, Juan Carlos Gómez Sabaíni (LC/L.4045), 2015.
165. Argentina: reformas fiscales, crecimiento e inversión (2000-2014), Oscar Cetrángolo, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Moran (LC/L.4042), 2015.
164. Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe, 1990-2013, Claudio Aravena, Luis Eduardo Escobar y André Hofman (LC/L.4024), 2015.
163. Sistema nacional de formación profesional y capacitación laboral (SNFPC) del Perú. Propuesta de un sistema nacional de fonación profesional y capacitación laboral para el ministerio de Trabajo y Promoción del empleo, Julio Gamero Requena (LC/L.3982), 2015.
162. Esbozo de la dinámica histórica y algunos aspectos de los sistemas nacionales de formación profesional en America Latina, Ernesto Abdala (LC/L.3943), 2014.
161. Economic growth and real volatility. The case of Latin America and the Caribbean, Rodrigo Cárcamo-Díaz, Ramón Pineda-Salazar (LC/L.3933), 2014.
160. Análisis de la implementación de la reforma tributaria en Guatemala, 2012, Maynor Cabrera (LC/L.3929), 2014.
159. A periodization of Latin American development in the Robinsonian tradition, Matías Vernengo (LC/L.3926), 2014.
158. Gasto público ambiental: los casos del Perú y El Salvador, Nelson Shack (LC/L.3913), 2014.

MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
www.cepal.org