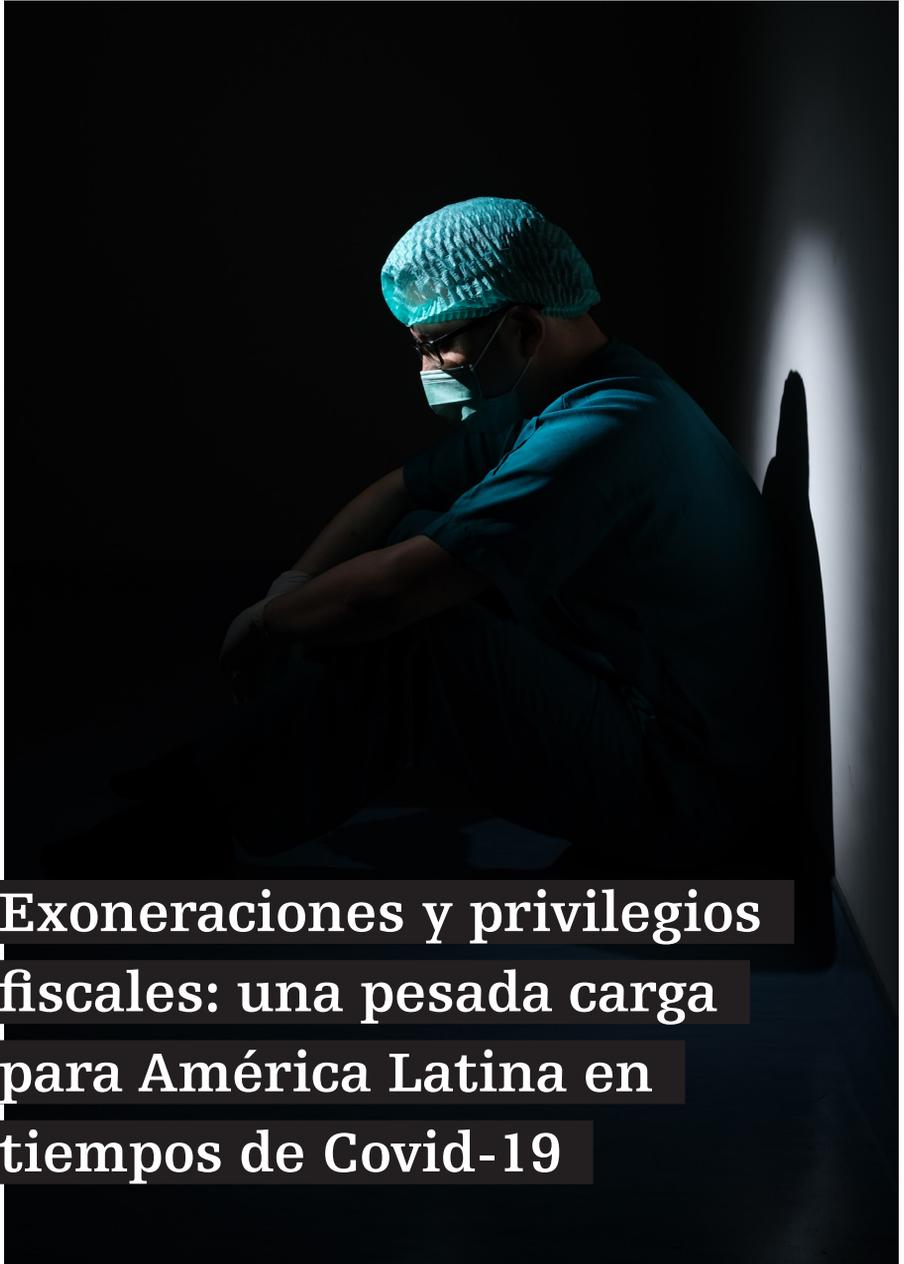




INTERNACIONAL DE DE SERVICIOS PÚBLICOS

La federación sindical internacional de trabajadorxs de servicios públicos

ESPAÑOL



**Exoneraciones y privilegios
fiscales: una pesada carga
para América Latina en
tiempos de Covid-19**

Exoneraciones y privilegios fiscales: una pesada carga para América Latina en tiempos de Covid-19



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

- Organización y texto: **Jorge Coronado Marroquín - LATINDADD**
- Edición: **Gabriel Casnati - PSI**
- Proyecto gráfico: **Cesar Habert Paciornik - HPDesign**
- Imagen de la tapa: **MulyadiHire - Unsplash**
Adam Nieścioruk - Unsplash

AGRADECIMIENTO

*La **Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)** es la fundación política más antigua de Alemania, con una rica tradición socialdemócrata que remonta a su fundación en 1925. La Fundación debe su formación y su misión al legado político de Friedrich Ebert, el primer presidente alemán electo democráticamente.*

*La **Internacional de Servicios Públicos (ISP)** es un sindicato mundial de trabajadores y trabajadoras de servicios de naturaleza pública, como agua, energía, salud y servicios sociales, administración central, servicios municipales, judiciales, legislativos, entre tantos otros. Estamos presentes en 154 países y representamos a 30 millones de trabajadores. En las Américas, estamos articulados con la sociedad civil organizada alrededor del tema de la tributación justa a través de la Red Justicia Fiscal para América Latina y el Caribe (RJFLAC), Tax Justice Network, Global Alliance for Tax Justice y Latindadd. Otros temas de acción de la ISP son los derechos sindicales, tratados de libre comercio, defensa de los servicios públicos de calidad, organización de los trabajadores e igualdad de oportunidades.*

INDICE

Introducción	01
---------------------	-----------

Capítulo I

El impacto sanitario y social de la pandemia del COVID-19 en América Latina	04
------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Capítulo II

El impacto económico de la pandemia del COVID-19 para América Latina	07
-----------------------------------------------------------------------------	-----------

Capítulo III

El efecto en la estructura tributaria regional de la pandemia del COVID-19	09
-----------------------------------------------------------------------------------	-----------

Capítulo IV

El costo fiscal para la región de enfrentar la pandemia del COVID-19	12
-----------------------------------------------------------------------------	-----------

Capítulo V

La situación de los privilegios fiscales en medio de la pandemia	15
-------------------------------------------------------------------------	-----------

Capítulo VI

Principales sectores o empresas por país que se benefician del gasto tributario	22
----------------------------------------------------------------------------------------	-----------

Conclusiones y Recomendaciones	27
---------------------------------------	-----------

Bibliografía	31
---------------------	-----------



COVID-19

I INTRODUCCIÓN

El COVID 19 ha evidenciado el grave deterioro en la provisión de servicios públicos, en materia de salud tal como lo han evidenciado distintos artículos e investigaciones de la Internacional de Servicios Públicos (ISP), este deterioro dramáticamente se ha expresado en el crecimiento exponencial de contagios, hospitalizaciones y fallecimientos de cientos de miles de latinoamericanos y latinoamericanas por la pandemia del coronavirus.

Servicios de salud públicos totalmente desmantelados por más de cuatro décadas de nula inversión estatal en dotar a los países de la región de servicios de salud sostenibles y universales.

Pero además el acceso a internet que está totalmente privatizado en la región ha provocado que cientos de miles de jóvenes y niños tengan que abandonar la educación, por cuanto no pueden seguir estudiando en forma remota o virtual, dado el cierre presencial de los centros educativos.

Estos dos aspectos referidos a salud y educación tienen graves consecuencias para la inclusión social, y hoy día son dos situaciones de emergencia a resolver en medio y post pandemia, a fin de garantizar el derecho humano a la educación y a la salud.

Lo anteriormente señalado es resultado de la erosión de las finanzas públicas en nuestros países, esta erosión es resultado de varios factores, en un primer

lugar está la baja carga tributaria¹ que tienen nuestros países, el promedio regional es de 23% con respecto al PIB, mientras que la OCDE anda en un poco más del 34% del PIB, en Centroamérica por ej el promedio oscila entre 14% y 15% o el caso del Perú y México que oscila en un 16%.

Esa baja carga tributaria no permite que nuestros países puedan promover políticas públicas e inversión social que cubra a la mayoría de la población, ello es principalmente evidente en educación y salud.

Otro factor que erosiona las finanzas públicas de nuestros países es lo referido a la evasión fiscal, ello impide ampliar la carga tributaria, pero principalmente provoca un grave perjuicio a la hacienda pública de los países de América Latina, según el último dato de la CEPAL para el año 2017 el monto de la evasión por los impuestos del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y del Impuesto Sobre la Renta (ISR) era de \$335.000 millones de dólares que en términos de PIB representa un 2.3% en IVA y un 4.0% en ISR.

Un tercer factor que erosiona las finanzas públicas en América Latina es el referido a las exoneraciones, incentivos y privilegios fiscales, que beneficia al sector corporativo y que representa un altísimo costo para las economías

nacionales. Tenemos un grupo de países en los que estos incentivos representan más del 6% del PIB, como es el caso de Honduras uno de los países más pobres de la región, otro grupo de países que destinan entre 4% y 5% del PIB en exoneraciones como Costa Rica o Brasil lo que representa montos similares a lo que dedican a salud y educación y un último grupo de países que dedican hasta un 3% del PIB en exoneraciones en los que destacan El Salvador y Chile y cuyos sistemas públicos de salud y educación están absolutamente deteriorados y privatizados.

Las exoneraciones, incentivos y privilegios fiscales representan un grave problema histórico y estructural para la región porque dejaron de ser medidas provisionales a fin de contribuir a que determinado sector económico se estabilizara en su actividad productiva y se convirtieron en medidas permanentes por lo que se convirtieron no en un incentivo sino en un privilegio fiscal.

En general son opacas y poco transparentes, no se conoce públicamente quienes son los beneficiarios de dichas ayudas fiscales, muy al contrario de lo que sucede con los beneficiarios de ayudas sociales.

Lo más grave, es que no existen estudios de costo/beneficio de dichas exoneraciones por lo que no

¹ Entiéndase por carga tributaria el monto de impuestos recaudados por cada país y lo que representan como porcentaje del PIB. Este indicador permite establecer con claridad cuál es la característica impositiva de un país.

se puede establecer si el alto costo que significa para las sociedades latinoamericanas dejar de percibir esos recursos, tiene una retribución o valor agregado en términos de generación de empleo, encadenamientos productivos que generen polos de desarrollo económico en los países, atracción de mayor inversión extranjera directa o cualquier otro beneficio. Esa ausencia de evaluación de impacto de las exoneraciones provoca que la región simplemente esté brindando incentivos sin recibir nada o muy poco a cambio.

Con esta investigación queremos desagregar las consecuencias de lo que representan las exoneraciones e incentivos a nivel de diversos países, pero principalmente por medio de ejemplos concretos de empresas en países que reciben dichas exoneraciones y lo que representa en materia de desfinanciamiento en salud y educación públicas, es decir comparar el costo económico que provoca que no se puedan financiar servicios públicos de calidad por estar financiando negocios privados.

Un elemento central de la investigación, será hacer la correlación de lo que significa el costo de este sistema de privilegios fiscales, en medio de una fuertísima recesión económica regional producto del COVID-19, esta situación está provocando una fuerte contracción en los ingresos tributarios como resultado de una actividad económica en crisis, con

demandas obligadas de una mayor inversión de emergencia en salud y educación, lo que provoca que el espacio fiscal de la mayoría de los países de la región sea muy limitado, para poder enfrentar las necesidades sanitarias y educativas en medio de la pandemia.

En este contexto, las exoneraciones y privilegios fiscales adquieren un mayor nivel de inequidad porque es beneficiar a una “casta” económica empresarial mientras que millones de personas quedan sin posibilidad de ser atendidas, no hay recursos para ayudas de emergencia a familias que han perdido sus empleos, a micro y pequeños productores y empresarios que han perdido sus negocios, pero una élite empresarial sigue sin aportar y contribuir en medio de la pandemia.

Desde la Internacional de Servicios Públicos queremos desentrañar ese opaco mundo de los privilegios fiscales en América Latina, y poner en el debate regional que mientras millones de trabajadores han perdido sus empleos, que cientos de miles de hogares han caído en la pobreza, que miles de microempresas han desaparecido, que miles de productores agrícolas han perdido sus cosechas, como resultado de la pandemia, una élite empresarial latinoamericana y transnacional sigue abusando de nuestros Estados por medio de las exoneraciones, incentivos y privilegios fiscales.

CAPÍTULO I

El impacto sanitario y social de la pandemia del covid-19 en América Latina

Lo primero que debemos abordar en el análisis es el severo impacto provocado por el COVID-19 a nivel sanitario, hasta finales del

2020 los datos demuestran que América Latina es la región del mundo con los mayores impactos, a pesar de concentrar sólo el 8.4% de la población global, a diciembre del año 2020 concentró el 18.6% de los contagios mundiales acumulados del COVID-19 y el 27.8% del total de fallecimientos causados globalmente por la enfermedad².

2 Panorama Social de América Latina 2020 CEPAL, con base en datos al 31 de diciembre 2020 <https://covid19.who.int/>

Tabla 1 Contagios por COVID en América Latina y El Caribe 2020

Brasil	Cerca de 10 millones de contagios
Colombia, México, Argentina	Más de 2 millones de contagios
Perú	Más de 1 millón de contagios
Chile	Cerca de 800.000 contagios
Panamá	Más de 300.000 contagios
Ecuador, Bolivia, República Dominicana	Más de 200.000 contagios
Costa Rica	Cerca de 200.000 contagios
Guatemala, Honduras, Paraguay, Venezuela	Entre 130.000 y 170.000 contagios
El Salvador, Uruguay	Entre 50.000 y 60.000 contagios
Cuba	Cerca de 40.000 contagios
Jamaica	Cerca de 20.000 contagios
Haití, Belice	Cerca de 12.000 contagios
Surinam, Bahamas, Guyana	Más de 8.000 contagios
Trinidad y Tobago, Nicaragua	Entre 6.000 y 7.000 contagios
Barbados, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, Granada, Dominica, San Cristóbal y Nieves	Entre 500 y 3.000 contagios

Fuente: Construcción propia con datos de La Organización Panamericana de la Salud OPS

En materia de defunciones provocadas por la pandemia, a pesar de los subregistros, las cifras son también realmente devastadoras, Brasil con más de 200.000 personas fallecidas, México con cerca de 180.000 fallecimientos, Colombia y Argentina con más de 50.000, Perú más de 40.000, Chile con más de 20.000, Ecuador más de 15.000 y Bolivia más de 11.000 son los países de la región que presentan las situaciones más graves, en el resto de la región aunque por país no alcanzan esos niveles de los países anteriormente mencionados, son miles de personas en cada país que han perdido la vida en un período muy corto.

La pandemia ha evidenciado por un lado el deterioro y la precariedad de la mayoría de los sistemas públicos de salud en América Latina, resultado de años de desmantelamiento con el propósito de fortalecer a los sistemas privados de salud, pero principalmente ha demostrado que las mayorías de las sociedades latinoamericanas están totalmente desprotegidas sin acceso a ningún sistema de salud ni público, ni privado.

Esta precariedad de los sistemas de salud y la vulnerabilidad en la cobertura ha acentuado el impacto tanto en la extensión de los contagios, como en el incremento de las defunciones. Y la imposibilidad material de los países de poder contener la expansión de la pandemia.

A finales del 2020 tímidamente empieza la región a acceder las va-

cunas en un contexto global de total asimetría en el acceso por parte de los países ricos que concentran casi la totalidad de la producción mundial de las vacunas, en manos de gigantescos consorcios farmacéuticos multinacionales privados y en una pugna geopolítica con China y Rusia, evidenciándose que el sur global está pudiendo acceder a la producción de esas dos potencias, mientras que las multinacionales farmacéuticas ponen como prioridad abastece a Europa, Japón y Estados Unidos. América Latina no escapa a esa confrontación y lo que queda demostrado es que el acceso a vacunas está principalmente sustentado en la producción de China y Rusia. Todo apunta a que el 2021 los procesos de vacunación avancen en forma lenta, por lo que no se vislumbra que el efecto de la pandemia se reduzca significativamente a lo largo del año, principalmente porque los sistemas de salud públicos no tienen las condiciones para impulsar procesos de vacunación masivos a nivel nacional en cada país y por la aparición de un mal endémico de la región como es la corrupción, que ya ha aparecido en cuanto compras, suministro y sectores prioritarios a vacunar, lo que termina de complejizar la estrategia de la vacunación regional.

No sólo la pandemia está provocando severos impactos sanitarios, sino también impactos sociales muy graves, las medidas tomadas a lo largo del año 2020 de

cierres parciales o totales de las economías, que han incluido cierres temporales de diversos negocios y de actividades económicas no esenciales, los cierres aéreos y terrestres de fronteras, cierres de escuelas y centros educativos, confinamientos obligatorios de territorios completos, toques de queda o declaratorias de “estados de excepción”, son medidas que muy posiblemente se mantengan en forma permanente o intermitente durante el 2021, está teniendo un efecto muy grave en indicadores sociales, que previo a la pandemia ya venían reflejando una grave crisis social, se incrementa aceleradamente la pobreza y la pobreza extrema, crece el desempleo impactando principalmente al empleo informal, se reduce drásticamente el empleo

formal, aumenta la desigualdad social, en síntesis, la pandemia del COVID-19 está profundizando a niveles nunca vistos las asimetrías históricas sociales de nuestra región, apuntando a convertirse en un tsunami de vulnerabilidad social de gravísimas consecuencias³.

América Latina con la oleada de gobiernos progresistas de la primera década y media del siglo XXI, logra significativos avances en materia social, principalmente en el combate a la pobreza, a la desigualdad y la expansión de los sectores medios, esa situación empieza a modificarse para el período 2014/2019 en que se estanca el crecimiento económico de la región, se da el retorno de sectores conservadores a los gobiernos y se reinstala el paradigma neoliberal de austeridad y

3 Según datos de Panorama Social 2019 CEPAL el 76.8% de la población estaba compuesto por grupos pertenecientes a estratos pobres, bajos o medio bajos. Los sectores bajos no pobres y los estratos medio-bajos presentan un alto riesgo de caer en la pobreza resultado de la pandemia.

Tabla 1 Personas en condición de pobreza y pobreza extrema en América Latina



Fuente: Tomado de Panorama Social de América Latina y el Caribe 2020. CEPAL

contención del gasto en inversión social. Previo a la pandemia es evidente el descontento y la protesta por justicia social.

La pandemia ha provocado que en un solo año la región tenga 30 millones de personas más viviendo en condición de pobreza y pobreza extrema. El efecto social de la pandemia ha sido que 22 millones de personas han pasado a vivir en condición de pobreza llevando el número de pobres en la región a 209 millones y 8 millones de personas en sólo el año 2020 han pasado a vivir en condición de pobreza extrema llevando la cifra a 78 millones de personas.

CAPÍTULO II

EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19 PARA AMÉRICA LATINA

Tal como lo hemos señalado el cierre de la actividad económica no esencial, las medidas de reducción de la movilidad humana y el cierre de fronteras tanto terrestres como aéreas ha provocado durante el 2020 una durísima crisis económica.

Tal como lo menciona la CEPAL, “América Latina y el Caribe es la región más golpeada del mundo emergente. Las debilidades y brechas estructurales históricas de la región, su limitado espacio fiscal, la escasa cobertura y acceso a la

protección social, la elevada informalidad laboral, la heterogeneidad productiva y la baja productividad son centrales para entender el alcance de los efectos de la pandemia en las economías de la región, sus dificultades para implementar políticas que mitiguen estos efectos y los desafíos a la hora de emprender una reactivación económica sostenible e inclusiva”.⁴

Previo a la pandemia la región mostraba signos preocupantes a nivel de crecimiento económico, el mismo venía siendo de un 0.3% promedio anual e incluso en el 2019 el promedio de crecimiento anual fue tan sólo de un 0.1%. La pandemia ha ocasionado que en términos económicos sea la crisis más grave de los últimos 120 años. La contracción económica estimada para el 2020 se estima en un -7.7% del PIB a nivel regional. A nivel subregional, México más Centroamérica es la subregión más afectada por su directa dependencia económica con los Estados Unidos, para la subregión se estima una contracción económica de un -9.2% y para los países de América del Sur se estima en la misma cantidad que la contracción regional -7.7%.

El efecto económico de la crisis se ha reflejado con una fuerza devastadora en el mercado laboral, efecto de las medidas sanitarias ha sido la pérdida de empleos por cierre de actividades económicas, la

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL. “Balance preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020”. Página 11.

suspensión temporal de contratos laborales, la reducción de jornadas laborales con reducción de salarios, por lo que la estimación de los ingresos laborales se sitúa en un 10.1% del PIB regional. Los sectores económicos más afectados son la industria manufacturera, la construcción, el transporte, el comercio y el turismo en el sector servicios.

En términos laborales el impacto de la crisis económica por la pandemia tiene dimensiones dramáticas, la tasa de ocupación laboral en el 2020 cayó un 10.0% se pasó de tener en el 2019 una tasa de 57.4% al 2020 a una tasa de 47.4% ello implica que se perdieron en ese año 2020 47 millones de puestos de empleos en América Latina y el Caribe.

El fenómeno en términos laborales y que no se había presentado en las anteriores crisis económicas, es que ante la pérdida del empleo los trabajadores no volvieron a buscar uno nuevo, simplemente se tuvieron que retirar del mercado laboral, por la imposibilidad de buscar otra opción laboral, ante el cierre de la actividad económica y las prohibiciones de movilidad humana.

Por las características del mercado laboral regional, los sectores más afectados han sido en el sector formal los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores del sector informal, recuérdese que más del 50% de la Población Económicamente Activa (PEA), sin olvidar la afectación directa de los trabaja-

dores de los sectores que cerraron su actividad económica.

Este “retiro obligado” del mercado laboral para millones de trabajadores, es la razón del crecimiento abrupto de la pobreza y la pobreza extrema, los trabajadores no tuvieron ninguna oportunidad de tratar de recuperar alguna actividad laboral, la tasa de desocupación también se incrementó pasado de una tasa regional de desempleo en el 2019 de un 8.0% a una tasa de un 10.6% en el 2020 un crecimiento de 2.6%, como lo hemos dicho la tasa de desempleo no puede ser considerada como el único indicador para el análisis de las consecuencias en el mercado laboral por la pandemia.

Todavía no se puede tener una valoración completa del efecto económico de la pandemia, los datos con se cuenta son parciales y principalmente la pandemia está todavía lejos de ser controlada, cuando en el último trimestre del 2020 se proyectaba que la actividad económica podía empezar a reactivarse, se tuvieron que tomar nuevas medidas de limitación a la movilidad humana y a la actividad económica, como resultado de nuevas oleadas del virus, incluso con nuevas cepas más agresivas en cuanto a facilidad de contagios.

CAPÍTULO III

EL EFECTO EN LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA REGIONAL DE LA PANDEMIA DEL COVID-19

Los datos disponibles señalan que el cierre de las economías por la pandemia ha tenido impactos severos a nivel tributario, la caída de los ingresos tributarios a partir de marzo 2020 no se ha detenido, aunque en los dos últimos trimestres del año ralentizan sus caídas, las mismas fueron más pronunciadas en marzo -29.9%, mayo -27.6%, junio -22.3%.

En promedio a nivel regional se puede señalar que la caída general de los ingresos tributarios a lo largo del 2020 como resultado de los impactos de la Pandemia fue de

un poco más de un 11% una cifra nada despreciable que complicó aún más la capacidad de las finanzas públicas de los países para financiar acciones y estrategias de ayuda a familias y empresas, financiar también acciones de tipo sanitario requeridas con urgencia y también para tratar que el equilibrio de las finanzas estatales no se salga de control.

Hay tres países en los que las caídas son realmente graves como los casos de Bolivia, Honduras y Panamá en los que oscila entre un 25 a un 35% en los ingresos tributarios; existe otro grupo de países en los que la caída fue entre el 10 y el 20% Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago tal y como se observa en tabla #2.

Tabla 2 Caída de la Recaudación Global Tributaria en la Región Datos a septiembre 2020

Argentina	-10.29%	Jamaica	-5.42%
Bolivia	-34.68%	México	-0.86%
Brasil	-9.33%	Panamá	-30.94%
Chile	-15.63%	Paraguay	-8.42%
Colombia	-11.22%	Perú	-18.12%
Costa Rica	-12.22%	República Dominicana	-16.65%
Ecuador	-15.02%	Trinidad y Tobago	-20.39%
El Salvador	-8.33%	Uruguay	-3.86%
Guatemala	-8.83%	Promedio	-11.16%
Honduras	-25.68%		

Fuente: Construcción propia con base en datos de CIAT 2020

Los datos anteriores hay que tomarlos con mucha cautela y podrían ser peores cuando se tenga la data del último trimestre 2020, dado que en ese trimestre la mayoría de los países de la región tuvieron que volver a establecer diversas medidas restrictivas tanto a la actividad económica como a la movilidad humana, aún sin contar con datos específicos, induce a pensar que la caída en los ingresos tributarios se acentuará, principal-

mente porque el fin de año que generalmente es un período de alto consumo, en el año 2020 estuvo absolutamente restringido en lo que a la actividad económica concierne y a la movilidad social como medida sanitaria de contención del contagio.

Al desagregar la caída global de ingresos tributarios en los dos impuestos dominantes el Impuesto sobre la Renta (ISR) y el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se puede

Tabla 3 Caída de la Recaudación Tributaria tanto de ISR e IVA a nivel de América Latina. Datos a septiembre 2020

PAÍS	ISR	IVA
Argentina	-15.85%	-17.33%
Bolivia	-42.67%	-42.41%
Brasil	-4.33%	-3.57%
Chile	-21.53%	-14.38%
Colombia	-6.99%	-13.13%
Costa Rica	-9.74%	-6.53%
Ecuador	-8.27%	-21.36%
El Salvador	-3.46%	-10.02%
Guatemala	-5.19%	-8.75%
Honduras	-31.71%	-22.76%
Jamaica	-2.48%	-17.13%
México	0.15%	-2.0%
Panamá	-24.75%	-39.62%
Paraguay	-14.13%	-1.05%
Perú	-15.53%	-19.28%
República Dominicana	-10.20%	-16.32%
Trinidad y Tobago	-29.16%	-----
Uruguay	-3.51%	-3.06%
Promedio	-8.91%	-12.65%

Fuente: Construcción propia con base en datos de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT 2020

evidenciar la gravedad de la crisis económica provocada por la pandemia. En promedio a nivel regional se puede afirmar que la caída en la recaudación acumulada del IVA entre enero y septiembre del 2020 fue de un -12.65% cifras que podrían incrementarse al contarse con los datos del último trimestre del año, en que la actividad económica volvió a restringirse en casi todos los países de la región por la pandemia. La caída del IVA más la caída de los Impuestos Selectivos de Consumo (ISC) que en el promedio regional fue de un -16.55% demuestra las consecuencias de las medidas de cierres y restricciones económicas por aspectos sanitarios de la pandemia, evidencia el impacto directo en el consumo resultado de la crisis económica y principalmente de la pérdida de empleos, dejando en un estado bastante precario las condiciones financieras de los Estados Nacionales, en un momento en que obligatoriamente han tenido que expandir el gasto público para enfrentar las consecuencias del COVID-19.

La situación se agrava cuando vemos las cifras de la caída del Impuesto Sobre la Renta (ISR), aunque el promedio regional es un poco más bajo que el del IVA, al ubicarse en un -8.91% se evidencia que los ingresos de personas físicas y del sector corporativo se han visto seriamente afectados por la pandemia, habrá que esperar a ver si esta tendencia se mantendrá en

el tiempo o ha sido algo absolutamente coyuntural. Todo dependerá de la velocidad con que se logre recuperar la economía regional, los empleos y principalmente en cuánto tiempo se controlará la emergencia sanitaria algo que en este momento ningún país ni gobierno tiene certeza alguna.

Lo que es real es que la significativa caída acumulada de los ingresos tributarios en tres trimestres del 2020 hace aún más vulnerable la realidad tributaria de la región que previo a la pandemia ya venía evidenciando problemas, el comportamiento de los ingresos tributarios presentaba muy tímidos indicadores de mejora, debido al estancamiento de la economía regional. El lento crecimiento del sector externo (exportadores e importadores), las proyecciones de recuperación del sector turístico a nivel regional señalan que al menos se durarán dos años para empezar a ver dicha recuperación del sector, la reactivación económica de los mercados internos a nivel regional parece que también va a ser más lenta de lo que se preveía y principalmente las proyecciones de recuperación económica de la región para el 2021 parecieran que no van a tener el alcance que se proyectaba. Todo ese conjunto de factores hace valorar que el binomio 2020/2021 sea un período de caída continuada de ingresos tributarios, afectando fuertemente la estabilidad de las finanzas públicas de los países de la región.

CAPÍTULO IV

EL COSTO FISCAL PARA LA REGIÓN DE ENFRENTAR LA PANDEMIA DEL COVID-19

En general la región ha tenido que hacer una fuerte inversión de recursos en el sector de la salud para poder hacer frente en primera instancia a la emergencia sanitaria, por un lado se ha requerido la compra urgente de insumos médicos que permitan dotar a los trabajadores de la salud de la protección básica, algo que no se ha logrado y que ha sido denunciado a lo largo de todo el año por las organizaciones sindicales en toda la región, otra inversión importante ha sido la necesidad de contratación de personal sanitario que permitiera cubrir la altísima demanda de hospitalización de personas contagiadas, tampoco ha sido fácil a la región cubrir esos faltantes debido esencialmente a la carencia de personal profesional y técnico en salud disponible en los países y tercero la ampliación, mejoramiento y acondicionamiento de la infraestructura física hospitalaria desde la necesidad de aumentar el número de camas hasta acondicionar espacios específicos para el tratamiento del COVID.

Dada la precariedad generalizada e histórica de los sistemas públicos de salud, la inversión ha tenido que ser muy fuerte, sin poder alcanzar niveles óptimos para enfrentar a nivel sanitario la pan-

demia, dada la gravedad del desmantelamiento que arrastra el sector público de salud desde hace más de tres décadas.

La otra dimensión de la inversión pública para enfrentar la pandemia han sido los subsidios, ayudas y transferencias a familias, trabajadores y empresas, como mecanismo de apoyo frente al cierre de las economías nacionales.

Con los datos que se cuenta se evidencia que el gasto primario de los gobiernos centrales ha sido significativo, principalmente en transferencias corrientes (subsidios, pensiones, prestaciones sociales) que repercute directamente en los ingresos de las personas y empresas. Generalmente no se contabilizan las transferencias corrientes como consumo público solamente los salarios y las compras públicas, pero lo cierto es que dichas transferencias inciden directamente en el consumo privado al aumentar los ingresos, si se incorporara esa medición del gasto primario del sector público el impacto en el crecimiento económico sería mayor al que se le atribuye.

El aumento del gasto primario en la región en el período enero a septiembre 2020 fue de un 2.9% del PIB con respecto al mismo período del 2019, también habrá que esperar los datos del último trimestre 2020 a fin de tener la dimensión exacta de la inversión del gasto primario. En números relativos para el mismo período 2019 el gasto total de los gobiernos

centrales representó un 15.2% del PIB regional, mientras que en el 2020 fue de un 18.1% del PIB, ese aumento del 2.9% se distribuyó en 0.1% en compras de bienes y servicios, 0.1% en pago de intereses, 0.2% en gastos de capital, 0.4% en pago de salarios y 2.1% en transferencias corrientes.

Esas transferencias corrientes, principalmente han sido bonos extraordinarios para trabajadores que han perdido su empleo, ampliación de programas asistenciales a fin de apoyar a familias en mayor vulnerabilidad por la pandemia, también han sido para abrir líneas de apoyo específicas para enfrentar la destrucción de la estructura productiva provocada por la pandemia y una tercera línea de acción han sido los apoyos de gobiernos subnacionales o municipales y a la institucionalidad de seguridad social que aunque precaria en casi toda la región ha tratado de responder a la crisis.

Caso particular es Brasil con el programa de apoyo directo a empresas afectadas por la pandemia para el pago de sus nóminas salariales en el Programa Nacional de Apoyo a las Microempresas y Pequeñas Empresas (PRONAMPE).⁵

El problema central para la región ha sido el relativo poco espacio fiscal con que cuenta la región para enfrentar la pandemia por la vía de desarrollar una fuerte expansión del gasto y de la inversión

pública. Se pueden caracterizar varias realidades, países como Argentina, Chile, Uruguay o México que tienen un sólido peso de la inversión, gasto público y social como porcentaje del PIB previo a la pandemia, en esos países destacan los casos de Argentina y Chile que a pesar de la fuerte inversión social han hecho aumentos de la misma en medio de la pandemia en porcentajes del PIB de entre casi 3 y 4% del PIB, con el propósito de enfrentar la emergencia sanitaria y la crisis económica; en los casos de Uruguay y México el aumento aunque en menor monto son incrementos significativos de inversión para enfrentar la pandemia. La robustez de la política social y el gasto público para enfrentar la pandemia en esos países es algo que se ha reforzado para contar con mejores condiciones, dada la gravedad sanitaria que enfrentan que, con excepción de Uruguay, los otros son de los países de la región con altos índices de contagio.

Otra realidad son países como El Salvador, Perú, República Dominicana, Paraguay y Guatemala, con niveles bastante reducidos de inversión y gasto social en el período pre-pandemia, se les ha señalado como países con una deuda social de grandes proporciones, caso particular de mencionar es el de El Salvador que ha sido el segundo país de la región en aumentar más de un 3% del PIB durante el 2020

5 Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020 CEPAL.

en transferencias directas de distinto tipo tanto a familias, trabajadores, como a empresas afectadas por la crisis del COVID. El resto de los países de ese grupo han aumentado entre un 1 y un poco más de un 2% del PIB sus programas de apoyo y ayudas directas para combatir la pandemia.

De la información disponible destacan dos países, por un lado, Costa Rica que tiene un histórico y robusto financiamiento de gasto social e inversión pública, muy cercano a los niveles de los países mencionados en el primer grupo que durante el 2020 incrementó en un porcentaje muy pequeño y limitado de su PIB en transferencias directas de ayuda, por el contrario ha privado como estrategia

a contrapelo de todas las corrientes en la región, el impulso de una estrategia de austeridad y contracción fiscal. En el caso de Honduras que junto a Haití son los dos países más pobres de la región, su condición le hace que tenga una raquítica política de financiamiento de su gasto público y social, durante el 2020 los montos asignados para transferencias directas de ayuda y para enfrentar la pandemia son absolutamente marginales.

Aunque los datos disponibles no nos permiten tener la totalidad de países de la región, la muestra presentada nos brinda una radiografía del costo fiscal que ha tenido la región para enfrentar la pandemia, pero principalmente nos permite determinar desde el espacio fiscal

Tabla 4 Impacto Fiscal de la inversión en transferencias corrientes para enfrentar la pandemia. Según % del PIB

PAÍS	2019	2020	% de Variación
El Salvador	3.8%	7.3%	3.5%
Chile	8.9%	11.5%	2.6%
Perú	3.1%	5.6%	2.5%
República Dominicana	3.4%	5.6%	2.2%
Paraguay	2.8%	4.1%	1.3%
Guatemala	2.6%	3.6%	1.0%
Uruguay	14.4%	15.1%	0.7%
México	7.9%	8.6%	0.7%
Costa Rica	5.6%	6.0%	0.4%
Honduras	2.4%	2.6%	0.2%

Fuente: Construcción propia con base en datos de Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020 CEPAL

cuál ha sido la voluntad de las élites políticas para ayudar a su ciudadanía a enfrentar la pandemia a nivel sanitario y económico, los resultados no son del todo satisfactorios, se evidencia que la mayoría de la región se ha mostrado relativamente cauta a la hora de expandir el gasto público como estrategia para enfrentar la pandemia y más bien están privando en muchos de los casos decisiones de promover políticas de austeridad presupuestaria y de contención fiscal, aún cuando América Latina es la región más afectada del planeta a nivel sanitario con millones de personas contagiadas y cientos de miles de personas fallecidas.

Un gran desafío para la región será la necesidad de financiamiento para la compra masiva de vacunas, a finales del 2020 varios países iniciaron la compra de las mismas, con una caída sostenida de los ingresos tributarios, con aumentos obligados del gasto público para enfrentar la pandemia que provoca que en algunos casos sea casi insostenible de la situación de las finanzas públicas, el escenario para poder financiar las necesarias y urgentes vacunas no parece nada fácil, se hará necesario el ingreso de nuevas fuentes de financiamiento y todo indica que es por la vía del crecimiento de la deuda pública como los países latinoamericanos y caribeños están recurriendo para financiar su gasto corriente, ya empiezan a evidenciarse la gravedad del crecimiento principalmente

de la deuda interna en los países y vuelve a aparecer en la región el fantasma del Fondo Monetario Internacional (FMI) como supuesto mecanismo para ordenar las finanzas públicas y darle sostenibilidad a la deuda pública en los países, casi con el mismo recetario histórico de este organismo de contención, austeridad y reducción de la acción del Estado.

CAPÍTULO V

LA SITUACIÓN DE LOS PRIVILEGIOS FISCALES EN MEDIO DE LA PANDEMIA

Previo a la aparición de la pandemia la región latinoamericana ya presentaba un sistema tributario muy regresivo, poco redistributivo de la riqueza y bastante opaco. Basado en general en una baja carga tributaria en los países con muy pocas excepciones, sustentado en una elevada carga impositiva al consumo y casi nula tributación del patrimonio, cargas impositivas bajas al sector corporativo y un fraude fiscal como norma y no como excepción por parte de los agentes económicos. En ese contexto aparece el COVID-19 y trastoca toda la realidad económica, política, social y sanitaria de la región.

Un aspecto que permanentemente se viene señalando es el peso de exoneraciones, incentivos y privilegios fiscales, dichas renuncias fiscales tienen un altísimo

costo en las finanzas públicas de los Estados, en general el Gasto Tributario es muy alto para todos los países, especialmente para aquellos más pobres y con situaciones fiscales más vulnerables.

Un dato central es que los privilegios fiscales vinculados al fraude fiscal representan altísimas cantidades de recursos que dejan de percibir los Estados, se ha señalado por la Internacional de los Servicios Públicos, el impacto que tiene para la clase trabajadora la evasión fiscal corporativa⁶, y principalmente se ha analizado por parte de la ISP el impacto que tiene para los países de la región latinoamericana el fraude fiscal corporativo⁷, agregando al análisis de los impactos del fraude fiscal, ahora se quiere analizar lo que implica el gigantesco régimen de beneficios y privilegios fiscales que se ha construido en la región y sus efectos en un momento tan complejo como el que se vive con la pandemia del COVID-19.

Se sostiene que uno de los problemas centrales en materia fiscal para América Latina, son sus limitados ingresos tributarios o carga tributaria, con la excepción de Brasil y Uruguay que superan en cuanto a carga tributaria el 20% del PIB y la mayoría de los países del Caribe que también lo hacen⁸,

todo el resto de la región presenta cifras relativamente bajas, siendo los casos más graves los de Panamá, Guatemala, México, Costa Rica, Ecuador, Paraguay y República Dominicana países que sus ingresos tributarios oscilan entre el 8 y 13% de sus PIB, para el resto de países las cifras superan el 13% pero no llegan al 20%, de ese grupo de países sobresale Chile que es quien presenta la cifra más alta llegando a un 18.9%.

Todos los anteriores datos son previos a la pandemia, es algo estructural que los ingresos tributarios no alcanzan para garantizar robustos programas y políticas públicas de inversión y protección social, tampoco permiten los limitados ingresos tributarios fortalecer la inversión en capital a fin de potenciar el crecimiento económico y en la mayoría de los países tampoco permiten el financiamiento del gasto corriente de los gobiernos centrales. Esta situación pre-pandemia había venido provocando un nuevo ciclo de crecimiento acelerado de la deuda pública. Con la pandemia todo se ha complejizado, los ingresos tributarios no están permitiendo que los gobiernos hagan frente a las necesidades de financiamiento para ampliar y fortalecer a los sistemas de salud,

⁶ <http://www.world-psi.org/es/derechos-sindicales-internacionales-en-el-foco-justicia-fiscal>

⁷ <https://publicservices.international/resources/news/el-otro-virus-el-fraude-fiscal-?id=11133&lang=es>

⁸ En el caso del Caribe, los países que superan el 20% del PIB en carga tributaria son: Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, San Vicente y Las Granadinas, Trinidad y Tobago.

ni para abastecerse de insumos médicos y mucho menos para brindar ayudas inmediatas a trabajadores y empresas afectadas por la pandemia, tal y como lo hemos mencionado en los capítulos anteriores, una explicación esencial para comprender el por qué la pandemia ha tenido en América Latina el foco global de contagios y fallecimientos, es por la grave debilidad estructural de ingresos tributarios que no permite que los Estados hayan podido contar con recursos suficientes que les permita gestionar satisfactoriamente la emergencia sanitaria, además hay que considerar la precariedad histórica de los sistemas públicos de salud, la corrupción estatal, la incapacidad de gestión de los responsables políticos de la región.

Concentrándonos en la dinámica fiscal, vemos como la baja carga tributaria que presenta la región tiene un correlato con el gasto tributario⁹, a nivel de la región el promedio del gasto tributario es de 3.5% del PIB regional una cifra muy significativa si relacionamos que la región invierte en salud un 6.6% de su PIB regional según cifras de la OCDE y el Banco Mundial, es decir que la “renuncia” de recursos que hacen los Estados Nacionales por la vía del gasto tributario representa el 53% de lo que la región dedica a salud, el gasto

tributario también representa el 66% de lo que la región invierte en educación que es un 5.3% del PIB.

Los dos ejemplos anteriores evidencian la necesaria obligación de abordar el debate sobre gasto tributario, como transparentar quienes se benefician de dicho gasto, cuál es la efectividad del mismo, a que sectores realmente está beneficiando y principalmente si la renuncia de esos gigantescos ingresos realmente tiene justificación, algo que en medio de la pandemia es una obligada pregunta, dada la urgencia de recursos que se necesitan en forma inmediata.

En un grupo de países el Gasto Tributario representa más del 5% de su PIB, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay; siendo Honduras 7%, República Dominicana 6.4% y Uruguay 6.3% del PIB los que presentan las más elevadas cifras con el agravante de que Honduras y República Dominicana poseen bajísima carga tributaria, un dato por demás grave.

Brasil y Ecuador son dos países en los que el gasto tributario representa más del 4% de sus PIB y luego Argentina, Chile, El Salvador, Jamaica, México en los que el gasto tributario representa más del 3% de sus PIB, para terminar un grupo de países en los que el gasto

⁹ Por Gasto Tributario se va a comprender la definición que hace el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), “son los recursos que deja de percibir el Estado por la existencia de incentivos o beneficios que reducen la carga tributaria que enfrentan determinados contribuyentes en relación a un sistema tributario de referencia”.

tributario representa más de un 2% de sus PIB Guatemala, Panamá, Perú, quedando Bolivia y Paraguay como los únicos dos países en los que el gasto tributario es un poco mayor al 1% de sus PIB.

Puede observarse que en todos los países hay la “renuncia” a ingresos tributarios, a pesar que la región presenta un cuadro muy diverso es evidente que el tema de las exoneraciones, incentivos y privilegios fiscales es una variable exigida a analizar, máxime en un

momento como el actual en el que la pandemia ha desnudado la fragilidad y regresividad del sistema tributario de la región, señalando con absoluta claridad que se requiere una transformación radical e inmediata de la fiscalidad en América Latina y principalmente un análisis detallado del gasto tributario, que sigue siendo opaco sobre los verdaderos beneficiarios y sin evaluaciones sobre el impacto real para mejorar la igualdad e inclusión social.

Tabla 5 Carga Tributaria y Gasto Tributario en América Latina
(como porcentaje del PIB)

País	Carga Tributaria 2019	Gasto Tributario
Argentina	14.6%	3.0%
Bolivia	18.4%	1.3%
Brasil	20.7%	4.3%
Chile	18.9%	3.5%
Colombia	14.0%	0.7%
Costa Rica	13.7%	5.3%
Ecuador	13.5%	4.1%
El Salvador	17.6%	3.0%
Guatemala	10.9%	2.3%
Honduras	17.5%	7.0%
Jamaica	26.9%	3.6%
México	13.2%	3.3%
Nicaragua	17.7%	5.4%
Panamá	8.2%	2.6%
Paraguay	10.8%	1.7%
Perú	17.0%	2.2%
República Dominicana	13.3%	6.4%
Uruguay	26.5%	6.3%

Fuente: Construcción propia con base en datos de CEPAL y CIAT

El Gasto Tributario se divide en dos dimensiones, los incentivos tributarios que son aquellas excepciones de pago que se introducen en el sistema tributario con la finalidad de atraer determinada inversión extranjera directa, promover el empleo, impulsar a alguna región en específico o estimular a un sector económico concreto, la otra dimensión son los beneficios tributarios que tiene por propósito la transferencia a personas con un propósito o fin social.

Los incentivos tributarios suelen encontrarse en los impuestos a las rentas o a los patrimonios empresariales, impuestos sobre los activos, exoneraciones de impuestos a los flujos financieros, a los impuestos de ventas, etc. En el caso de los Beneficios Tributarios están más dirigidos a las personas, como pueden ser los impuestos a las rentas personales o exoneraciones al impuesto al valor agregado a ciertos bienes o servicios esenciales cuyo consumo impacta a determinados sectores sociales¹⁰.

Hay que tener cuidado con las dos variables de incentivos y beneficios tributarios que componen el gasto tributario, porque se entrecruzan, no se puede partir exclusivamente de relacionar que los beneficios sólo favorecen a las personas físicas, porque existen algunos beneficios tributarios cuyos beneficiarios directos o indirectos son princi-

palmente el sector corporativo o en muchos casos por problemas de medición cuesta identificar que una exoneración o deducción no esté beneficiando también a dichos sectores corporativos.

Si analizamos en general los promedios regionales entre beneficios e incentivos, podemos tener una valoración equivocada, dado que como promedio los incentivos al sector corporativo representan un 1.6% del PIB regional y los beneficios tributarios un 1.9% del PIB regional, para un total regional de gasto tributario del 3.5% del PIB regional.

Ese supuesto equilibrio al ver las cifras regionales, se rompe cuando se analiza la relación entre incentivo y beneficio tributario por país, en donde se evidencian casos como los de Bolivia, Colombia, Honduras en los que los incentivos y privilegios fiscales dirigidos a la renta empresarial representan más del 70% del total del gasto tributario; luego aparece un segundo grupo de países con Argentina, Jamaica, Paraguay, Perú y Uruguay en los que los incentivos al sector corporativo concentran más del 60% del gasto tributario; luego aparecen Chile y El Salvador, en los que los incentivos y privilegios fiscales representan más del 50% del gasto tributario; otros países como Brasil, Guatemala y República Dominicana en que dichos incentivos representan más

¹⁰ Dimensiones de los Gastos Tributarios. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) enero 2021.

del 40%; o Ecuador y Panamá en los que representa un poco más del 30% y finalmente un pequeño grupo de países en los que los incentivos corporativos consumen menos del 30% del gasto tributario como son Costa Rica, México y Nicaragua, con la particularidad de Nicaragua en donde el 89.5% del gasto tributario se dirige principalmente a las personas físicas como beneficio tributario.

En lo que respecta a beneficios tributarios como parte del gasto tributario, el principal está relacionado con exoneraciones o alícuotas disminuidas en el pago de IVA para bienes o servicios esenciales, es el principal mecanismo establecido como estrategia en casi todos los países a fin de tratar de modificar el carácter regresivo de dicho impuesto. El beneficio tributario en IVA representa un

Tabla 6 Gasto Tributario Según Incentivo o Beneficio Tributario

País	Incentivo Tributario como % del Gasto Tributario	Beneficio Tributario como % del Gasto Tributario
Argentina	66.0%	34.0%
Bolivia	74.5%	25.5%
Brasil	47.1%	52.9%
Chile	58.1%	41.9%
Colombia	71.9%	28.1%
Costa Rica	29.8%	70.2%
Ecuador	32.0%	68.0%
El Salvador	58.3%	41.7%
Guatemala	44.5%	55.5%
Honduras	73.0%	27.0%
Jamaica	68.0%	32.0%
México	13.7%	86.3%
Nicaragua	10.5%	89.5%
Panamá	36.2%	63.8%
Paraguay	61.7%	38.3%
Perú	62.0%	32.0%
República Dominicana	41.7%	58.3%
Uruguay	63.9%	36.1%

Fuente: Construcción propia con base en datos de CEPAL y CIAT

72.4% del total de los beneficios referidos a impuestos al consumo, a nivel de los incentivos la mayoría están concentrados en la renta empresarial, comercio exterior, impuestos a la propiedad y contribuciones sociales.

Del total del Gasto Tributario a nivel regional, la renuncia fiscal referida a excepciones (exoneraciones, regímenes de tasa cero, alícuotas reducidas) en el pago del IVA de bienes y servicios esenciales representa a nivel de América Latina el 32% de dicho gasto tributario.

En el caso de los incentivos tributarios referidos al sector corporativo está concentrado en el sector orientado al comercio exterior con principal relevancia las zonas francas que disfrutan no sólo de exoneraciones en el pago de las rentas empresariales, sino también en el pago del IVA para compras nacionales e importaciones de insumos y materias primas. Lo que es demostrable es que la región ha venido utilizando este mecanismo de gasto tributario corporativo, como estrategia principal en la atracción de inversión, convirtiéndose más en la estrategia de “carrera a la baja/race to the bottom” entre países con un altísimo costo fiscal y abriendo las puertas a la competencia desleal en términos fiscales, sin que se tengan análisis de costo-beneficio de dichos incentivos, simplemente se brindan en el supuesto de que eso atraerá inversión, convirtién-

dose en toda la región en instrumentos opacos, permanentes y sin evaluación de desempeño.

Los sectores relacionados directamente con inversión, energía, minería, comercio exterior (incluye maquilas y zonas francas), turismo, sector financiero reciben incentivos por medio de excepciones en el sistema tributario con una gran variedad de instrumentos: impuestos selectivos a los combustibles, en aranceles generales al comercio exterior, exoneraciones de impuestos sobre valores patrimoniales, exoneraciones a los impuestos de las rentas empresariales e incluso exoneraciones a fondos de inversiones.

Los datos existentes demuestran la altísima concentración de los incentivos tributarios en sectores corporativos poderosos, principalmente referidos a sectores financieros, del comercio exterior y extractivo, la información empírica disponible demuestra que el gasto tributario en sus dos dimensiones por un lado, como estímulo para la atracción de inversión y actividad económica y por el otro, para revertir la regresividad del IVA no está claramente demostrada su pertinencia de que ambos objetivos se estén alcanzando por medio del gasto tributario. La opacidad y ausencia de evaluaciones costo/beneficio de los incentivos principalmente lo que ha provocado es el favorecimiento a sectores corporativos minoritarios y

poderosos, y en el caso del IVA no necesariamente los sectores más pobres y vulnerables son los que se están beneficiando más con las exoneraciones o reducciones en el pago de dicho impuesto.

CAPÍTULO VI

PRINCIPALES SECTORES O EMPRESAS POR PAÍS QUE SE BENEFICIAN DE LOS INCENTIVOS FISCALES

En el caso de **ARGENTINA**, destacan el sector minero que se le brindan 30 años de estabilidad tributaria y royalties bajos; devolución del impuesto sobre sociedades o depreciación acelerada de determinados activos para el sector vinculado a la infraestructura; a la industria del software créditos fiscales equivalentes al 70% de las contribuciones a la seguridad social, 60% de reducción al impuesto a las ganancias; al sector vinculado a biocombustibles depreciación acelerada de activos, crédito fiscal al 50% de las contribuciones a la seguridad social, devolución rápida del IVA; energías renovables exención de aranceles importación de equipos y repuestos, exención del impuesto a las ganancias, exención del impuesto a los dividendos; zonas francas o zonas económicas especiales: La Plata, Comodoro Rivadavia, Córdoba, La Pampa, Mendoza, Puerto Iguazú, Salta, San Luis, Tucumán, Zona Sur, Río Gallegos, Perico.

- **BOLIVIA**, devolución del IVA al sector turístico, exportador e importador, reducción de impuestos a las regalías de los sectores minero y petrolero, ley de adeudos tributarios 2018 que beneficia como amnistía tributaria a contribuyentes físicos y jurídicos a fin de normalizar situación tributaria.

- **CHILE**, exoneración del pago del IVA al sector exportador, diferimiento del pago de impuestos, créditos fiscales por gravámenes aduaneros para importadores y exportadores, exoneración del impuesto de renta de servicios prestados en el extranjero relacionados con la exportación de productos chilenos.

- **BRASIL**, incentivos a la inversión: financiación en condiciones más ventajosas concedida por los Bancos Públicos de Desarrollo y tratamiento fiscal más favorable con reducciones de tipos impositivos, deducciones, exenciones y créditos fiscales; deducciones y reducciones del Impuesto sobre la Renta de Personas Jurídicas; exenciones y deducciones como el Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios de Transporte, Impuesto sobre Productos Industrializados, a la contribución al Programa de Integración Social y a la Contribución a la Financiación de la Seguridad Social entre otros; incentivos al sector exportador como suspensión del pago a la contribución al PIS y COFINS; incentivos a la importación de bienes de capital; a los sectores

de calzado y elementos de cuero, textil, de confección y de muebles de madera.

- **COLOMBIA**, incentivos para el desarrollo de fuentes de energía no convencionales: deducciones sobre el impuesto de renta y régimen de depreciación acelerada, exención del IVA y gravamen arancelario; deducción de impuesto sobre la renta hasta de un 25% para actividades de ciencia, tecnología e innovación, exenciones o reducciones impositivas en renta y aranceles a sector minero extractivo, zonas francas y exportadores.

- **COSTA RICA**, deducción de un porcentaje de impuesto sobre la renta a empresas que contraten personas con alguna discapacidad; reducción arancelaria a la importación de vehículos eléctricos como estímulo a producción limpia en transporte; exoneración de IVA y del impuesto sobre la renta para zonas francas por un período de más de 20 años; exoneración de aranceles a la importación de insumos agrícolas; sector turístico que goza de exención de impuestos territoriales, exención de IVA para compras internas, depreciación acelerada de activos.

- **ECUADOR**, incentivos a Alianzas Público Privadas (APP): exoneración por 10 años en pago de impuesto sobre la renta a, exoneración del pago de impuesto de divisas sobre financiamiento y pagos de dividendos, exoneración de aranceles e IVA en importaciones; exoneración de pago de dividendos

y utilidades para inversiones; ingresos de fondos de inversión y depósitos a plazo fijo para sociedades exonerados del pago de impuesto sobre la renta; productos alimenticios, insumos agrícolas, medicamentos, energía eléctrica, salud, educación exonerados de IVA.

- **EL SALVADOR**, exoneraciones de IVA a la transferencia de bienes y servicios locales, primas de seguros y reaseguros, fideicomisos y donaciones, importaciones de equipo agrícola, importaciones de bienes donados a entidades de interés público, importaciones de materiales de construcción del sector turístico, importaciones para transporte público; exoneraciones, deducciones o tasas reducidas del pago de impuesto sobre la renta para zonas francas, depósitos de perfeccionamiento de activos, sector de energías renovables, sector turístico, donaciones, fideicomisos, seguros y reaseguros.

Guatemala, exoneraciones totales en IVA e impuesto sobre la renta para tres sectores específicos: call centers, maquilas textiles y zonas francas; exoneración de impuesto sobre la renta a generación de energía eléctrica y sector de energías renovables; universidades y colegios privados de secundaria; sector financiero.

- **HONDURAS**, exoneración del impuesto sobre la renta a regímenes especiales de fomento a las exportaciones (zonas industriales de procesamiento, zonas industriales de procesamiento para

exportaciones, zonas libres turísticas, zonas agrícolas de exportación); empresas generadoras de energía renovable; Alianzas Público Privadas (APP).

- **MÉXICO**, crédito fiscal de hasta un tercio del impuesto sobre la renta para empresas situadas en 43 municipios fronterizos con los Estados Unidos; depreciación acelerada para empresas de paneles solares, instalación de sistema de paneles puede ser deducido del impuesto sobre la renta desde el primer año, reducción del impuesto predial a empresas que instalen sistemas que reduzcan emisiones contaminantes, reducción de impuesto sobre la renta por importación de biodiesel; deducciones y exenciones del pago de impuesto sobre la renta a empresas del sector agrícola.

- **NICARAGUA**, sector exportador deducciones en el impuesto a la renta e IVA; sector forestal deducciones de impuesto de renta e IVA; deducción de impuesto de renta a residentes pensionados o residentes rentistas; reducción de aranceles de exportación e importación a régimen de perfeccionamiento activo; exención del 100% del pago de impuesto sobre la renta por diez años a régimen de zonas francas y del 60% a partir del undécimo año, exención de impuesto de bienes inmuebles y del impuesto de ganancias de capital, exención de derechos de aduana; exoneración de derechos arancelarios de importación, exoneración del pago

de IVA para equipo y maquinaria, exoneración de todos los impuestos municipales para empresas generadoras de electricidad con fuentes renovables; exoneraciones en impuesto sobre la renta, IVA, impuestos municipales y aranceles de importación a sector minero y sector turístico.

- **PANAMÁ**, exoneración del impuesto de renta e IVA, impuesto de bienes inmuebles, impuestos a la importación de maquinaria y equipo a régimen de zonas procesadoras para la exportación o zonas francas, exoneración del impuesto a las ganancias a esos mismos sectores, exoneración por 15 años del pago de impuesto sobre la renta al sector turístico; certificados de abono tributario (CAT) para sector exportador de bienes panameños; exoneración en impuesto sobre la renta e IVA a sector forestal; exoneración en impuesto sobre la renta e IVA de la Zona Libre de Colón además todas las mercancías que ingresen exentas de todo gravamen, impuestos o cualquier contribución fiscal; incentivos en impuesto sobre la renta e IVA a sector exportador agrícola.

- **PARAGUAY**, ley de maquilas: exoneradas de impuestos municipales o departamentales, exoneración impositiva de importación de bienes, así como reexportación de bienes importados, exoneración del impuesto de patentes a comercios, exoneración del impuesto a la construcción, exoneración de IVA a operaciones de arrendamiento o

leasing en maquinarias y equipos. Ley de inversiones: exoneración total de tributos fiscales y municipales para inscripción de sociedades y empresas, exoneración total de gravámenes aduaneros para la importación de bienes de capital, insumos y materias primas destinados a la industria local, inversiones mayores a \$5 millones (U.S.) no pagan impuestos por distribución de utilidades. Ley de garantía a las inversiones: impuesto sobre la renta no se modifica por 10 años, pudiendo llegar a ser 20 años dependiendo del monto de la inversión.

▪ **PERÚ**, sector de generación eléctrica con recursos renovables: depreciación acelerada de maquinaria, equipos y obras civiles; inversión en obra pública de infraestructura: depreciación especial de bienes aplicable a régimen de concesiones, régimen de depreciación acelerada de activos adquiridos vía arrendamiento financiero leasing, recuperación del Impuesto General a las Ventas (IGV) como crédito fiscal; exoneración del IGV a los combustibles en la Amazonía; exoneración del IGV a casinos y tragamonedas; deducción de gastos por donaciones de empresas a organizaciones sin fines de lucro; deducción de gastos de conservación de la naturaleza en el marco de la responsabilidad social empresarial; depreciación de activos en las explotaciones forestales; exoneraciones del impuesto sobre la renta a sociedades por depósitos

del sistema financiero; tasas reducidas en impuesto a la renta para inversiones en la Amazonía.

▪ **REPÚBLICA DOMINICANA**, incentivos a Zonas Francas: régimen de control aduanero especial, exoneraciones de 100% a impuesto sobre la renta, impuesto sobre la construcción, traspaso de bienes inmuebles, impuestos municipales, impuestos de importación, arancel, derechos aduanales, exportación de bienes y servicios cien por ciento libre de aranceles del sector textil, calzado, cuero, exención del 100% de todos los impuestos de exportación o reexportación, exención al 100% de todos los impuestos de patentes sobre activos o patrimonio, exención del 100% de todos los derechos consulares para toda importación destinada a los operadores o empresas de zonas francas. Sector exportador: régimen de reintegro de derechos y gravámenes aduaneros, compensación simplificada de gravámenes aduaneros, beneficio de suspensión de los derechos e impuestos de importación. Sector turismo: 100% de exención al impuesto sobre la renta, 100% de exención de impuestos nacionales y municipales, 100% de exención de los aranceles de importación y otros impuestos. Sector de energías renovables: exención del 100% de impuestos de importación, exención del impuesto de renta por período de 10 años.

▪ **URUGUAY**, en el 2020 se introduce modificación a la Ley

de Promoción de Inversiones que amplía incentivos tributarios: se amplía al 30% la base mínima de recuperación de inversión para descontar el Impuesto a las Rentas de la Actividad Económica (IRAE), se amplía el plazo a 25 años para disfrutar de la anterior exoneración, se aumenta a 90% el tope anual para el descontar el IRAE, se establece régimen simplificado para el sector, se incorpora la exoneración de IVA COMPRAS de bienes muebles anteriormente sólo lo disfrutaban hotelería y turismo, usuarios de parques industriales y parques científicos-tecnológicos acceden a 15% de exoneración adicional en tasa y plazo del IRAE, crédito fiscal por aportes patronales de empleados que trabajen a tiempo completo, incentivos fiscales adicionales al sector de hotelería y turismo según zona geográfica, se reducen números de horas semanales o mensuales de empleados contratados para tener acceso a incentivos tributarios. Sector Construcción: se exonera de tributos a la importación al ingreso de equipos, máquinas y materiales destinados a obra civil, crédito por IVA en la adquisición de equipos, máquinas y materiales adquiridos en el mercado nacional, se exonera de impuesto a la renta (IRAE) en tasas de 15% hasta 40% según monto de la inversión en proyectos de construcción, se exonera del impuesto al patrimonio el activo constituido por la obra y los predios donde se asiente por un plazo de 8 a 10 años.

Destaca en este capítulo la diversidad de incentivos tributarios para estimular el ingreso de inversión extranjera en los países de la región, son dominantes los incentivos orientados a las exoneraciones de los impuestos de renta e IVA, pero hay una gran diversidad de otros tipos de incentivos, que terminan confirmando que la región le ha apostado principalmente a la estrategia de “carrera a la baja/race to the bottom” para acceder a inversionistas extranjeros.

De lejos es el sector de zonas francas el principal beneficiario de privilegios fiscales, le siguen los sectores del turismo, exportador, maquila, minero o extractivo, energía eléctrica renovable, financiero. Los incentivos o privilegios tributarios están concentrados mayoritariamente en un pequeño grupo corporativo esencialmente de capital extranjero en casi la totalidad de los países de la región.

Un dato muy interesante es que varios países hicieron cambios para ampliar la entrada en vigor de nuevos incentivos tributarios en medio de la pandemia, como una estrategia de estimular la inversión extranjera en tiempos de grave crisis, todavía es muy pronto para medir la efectividad de dicha estrategia. Si sorprende poderosamente que se sugiera la “renuncia” de ingresos tributarios en medio de un clima de drástica reducción de dichos ingresos como expresión de la crisis económica provocada por la emergencia sanitaria.

No deja de causar extrañeza que cuando se plantea en general que no hay ningún tipo de evaluación costo/beneficio de dichos incentivos, cuando la crítica principal es que estos incentivos dejaron de ser temporales como establece la técnica tributaria y se convirtieron en permanentes, se siga avanzando por este mecanismo que ha demostrado que no necesariamente es una estrategia que garantice importantes resultados en materia de ingreso de capitales, de reactivación económica o de mejora de los indicadores de empleo.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pandemia del COVID-19 ha tenido a América Latina como uno de los epicentros a nivel global, millones de personas se han contagiado y cientos de miles han fallecido, una de las principales razones que explica esa situación es la precariedad de los sistemas de salud públicos que han sido dismantelados por las lógicas neoliberales dominantes en la región, que encontró a dichos sistemas sin insumos, sin infraestructura y sin personal para enfrentar un desafío como el del COVID-19. Otra razón es que la mayoría de nuestros trabajadores no tienen acceso a la protección social por estar insertos en condiciones de informalidad. La pandemia ha evidenciado que el que América Latina sea la

región más desigual del planeta ha dejado en la indefensión y la vulnerabilidad a las mayorías frente a la pandemia, tampoco se pueden despreciar dos factores adicionales como son la corrupción de los operadores políticos responsables de la gestión de la crisis y la incapacidad de dichos operadores para gestionar en forma efectiva la crisis sanitaria.

A nivel económico la pandemia ha tenido también efectos devastadores, el estancamiento en el crecimiento económico que se venía viviendo en la región previo a la pandemia se ha convertido en la recesión más grave de los últimos 120 años, la contracción de la economía regional se sitúa para el 2020 en -7.7% del PIB y en la subregión de México y Centroamérica es de -9.2%. En tan sólo un año hemos retrocedido más de una década en indicadores sociales, la pobreza crece en 22 millones de personas y la pobreza extrema en 8 millones, elevando a más del 37% de la población a nivel regional que vive en condición de pobreza y más del 15% que vive en condición de pobreza extrema, como resultado directo de la pérdida de empleos, según las últimas cifras son cerca de 47 millones de puestos de trabajo que se han perdido por la pandemia.

La región se encuentra en un dilema estructural muy grave, la contracción económica ha provocado una caída significativa de los ingresos tributarios, los datos

disponibles al tercer trimestre del 2020 señalan que en promedio la región tuvo una reducción del -11%, con países que tuvieron caídas de -20% y -30%. Aunque el último trimestre se esperaba tuviera un repunte de los ingresos tributarios por el aumento del consumo interno y la entrada por ingresos del sector turístico, nada de eso sucedió, por cuanto los países tuvieron que volver a establecer medidas de cierre de la actividad económica y de la movilidad humana por nuevas oleadas de contagio. La pandemia ha obligado que el gasto público tenga que aumentarse para la compra de insumos médicos de atención de la emergencia, adecuación acelerada de infraestructura sanitaria de emergencia, contratación de más personal y pago de tiempos extraordinarios. Así como en ayudas directas temporales para familias y trabajadores afectados y para sostener la estructura productiva destinando recursos a ayudas diEl dilema estructural ha sido como hacerles frente a dichas obligaciones presupuestarias de emergencia, con serias reducciones en los ingresos, lo que está provocando que la región vuelva a enfrentar en el corto plazo una nueva crisis de su deuda pública, el problema que ya venía presentando la región antes de la pandemia de contar con poco espacio fiscal para la expansión del gasto público como mecanismo de gestión económica de la crisis sani-

taria y económica, se convierte en una barrera difícil de superar, volviendo a poner en el debate público las medidas neoliberales de contención del gasto público y austeridad presupuestaria que puede llevar a la región a una crisis mayor. Las cifras disponibles demuestran el importante esfuerzo presupuestario que han hecho los países para enfrentar la pandemia y aún así ha sido insuficiente y se está lejos de haber superado la crisis.

La reducción de los ingresos tributarios ha vuelto a poner en evidencia la distorsión estructural del régimen fiscal de la región, su bajísima carga tributaria, con muy pocas excepciones lo que se recauda es insuficiente para el financiamiento de las obligaciones del Estado y menos en una situación de pandemia global, esta insuficiencia es resultado de que se grava esencialmente el consumo, se tiene una baja carga impositiva al patrimonio y a las rentas de las sociedades y se erosionan las finanzas públicas de los países con un sostenido sistema de fraude fiscal corporativo.

En este grave contexto, se vuelve a poner en el debate el peso del gasto tributario que se dedica a beneficios e incentivos tributarios, representa un 3.5% del PIB regional casi la mitad de lo que dedica la región para salud y casi lo mismo que se dedica para educación. En medio de la pandemia ha quedado en claro que estos privilegios fis-

cales no pueden seguir existiendo, no sólo por la opacidad de estos que no permiten conocer en detalle a sus beneficiarios, ni que dejaron de ser medidas temporales y se convirtieron en permanentes, tampoco que son privilegios para un reducido grupo de sectores económicos poderosos y que carecen de evaluaciones permanentes de costo/beneficio, el mantenerlos vigentes como estrategia de atracción de inversiones de “carrera a la baja, race to the bottom” tiene un costo altísimo para los Estados Nacionales absolutamente insostenible en el contexto actual.

Más de la mitad de los países de la región dedican entre el 70% y 50% del gasto tributario a incentivos tributarios corporativos, concentrado en sectores orientados al comercio exterior: exportadores, zonas francas, sector turístico, extractivo minero. El resto de los países dedica entre 30% y 40% del gasto tributario en incentivos, sólo México y Nicaragua son los países en los que el gasto tributario no está principalmente orientado a incentivos tributarios corporativos. También es cierto que en lo que respecta a beneficios tributarios, que no sólo favorecen a sectores sociales también el sector corporativo se ve beneficiado con reducciones y exoneraciones principalmente en pago del impuesto al valor agregado (IVA).

La región requiere urgentemente de recursos económicos, no puede darse el lujo de estas gigan-

tescas “renuncias fiscales” mucho menos en un momento en el que millones de personas se encuentran totalmente desprotegidas por la pérdida de sus empleos, en que además cientos de miles de personas han fallecido en muchos casos como resultado de no haber podido acceder a tratamiento médico y hospitalario y principalmente porque en esta etapa de gestión de la pandemia los países enfrentan tres desafíos centrales:

profundizar la inversión en los sistemas de salud para que en el 2021 no se repitan las situaciones sanitarias del año anterior,

la necesidad de contar con recursos de emergencia para la compra masiva de vacunas en cada país, el proceso hasta ahora en la región está demostrando que la mayoría de los países no tienen los recursos necesarios para impulsar vacunación masiva comunitaria,

garantizar recursos para la reconstrucción económica de las economías nacionales durante el 2021.

RECOMENDACIONES

Es necesario abordar en forma inmediata el debate de medidas específicas para combatir el fraude fiscal corporativo, referido a la evasión de impuestos nacionales y la elusión impositiva principalmente del sector corporativo vinculado al comercio exterior.

Se hace necesario promover la transparencia del sistema tributario

internacional, generalizar en la región los reportes públicos país por país sobre el quehacer de los consorcios multinacionales, establecer legislación de Registros Públicos de Beneficiarios Finales de Sociedades, eliminación del secreto bancario y tributario; eliminación de la legalización de sociedades offshore y ampliación de los listados nacionales de paraísos fiscales.

Desmontar el régimen de privilegios fiscales corporativos existente en la región, que implica un alto costo de gasto tributario con la finalidad de que dichos recursos se destinen a medidas estructurales de inclusión social y combate a la desigualdad para el período post pandemia.

Aumento de la carga tributaria en la región, por medio de un nuevo pacto fiscal y social que permita modificar el sistema tributario de América Latina orientándolo a:

- Gravar principalmente el patrimonio, las herencias, donaciones o sucesiones que pagan bajísimos impuestos o del todo no tributan como es el caso de las herencias,
- Aumentar el gravamen de las rentas de capital corporativo principalmente de los sectores económicos orientados al comercio exterior, que han disfrutado de incentivos y beneficios tributarios por décadas,

- Aumentar el gravamen del impuesto a la propiedad inmobiliaria o predial, excluyendo al 50% de la tierra rural y las viviendas sin acceso a servicios básicos, con un estimado de un 20% de la brecha del potencial de recaudación del 2019, se podrían obtener un total de USD \$22.906 millones equivalente al 0.45% del PIB regional.
- Impuesto permanente y progresivo a la riqueza y a las grandes fortunas, dado que no pagan impuestos en la región, con un impuesto al patrimonio neto al 0.01% más rico, con patrimonios mayores a \$1 millón de dólares se obtendrían anualmente \$26.500 millones de dólares anuales tal y como lo proponen la Red LATINDADD y la Internacional de Servicios Públicos ISP.

Los recursos obtenidos con las propuestas anteriores permitirían el financiamiento de:

- a) Sistema Universal e Integral de Protección Social a nivel de la región, que incorpore los pilares contributivo y no contributivo, con acceso a sistemas de pensiones y de salud.
- b) Renta Básica Universal o Salario Mínimo Vital que garantice un ingreso mínimo a toda la población para el período post pandemia.

BIBLIOGRAFIA

Comisión Económica para América Latina CEPAL. “Panorama Social de América Latina 2020”. Santiago/Chile. 2021.

Comisión Económica para América Latina CEPAL. “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2020”. Santiago/Chile. 2021.

CORONADO MARROQUIN, Jorge. “El otro virus: El fraude fiscal. A fortalecer la protección social en América Latina”. Internacional de Servicios Públicos ISP, Friedrich Ebert Stiftung. 2020.

DIAZ DE SERRALDE MIGUEZ, Santiago, MORÁN Dalmiro, LÓPEZ Julio, MALDONADO Gaspar. “Reporte de Recaudación COVID-19 (RRC)”. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT. Ciudad de Panamá/Panamá. Diciembre 2020.

FILGUEIRA, Fernando, GALINDO Luis Miguel, GIAMBRUNO Cecilia, BLOFIELD Merike. “América Latina ante la crisis del COVID-19. Vulnerabilidad socioeconómica y respuesta social”. Comisión Económica para América Latina CEPAL. 2020

JIMENEZ Juan Pablo, OCAMPO José Antonio, PODESTÁ Andrea, VALDÉS María Fernanda. “Explorando Sinergias entre la Cooperación Tributaria Internacional y los Desafíos Tributarios Latinoamericanos”. Friedrich Ebert Stiftung. Febrero 2020.

LONGINOTTI PELÁEZ, Fernando. “Dimensiones de los Gastos Tributarios. Una exploración de segundo nivel en la Base de Datos Tributarios del CIAT”. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias CIAT. Ciudad de Panamá/Panamá. Enero 2021.

Organización Internacional del Trabajo OIT, Comisión Económica para América Latina CEPAL. “Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe. La dinámica en una crisis de características inéditas: desafíos de política”. Santiago/Chile. Noviembre 2020.

Secretaría de Finanzas, Gobierno de la República de Honduras. “Gasto Tributario 2018 y perspectivas 2019-2020”. Tegucigalpa/Honduras. 2019.



**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

**INTERNACIONAL DE
DE SERVICIOS PÚBLICOS**

La federación sindical internacional de trabajadorxs de servicios públicos

**162 Rua da Quitanda - 4º ANDAR
01012-010 - SÃO PAULO - SP
BRASIL**

**E-MAIL: psi.interamerica@world-psi.org
www.publicservices.international**

La Internacional de Servicios Públicos es una Federación Sindical Internacional que agrupa a más de 700 sindicatos que representan a 30 millones de trabajadorxs en 154 países. Llevamos sus voces a las Naciones Unidas, la OIT, la OMS y otras organizaciones regionales y mundiales. Defendemos los derechos sindicales y laborales y luchamos por el acceso universal a servicios públicos de calidad.