

Someter la evasión fiscal para reducir la desigualdad

Agendas globales y locales

La «fatiga» del progresismo para impulsar reformas tributarias, los temores de atentar contra el crecimiento económico y las dificultades fiscalizadoras que conllevan sistemas tributarios con un fuerte componente de imposición directa debilitan las posibilidades de emprender cambios en la fiscalidad latinoamericana. Hoy, las carencias son evidentes en América Latina; no se trata ya solo de una cuestión de suficiencia recaudatoria, sino de construir o reconstruir instituciones capaces de integrar la igualdad distributiva entre sus objetivos estratégicos prioritarios.

RICARDO MARTNER

■ El problema en su contexto

En las economías de la región, la evasión continúa siendo uno de los principales puntos débiles de los sistemas tributarios¹. Sobre la base de los escasos estudios recientes disponibles², la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estima que el incumplimiento asciende a un monto

Ricardo Martner: se desempeñó como jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y actualmente ejerce como economista independiente.

Palabras claves: desigualdad, evasión, impuestos, paraísos fiscales, América Latina.

Nota: las opiniones aquí expresadas reflejan solo el pensamiento del autor.

1. V. Cepal: *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2016. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los desafíos del financiamiento para el desarrollo*, LC/G. 2684-P, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016.

2. V. una síntesis reciente en Cepal: *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2017. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*, LC/PUB. 2017/6-P, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2017.

equivalente a 2,4 puntos del PIB en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) y 4,3 puntos del PIB en el caso del impuesto sobre la renta, lo que suma 6,7% del PIB y un total de 340.000 millones de dólares en 2015. Por añadidura, se percibe una llamativa dificultad para disminuir estos indicadores en un entorno de menor dinamismo económico y, peor aún, pese al enorme riesgo de sufrir una pérdida sustancial de recursos tributarios potenciales, la información disponible para cuantificar la magnitud del problema se hace insuficiente.

Como se destaca en las publicaciones citadas, en promedio, los países de América Latina pierden más de 50% de sus ingresos en concepto de evasión del impuesto a la renta de las personas físicas. Los impuestos a la renta corporativa y el IVA también exhiben elevados niveles de evasión, aunque con diferencias entre países. Conviene destacar que estas estimaciones están basadas en datos de cuentas nacionales y, por lo tanto, no distinguen las pérdidas derivadas de prácticas agresivas de planificación tributaria ni de precios de transferencia, que reducen artificialmente el nivel de beneficios registrados en la economía.

Por supuesto, este estado de cosas tiene profundas consecuencias sobre la distribución del ingreso. Como se ha recalcado en diversas publicaciones, el impuesto a la renta de las personas físicas tiene un escaso poder redistributivo, pues su recaudación apenas asciende en promedio a 1,4 puntos del PIB. Una manera ilustrativa de reflejar esta realidad es calculando las tasas impositivas efectivas (por oposición a las legisladas, que ascienden a 27,5% en promedio en la región) por decil de ingreso. En los 18 países de la región para los cuales la Cepal ha realizado este cálculo³, la tasa media efectiva del decil más rico era de 4,8% en 2014.

Este resultado contrasta significativamente con una tasa efectiva promedio de 21,3% pagada por el decil más rico en los países de la Unión Europea. Uno de los principales factores que originan este resultado es el hecho de que los ingresos de capital en la región se gravan a tasas menores que los ingresos laborales o, incluso, no se gravan en algunos países. Además, son los contribuyentes más ricos quienes más pueden aprovechar la planificación tributaria agresiva con el fin de minimizar el pago de impuestos en sus países de residencia.

3. Se trata de modelos de simulación que se aplican a las encuestas de hogares, corregidas por cuentas nacionales.

Los progresos en la capacidad redistributiva de los impuestos han sido menores en el último tiempo, en parte porque los efectos de las reformas todavía no se han dejado sentir plenamente, y también porque los cambios han sido relativamente tímidos, al no atacar la fuente principal de esta anomalía: la falta de tributación de los ingresos de capital de las personas más ricas.

Los modestos avances en materia de recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas se ven reflejados en el escaso poder redistributivo de este instrumento. En efecto, la reducción del coeficiente de Gini atribuible al impuesto a la renta personal alcanzó a 2% en el promedio de 18 países de América Latina durante el periodo 2013-2014. Si bien esto representa una leve mejoría respecto de su desempeño redistributivo en el periodo 2004-2007 (1,5%), se encuentra todavía lejos de la reducción de la desigualdad que registran los países de la UE (12,5%).

Se afirma con frecuencia que, al ser tan poco significativos los efectos sobre el coeficiente de Gini de cambios en el impuesto a la renta de las personas físicas y tan costosos los esfuerzos de recaudación, los sistemas tributarios no deberían tener un objetivo redistributivo. Esta visión olvida por completo el efecto neto de la acción fiscal, al no computar los efectos redistributivos del gasto público asociado a la mayor recaudación. Por ejemplo, si la tasa media efectiva fuese de 20% (en vez de 4,8%) y se destinase la diferencia a un mayor gasto social, el efecto redistributivo total sería una reducción del coeficiente de Gini de 12 puntos. Cabe recordar que el coeficiente de Gini promedio después de impuestos de la región era de 0,47 en 2014, frente a un 0,33 en la UE. Es decir, lograr una tasa media efectiva de 20%, proporción que es aún inferior a

**La desigualdad
 distributiva es
 protegida, amparada
 y justificada
 por las elites ■**

la legislada, implicaría una reducción sustancial en la desigualdad de ingresos.

La desigualdad distributiva es protegida, amparada y justificada por las elites. Los argumentos para prolongar o conservar este estado de cosas son múltiples, aunque es muy probable que el más repetido sea el dilema o la antinomia entre reformas tributarias y crecimiento económico. Resulta evidente que, si como lo afirma la mayoría de los estudios disponibles, los incentivos tributarios no son el pilar fundamental de la decisión privada de inversión, la contradicción entre mayor crecimiento y mayor recaudación del impuesto a la renta de las personas físicas se desvanece. Volveremos sobre el punto.

■ La creciente erosión de las bases tributarias

En este entorno, lograr mayores avances en el combate de la evasión es crucial. Ello requiere de mejoras administrativas pero, sobre todo, de una firme voluntad política orientada a superar los factores estructurales que han llevado a la actual situación. Podemos citar los elevados niveles de informalidad, la pobre calidad institucional y la escasa conciencia y educación fiscal de los contribuyentes, especialmente los de altas rentas. En efecto, las transnacionales y los individuos de alto patrimonio tienen amplias oportunidades, muchas veces toleradas, para reducir sus tasas efectivas de imposición.

Como se ha reiterado en los foros internacionales, la evasión fiscal no se limita al ámbito interno: cuanto mayor es la inserción en la economía mundial, mayor es la posible erosión de la base tributaria, lo que se denomina «termitas fiscales». Dichas termitas resultan de la multiplicación de mecanismos elusivos, por lo que es útil diferenciar tres fuentes de erosión: a) la proliferación de incentivos tributarios; b) el desvío de beneficios y la planificación fiscal agresiva, y c) los flujos financieros ilícitos derivados del comercio internacional y de las corrientes de capital.

En el orden mundial actual, la globalización financiera y la progresiva monopolización corporativa de la economía han permitido que las empresas transnacionales tengan un mayor control de la producción y el comercio, lo que se traduce en un poder económico que les permite adaptarse mejor a los marcos de regulación y desplegar sofisticadas estrategias con el fin de reducir su carga impositiva global. Como contrapartida, esto deteriora la capacidad de los países para retener ingresos fiscales que podrían servir para el financiamiento de sus procesos de desarrollo. En sentido estricto, estas prácticas y estrategias no implican la existencia de evasión impositiva en tanto no constituyan una maniobra ilícita (violación de leyes o reglas formales), sino la búsqueda sistemática de espacios en la legislación tributaria vigente para reducir la obligación tributaria. Por ello, desde el punto de vista de los Estados, la erosión de las bases tributarias debe abarcar el estudio de todos estos fenómenos –lícitos o no–, incluidos incentivos, exenciones, elusiones, evasiones y, por supuesto, las actividades ilícitas.

Lo que es seguro, en todo caso, es que la planificación tributaria de las transnacionales y de las personas con un elevado patrimonio plantea graves distorsiones en la equidad del sistema impositivo, que se traducen en marcadas diferencias en las tasas efectivas de imposición de empresas y personas.

■ La planificación tributaria agresiva de las transnacionales

En este contexto, se ha destacado la importancia de las prácticas vinculadas a la traslación o el desvío de utilidades o costos entre filiales de una misma empresa transnacional, desde países o Estados con altos niveles de tributación o con restricciones administrativas al flujo de capitales hacia jurisdicciones con sistemas tributarios de imposición relativamente baja o nula mediante la manipulación de los precios de transferencia.

Los precios de transferencia se definen como los pagos resultantes de las transacciones comerciales entre las partes de un mismo grupo empresarial multinacional; cuando estos son distintos de los que se determinarían según las fuerzas del mercado para similares operaciones entre empresas independientes (principio de libre competencia), existe una alta probabilidad de que esa brecha esconda una intención de disminuir el monto de impuestos que se ha de pagar en un determinado país.

En la medida en que las autoridades fiscales no puedan detectar y comprobar estas acciones, esto produce un silencioso efecto de erosión de la base tributaria, con la consecuente pérdida de recursos fiscales disponibles en el país donde opera la filial que genera los ingresos sujetos a imposición. En términos de comercio internacional, las transnacionales suelen tener incentivos

Una empresa puede vender a una entidad vinculada mercancías y servicios a precios menores a los de mercado ■

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, con lo que reduce su base gravable del impuesto a la renta. Las transnacionales

que utilizan este mecanismo de planificación tributaria realizan múltiples transacciones en diversos países (incluidos paraísos fiscales y jurisdicciones de baja tributación) y diluyen el tamaño de la base gravable donde se generan los ingresos.

También existen muchas otras maneras de transferir las ganancias a subsidiarias en países de baja tributación. Las firmas pueden optar por localizar actividades reales (empleo, activos, producción) en esas jurisdicciones, pero también pueden responder utilizando varias técnicas legales y contables para girar utilidades con destino a ellas. Uno de estos mecanismos de evasión

fiscal mediante precios de transferencia está dado por las reestructuraciones de negocios, que suelen implicar transferencias de funciones, activos y riesgos entre subsidiarias localizadas en distintos países. En este caso, la erosión de la base imponible en cierto país se produce tanto al limitarse el monto de utilidades que se pueden obtener por la actividad principal realizada en un determinado territorio como al reducirse la utilidad del resto de las actividades locales mediante la deducción de pagos a empresas vinculadas del exterior en concepto de servicios intragrupo, intereses o regalías.

Otra estrategia muy utilizada por las empresas transnacionales, sobre todo las que se dedican a la producción de manufacturas, consiste en la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones, ambas con el propósito de reducir el ingreso gravable y también, en algunos casos, el pago por concepto de impuestos al comercio internacional. En ambas situaciones puede estar involucrado un tercer país (generalmente con baja o nula tributación) que actúa de intermediario entre las empresas vinculadas, lo que da lugar a triangulaciones comerciales que dificultan el control fiscal de esas 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 esa inversión cuando ya habría sido amortizada en el país de origen.

Las estrategias de planificación fiscal agresiva que involucran precios de transferencia no se agotan allí. Pueden también mencionarse otras de creciente relevancia, como la prestación de servicios de comercialización o logística desde el exterior por medio 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 los mismos países a los que las filiales de países de mayor tributación realizan pagos periódicos para transferir utilidades y la prestación de servicios intragrupo y servicios empresariales desde las casas matrices o de un tercer país a sus filiales.

También se ha comprobado que las filiales de las empresas transnacionales que residen en países de baja tributación declaran un margen de beneficios que duplica el margen medio de su grupo y enfrentan menores tasas impositivas efectivas que las soportadas por empresas similares que solo operan a escala nacional. Por otra parte, la relación entre intereses y rentas en las filiales de las transnacionales residentes en países de alta tributación prácticamente triplica la relación correspondiente de la transnacional con terceros. Todos

estos indicadores evidencian la magnitud de las prácticas de erosión de bases imponibles y traslado de beneficios a escala mundial.

Dadas las características específicas de la región, el uso 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– mediante los cuales se produce la erosión de las bases tributarias en los países de América Latina.

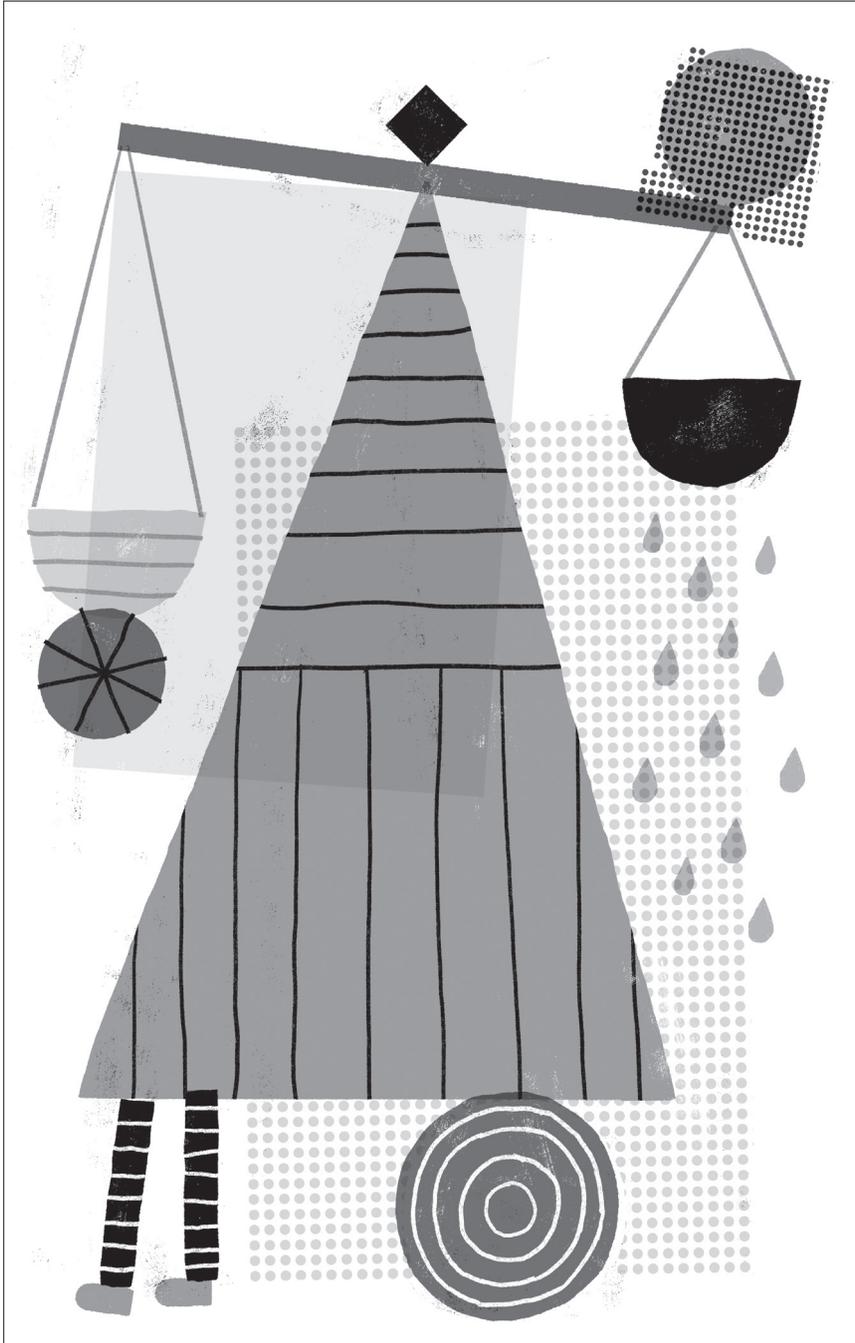
Afortunadamente, en los últimos años, el debate acerca de estas cuestiones ha ganado cierto protagonismo entre los gobiernos de la región y esto ha propiciado la adopción de un conjunto de decisiones y medidas concretas en favor del fortalecimiento de las administraciones tributarias en las áreas mencionadas, como se recoge en el *Panorama fiscal 2017* de la Cepal.

■ La proliferación de incentivos tributarios

En repetidas ocasiones, ante la profundización de la globalización y la contingencia de crisis económicas, la autoridad fiscal ha respondido multiplicando incentivos y exenciones tributarias, con la esperanza de estabilizar la demanda agregada y controlar los efectos de las recesiones sobre el empleo. En particular, se justifican los incentivos fiscales como una forma de atraer la inversión extranjera directa (IED), la que, por su propia naturaleza, tendría importantes externalidades positivas en las economías receptoras, como la creación de empleos o la incorporación de nuevas tecnologías, con los consiguientes aumentos de la productividad agregada. La cuestión es conocer el impacto neto de estos tratos especiales, que en una primera aproximación pueden calificarse como una mera transferencia de recursos de países pobres (los países receptores) a los países generadores de la IED.

En un contexto de globalización y de liberalización comercial y financiera, los razonamientos que justifican los incentivos tributarios, como los beneficios potenciales de la IED sobre el crecimiento y el empleo o los impactos multiplicadores de las zonas económicas especiales, dejan de tener validez universal.

En efecto, el denominado «clima de inversión» puede ser primordial para el adecuado desarrollo de los proyectos privados. La calidad del marco institucional determina en gran medida el clima de inversión; un contexto institucional débil, de poca credibilidad y de alta incertidumbre puede ser un obstáculo insalvable para las decisiones de inversión. En tal sentido, las empresas parecen



otorgarle más importancia a este clima de inversión que a eventuales ventajas tributarias o de otro tipo. Esta constatación abre paso a visiones sistémicas de la dinámica de las inversiones. Desde el punto de vista de la movilización de recursos financieros para el desarrollo, parece mucho más eficiente multiplicar las iniciativas tendientes a disminuir la evasión y la elusión tributarias que subsidiar inversiones que muy probablemente se hubiesen materializado de todos modos, dadas las ventajas comparativas estáticas o dinámicas de cada país o territorio.

Inclusive, si el objetivo principal fuese promover gastos de capital privados, sería preferible dar prioridad a programas de gasto público, sociales o de seguridad ciudadana, por ejemplo, en vez de otorgar exenciones o incentivos. La promoción de las inversiones no implica la proliferación de incentivos tributarios ni el otorgamiento de subsidios generalizados.

En efecto, como se sabe, los impuestos surgen de la necesidad de financiar a los gobiernos y resultan de un acuerdo social en el cual los agentes económicos ceden parte de sus ingresos para suministrar recursos para la administración, los gastos sociales y los bienes públicos necesarios para que los países

**Estimular la inversión
privada «jibarizando»
la inversión pública
no es un camino viable
de desarrollo ■**

funcionen adecuadamente. En tal sentido, inversiones públicas y privadas son complementarias y no sustitutas. Estimular la inversión privada «jibarizando» la inversión pública no es un camino viable de desarrollo. Los incentivos tributarios a la inversión pueden ser generales (como la reducción de la tasa del IVA para los bienes de capital, la depreciación ace-

lerada, las exenciones de aranceles a la importación de bienes de capital y la exención de dividendos), localizados en determinadas áreas geográficas (como en zonas extremas) o sectoriales (para determinadas industrias o actividades específicas).

Según estudios de la Cepal, los incentivos sectoriales han sido intensamente aplicados en la región; sobresalen los incentivos al turismo (22% del total), al sector exportador (19%) y a las actividades ligadas al sector de energía (15% del total). Predominan las franquicias impositivas a la inversión, como la exención de aranceles para la importación de bienes de capital y la dispensa del impuesto sobre la renta para ciertas actividades o empresas. Las exenciones se aplican en mayor medida en el impuesto sobre la renta, pero también en aranceles y en el IVA. También se recurre al uso de diferimientos del pago

de impuestos (como la depreciación acelerada y la devolución anticipada del IVA por compras de bienes de capital) y de deducciones (por ejemplo, la de parte de la inversión en activos fijos).

Lo importante, por cierto, es saber si los beneficios reales en términos de empleo y nivel de actividad compensan la pérdida de recaudación y la consecuente merma de inversión en bienes públicos. En definitiva, aun cuando pueda encontrarse justificación en algunos casos puntuales, los incentivos a la inversión tienen un impacto negativo tanto en la equidad como en la eficiencia de los sistemas tributarios. En términos de eficiencia, los incentivos han creado problemas de competencia tributaria interjurisdiccional (lo que da lugar a una «carrera hacia el abismo», tanto a escala nacional como regional) y otras distorsiones en las decisiones de localización y producción industrial. De esta manera, instrumentos que pretenden incentivar las inversiones privadas, ya sea extranjeras o nacionales, como los impuestos cedulares, las bajas tasas a las utilidades reinvertidas sin considerar el tamaño de las empresas, la depreciación acelerada, los «pactos» tributarios o los regímenes sectoriales específicos en realidad constituyen, en muchos casos, obstáculos insalvables para alcanzar objetivos de suficiencia recaudatoria y de equidad, y dificultan por añadidura la administración tributaria.

La cuestión de los incentivos fiscales también está surgiendo en el debate internacional sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios. En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cabe destacar el proyecto destinado a aumentar la capacidad de los países en desarrollo de proteger sus bases tributarias, diseñando métodos y prácticas para afrontar los incentivos fiscales y la tributación del sector extractivo. A su vez, los países de la región han solicitado en varios foros marcos analíticos y asistencia técnica para llevar a cabo estudios de costo-beneficio y considerar el desmantelamiento progresivo de los sistemas de incentivos. Se trata de iniciativas promisorias, siempre que se consiga aunar voluntades de los países que tienen actividades económicas similares para evitar la competencia tributaria.

■ Lo que esconden las guaridas fiscales

Sin duda, buena parte de los recursos derivados de esquemas fraudulentos o elusivos descritos terminan en las «guaridas» o «paraísos fiscales». Como ya se comentó, los esquemas de planificación que utilizan paraísos fiscales suelen enfocarse en la triangulación de operaciones de exportación/importación y en el traslado de gastos que no pueden comprobarse. En una región

Buena parte de los recursos derivados de esquemas fraudulentos o elusivos terminan en las «guaridas» o «paraísos fiscales» ■

sumamente desigual como América Latina y el Caribe, la existencia de esa cantidad de riqueza –y los ingresos que ella genera– fuera del alcance del fisco debilita aún más el poco poder redistributivo de los sistemas tributarios.

Además del de las empresas, se destaca el uso que los particulares con un elevado patrimonio hacen de los paraísos fiscales para esconder su riqueza. Se calcula que 8% de la riqueza del mundo está en paraísos fiscales, lo que equivale a 7,6 billones de dólares. Se estima que alrededor de 1,5 billones de dólares pertenecen a personas de América Latina, lo que a su vez representa 27% de la riqueza financiera total de la región, y que la mayor parte de este monto (alrededor de 80% en promedio) no ha sido declarada a las respectivas administraciones tributarias. Resulta interesante dimensionar el impacto de los recientes programas de regularización de activos no declarados en la región sobre la base de las estimaciones de la riqueza financiera privada para la región. En Argentina, Brasil y Chile estos programas resultaron en la declaración de 189.000 millones de dólares en activos, lo que representa apenas 3,5% de la riqueza financiera privada estimada. Aún peor, la tendencia al aumento de la riqueza financiera *offshore* es exponencial, según las agencias que dan seguimiento a estos cálculos.

A pesar del lento crecimiento económico, se estima que el valor de la riqueza financiera privada mundial seguirá creciendo a tasas cercanas a 6% en los próximos años⁴. En América Latina, las mismas estimaciones indican que el valor de la riqueza financiera privada crecerá aún más rápido, a un promedio anual de 6,7% entre 2016 y 2021.

Es importante también consignar las controversias existentes en la propia definición de las guaridas fiscales. La lista negra del G-20, por ejemplo, privilegia criterios relativos a la transparencia fiscal, pero ignora la planificación fiscal agresiva y no considera perjudiciales las tasas nulas o mínimas en el impuesto de sociedades⁵. Ergo, el desvío de beneficios consecutivo a la triangulación o la manipulación de precios del comercio exterior no es objeto de

4. BCG: «Global Wealth 2017: Transforming the Client Experience», 7/2017.

5. Oxfam Internacional: «Guerras fiscales. La carrera a la baja en la fiscalidad empresarial», Informe de Políticas de Oxfam – Resumen, 12/12/2016.

medidas contundentes que permitan combatir la opacidad de las operaciones transnacionales. Peor aún, las empresas transnacionales pueden concentrar sus operaciones en plena legalidad en jurisdicciones de baja o nula tributación, dejando a países desarrollados y en desarrollo en total indefensión.

Para evitar el colapso del impuesto corporativo, es imperativo elaborar con absoluta independencia una lista universal de paraísos fiscales, basada en criterios objetivos, que podría confeccionarse bajo el paraguas de la ONU.

■ Reformas prioritarias para la Agenda 2030

A partir de la década de 1990, la naciente globalización y la búsqueda de eficiencia y neutralidad de los sistemas tributarios dio curso a la eliminación de impuestos específicos al consumo y a la sustitución de impuestos al comercio exterior por impuestos indirectos, especialmente el IVA. Además, se registró una caída a la mitad de las tasas del impuesto a la renta, tanto de las personas como de las sociedades, desde tasas cercanas a 50% a mediados de la década de 1980.

Ante la dificultad en los países de la región para aplicar un impuesto a la renta personal global o sintético que alcance a todas las fuentes de ingresos de un mismo contribuyente, de acuerdo con una estructura de tasas marginales progresivas, se ha extendido una larga serie de exoneraciones y tratamientos diferenciales según la fuente generadora de ingresos. Este estado de cosas, obviamente, atenta contra la equidad horizontal y vertical del tributo y limita su potencial recaudatorio y redistributivo⁶.

En la práctica, el abandono del tradicional principio Haig-Simons de tributación, que establece que todos los ingresos personales deben ser tasados de la misma manera, independientemente de la fuente, para dar paso a la generalización de los denominados «sistemas semiduales» promovidos por algunos organismos internacionales ha consagrado esta mutilación de la imposición sobre las rentas de capital. Este sistema de incentivos generalizados al capital, en la forma de impuestos reducidos a utilidades, dividendos e intereses, que suele justificarse en la dificultad de fiscalizar en economías abiertas y en la necesidad de estimular inversiones privadas, es quizá la realidad menos

6. Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán: «El nivel y la estructura de la carga tributaria en los países de la región» en J.C. Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y R. Martner (eds.): *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Cepal, Santiago de Chile, 2017.

destacada de la «competencia fiscal nociva» que se ha desatado en la región y, tal vez, la más nociva de todas.

Si bien la ola de reformas tributarias que se produjo en la región a partir de 2012 (con la reforma uruguaya de 2007 como pionera) tuvo objetivos de fortalecimiento del impuesto sobre la renta, los resultados han sido más bien escasos. Como ya se señaló, la principal razón es la timidez de las reformas emprendidas en el área del impuesto a la renta de las personas físicas y la falta de compromiso político para con la consolidación de las facultades fiscalizadoras de las administraciones tributarias. Se percibe más bien un retroceso en este ámbito, pues es claro que el empuje de inicios de la década ha mermado.

También ha perdido impulso el objetivo de consolidar o profundizar reformas tributarias al impuesto a la renta. En lo político, por una cierta «fatiga» del progresismo en insistir en la agenda igualadora; en lo técnico, por un cierto temor de atentar contra el indispensable crecimiento económico con «amenazas» reformadoras, y en lo institucional, por las dificultades fiscalizadoras que conllevan sistemas tributarios con un fuerte componente de imposición directa. Pero, más allá de la coyuntura, las carencias son evidentes en América Latina; no se trata ya solo de una cuestión de suficiencia recaudatoria (pues algunos países han alcanzado tasas tributarias sobre PIB significativas), sino de construir o reconstruir instituciones capaces de integrar la igualdad distributiva entre sus objetivos estratégicos prioritarios.

Como se ha insistido, aunque sea complejo abordar el tema desde una perspectiva político-electoral y a pesar de que los tiempos son más bien pesimistas para las reformas, el instrumento tributario es crucial en el camino al desarrollo y la igualdad social. Como dijo el escritor José Saramago: «los únicos interesados en cambiar el mundo son los pesimistas, porque los optimistas están encantados con lo que hay». ☐