

**Palabras de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica
para América Latina y el Caribe (CEPAL),
en ocasión de la inauguración del seminario
Tributación y desarrollo: cómo ampliar la base imponible
Santiago, 27 de abril de 2012**

Buenos días a todos y todas. Sean ustedes muy bienvenidos a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Tengo mucho gusto de inaugurar este seminario sobre tributación y desarrollo: cómo ampliar la base imponible.

En primer lugar, deseo saludar y agradecer su presencia a Márcio Verdi, Secretario Ejecutivo del Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT); a Hans Wollny, Director de la División de Gobernanza del *International Tax Compact*, quien es también Jefe Adjunto de la Dirección de Gobernabilidad, Democracia y Estado de Derecho del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ); a Enrique Fanta y Richard Stern, del Grupo del Banco Mundial; a Cornelia Richter, Directora General del Departamento Sectorial de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), y a Alexander Trepelkov, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Hoy reflexionaremos sobre cómo ampliar la base tributaria. Esto puede parecer un desafío técnico y administrativo, pero para la CEPAL —e imagino que para todos los presentes— es más

que eso, especialmente en el momento actual, cuando en Chile, nuestro país anfitrión, se debaten reformas grandes, medianas, pequeñas, de todos los tamaños.

Las economías de América Latina y el Caribe están dinámicas, siguen creciendo en términos del PIB, aunque hay una desaceleración respecto de 2010. Nuestros debates se dan en un contexto positivo para la región, que ha enfrentado una grave recesión mundial con resiliencia económica y social.

Treinta años después de la crisis de la deuda externa desatada en 1982 en América Latina, aprendimos a ser prudentes en lo macroeconómico y progresistas en materia social. Las diversas medidas aplicadas desde 2008 hasta la fecha, desde contracíclicas —moderadas y transitorias— hasta estructurales, han ayudado a evitar crisis sociales irreversibles.

Estamos haciendo un estudio comparado en la División de Desarrollo Económico sobre las medidas aplicadas desde 2008 hasta el presente. Construimos una matriz comparada de todos los países de las Américas sobre las medidas monetarias, comerciales y sociales. Hemos detectado las medidas, como los estímulos fiscales, que se han ido repitiendo en el tiempo; analizamos qué ha pasado, por ejemplo, con las medidas comerciales adoptadas, si ha aumentado o no el proteccionismo. Pongo a su disposición un borrador de este documento, lo estamos distribuyendo a nuestros países miembros para recibir retroalimentación.

Ustedes analizarán durante estos días los temas de impuestos y desarrollo. Yo me concentraré brevemente en el tema del desarrollo. En la CEPAL estamos convencidos de que el paradigma

cambió, que hoy ya no es suficiente crecer para igualar, sino que es fundamental igualar para crecer.

Estamos concluyendo un estudio que revela que en América Latina el 10% más rico de la población se apropia del 34% del ingreso. Ahí está el origen de nuestra desigualdad.

No sólo tenemos un problema de base imponible, sino también de distribución. Por eso afirmamos que el desafío es igualar para crecer. Va a ser imposible que en el futuro podamos dinamizar la demanda agregada sin igualar, porque la capacidad de consumo se nos está quedando en las capas más altas de la sociedad. Creo que, junto con lograr un equilibrio entre la sostenibilidad de las cuentas, uno de los desafíos de las finanzas públicas es la capacidad redistributiva. Otro gran desafío es cómo lograr una inversión social que sea más igualadora. Esto ya lo hemos planteado en la CEPAL.

Entre las otras brechas por cerrar en nuestro continente, están la brecha de la igualdad, la brecha de la infraestructura, la brecha de la fiscalidad y la brecha de la inversión. Se requiere una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo, que debe tener cuatro valores fundamentales:

- i) El valor del interés general, por encima del interés público. En los diseños de la política fiscal siempre debemos tener presente el interés general.
- ii) El valor de la visión estratégica concertada. Los pactos fiscales son políticos, reflejan el acuerdo de una sociedad y de todos los intereses que juegan en ella para ampliar o no la tasa tributaria, los mecanismos distributivos. Tienen una lógica de pacto político en el Congreso, entre los distintos intereses. Y cada momento de la vida política de un país puede ser distinto.

iii) El valor de una gestión estratégica con mirada de largo plazo. Por ejemplo, hoy en nuestro continente se vive una bonanza de precios de los productos básicos, están entrando rentas extraordinarias. Ojalá pudiéramos tener una mirada de largo plazo al debatir cómo nos apropiamos de estas rentas de manera más igualitaria, cómo las redistribuimos hacia otros sectores de la inversión para que ese capital natural que estamos extrayendo pueda ser ampliado o bien usado en otras formas de inversión de capital.

iv) Revalorar el papel de la política. La política fiscal es uno de los instrumentos por excelencia de la acción del Estado. Y el Estado es el que lleva adelante la política. A través de una política fiscal creíble, legítima, pactada, es posible retomar el papel de la política, el papel del Estado y, sobre todo, el papel de lo público como el espacio de lo colectivo, como el espacio del quehacer de todos los ciudadanos.

Porque, al fin y al cabo, la política fiscal no es más que una expresión de ciudadanía. Cuando veo que las empresas de altos ingresos no quieren contribuir a los impuestos, lo considero un acto de falta de ciudadanía, de falta de solidaridad con su propio país, de falta de compromiso de financiar su propio desarrollo, de falta, precisamente, de construcción de una base social.

Me parece importante reflexionar con ustedes, hacerles presente que estos valores no deben perderse de vista, que nuestra región está atravesando muchos problemas en materia fiscal.

Somos una región que recauda poco, con una estructura mala y que distribuye mal. Tenemos problemas por todos lados. Nuestra tasa tributaria es de alrededor del 18% del PIB en promedio, porcentaje muy bajo en relación con el grado de desarrollo relativo de los países y, sobre todo, en

comparación con las necesidades de recursos implícitas en las demandas de políticas públicas que enfrentan los Estados latinoamericanos. Y este porcentaje es más o menos aceptable porque hay países donde se tributa mucho, como el Brasil. Pero si lo sacáramos, quedaríamos con una tasa de recaudación más baja.

La región recauda poco y recauda mal. Menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos sobre el consumo y otros impuestos indirectos con claros efectos regresivos. Ojalá podamos ir poco a poco logrando una mayor progresividad de los impuestos.

En Europa la desigualdad se refleja en coeficientes de Gini antes de impuestos muy parecidos a los de América Latina. El problema es después de impuestos, ahí Europa tiene coeficientes de Gini por debajo del 0,4, mientras que nosotros quedamos por arriba del 0,5. Nuestros esquemas de tributación no son lo suficientemente distributivos. No solo debemos recaudar más, sino también corregir, tanto como sea posible, el sesgo regresivo de la estructura tributaria.

Ustedes abordarán en esta reunión el tema de cómo ampliar esta base tributaria en la región. Es de enorme importancia. Creemos nosotros que uno de los grandes temas en la actuación de los administradores tributarios es identificar la evasión y la elusión.

La evasión tributaria también es un tema de ciudadanía. Yo vengo de un país donde la evasión tributaria ha sido considerada un mérito. Mientras más se evaden impuestos, se es más vivo. Esa

es una cultura que debemos cambiar. La evasión y la elusión fiscal deberían ser una vergüenza social.

Por eso debemos trabajar no solo en la parte jurídica y legal, sino también en los aspectos valóricos y culturales. En segundo lugar, debemos involucrar a los jueces, a las autoridades judiciales para que sancionen efectivamente a los evasores. Tercero, hay que impulsar cambios en las leyes con mayorías tributarias legislativas que nos permitan aumentar la recaudación tributaria mediante la reducción del gasto tributario, el fortalecimiento de la progresividad, y una mayor facilitación del pago de impuestos por parte del contribuyente. También deberemos ser más eficientes en los mecanismos de cobro de impuestos. Creo, por último, que debemos fijarnos más en lograr un gasto más eficiente, más igualitario.

Para conseguirlo, se requiere el concurso de ustedes. Este seminario es muy importante para entender lo que está pasando en este sentido en nuestro continente, para encontrar caminos que nos lleven a tener una base tributaria amplia y progresiva, donde los impuestos sean pagados por los sectores de mayores ingresos, que sean ellos quienes tengan una mayor carga tributaria, especialmente en los momentos de auge, y que esto contribuya también a hacer desde allí la gran tarea del Estado, que es la tarea de redistribución.

Lógicamente, existe diversidad fiscal en la región. Pero la estructura tributaria media está fuertemente sesgada hacia la imposición indirecta. Por lo tanto, el impuesto al valor agregado es la fuente principal de recursos tributarios, mientras que el segundo tributo en orden de importancia es el impuesto a la renta. Pero ese es el más escaso en el día de hoy, incluso hay

países que no lo tienen, como es el caso del Paraguay. Este es un tema de fondo si queremos transitar hacia sociedades más evolucionadas.

Hoy quise poner sobre la mesa algunos de los temas que, creo, son importantes. En la región debemos ser muy francos para analizar los fracasos de algunas propuestas de reforma en varios países que nos revelan las fuertes restricciones a superar.

¿Por qué fracasamos? En primer lugar, porque existe una gran informalidad en los mercados de bienes y servicios. La informalidad conspira. ¿Cómo formalizamos, cómo creamos incentivos a favor de la formalidad? Segundo, existe una baja capacidad institucional para gestionar y cobrar el pago de los tributos. Eso depende de nosotros, por lo que podemos mejorar en este aspecto. Tercero, la reducida moral fiscal y la percepción de falta de legitimidad del Estado en muchos países de la región.

Es cierto, hay muchos ciudadanos que no confían en sus Estados, que a veces hasta prefieren pagar a otros. En algunos países, se paga derecho de paso a los narcotraficantes en lugar de pagarse impuestos. Eso ocurre porque hay coerción, pero también porque muchos sienten que están más protegidos por ellos que por el Estado. Esto es gravísimo, nos lleva a la descomposición más grande que se puede esperar. La sociedad está pagando un impuesto, pero no lo está pagando para el bien colectivo. Creo que esa reducida moral del Estado es la que debemos levantar.

Y por último, la elevadísima evasión impositiva y también el conjunto de exenciones que es más bien el conjunto de privilegios. Las exenciones son un instrumento fundamental para fortalecer aquellas áreas débiles de nuestra estrategia productiva, de nuestras estrategias industriales, pero no deben ser marcos de privilegios porque eso nos deja en una situación muy complicada.

Queridos colegas, he reflexionado con ustedes acerca de estos temas que nos interesan tanto. El nuevo paradigma de la tributación en América Latina se da en un momento en el cual muchos de nuestros países están abiertos desde la perspectiva comercial y financiera. Esto genera la necesidad de cambios, tanto en materia de política fiscal como de administración tributaria, a fin de ubicarnos en sintonía con los países de otras regiones del planeta. Hay cambios muy importantes, tratamiento diferenciado según contribuyente, a veces el problema de la doble tributación que hay que vencer, para poder tener mejores mecanismos de integración.

Ustedes, los profesionales de la administración tributaria, los encargados de la política tributaria y fiscal, son la fuente más importante de conocimientos para que instituciones como la CEPAL, el CIAT, la GIZ y el Banco Mundial conozcan las experiencias y los problemas en esta materia, a fin de pensar juntos cómo combatir el problema de la informalidad, cómo crear incentivos para la formalidad. Debemos encontrar los caminos para generar sistemas más transparentes, transmitir a nuestras sociedades de América Latina la idea de que pagar impuestos es un acto de ciudadanía, un acto de solidaridad. Ese es el gran tema.

Espero que tengamos una visión de conjunto sobre cómo ampliar la base imponible, cómo instrumentar reformas tributarias que nos permitan reformar, avanzar hacia esa arquitectura estatal que deseamos.

Esto no pasa necesariamente por crear más Estado, sino que por crear un Estado más eficaz, más eficiente, que tenga una relación transparente con el mercado y con la sociedad. Queremos que ese triángulo de Estado-mercado-sociedad sea una ecuación aceptable en los pactos políticos de nuestros países.

Por cierto, cada uno tendrá su fórmula distinta, porque no hay senderos únicos, no hay recetas, eso sí hemos aprendido. Cada país debe encontrar su espacio, su densidad nacional y su propio camino hacia el desarrollo.

Muchas gracias por esta oportunidad que le dan a la CEPAL de escuchar sus propuestas sobre el modo en que una institución como la nuestra puede ponerse al servicio de ustedes.