



Consejo Económico y Social

Distr. general
25 de junio de 2019
Español
Original: inglés

Período de sesiones de 2019

26 de julio de 2018 a 24 de julio de 2019

Reunión especial sobre cooperación internacional en cuestiones de tributación

Acta resumida de la 11ª sesión

Celebrada en la Sede (Nueva York) el lunes 29 de abril de 2019 a las 15.00 horas

Presidenta: Sra. King. (San Vicente y las Granadinas)

Sumario

Tema 18 del programa: Cuestiones económicas y ambientales (*continuación*)

h) Cooperación internacional en cuestiones de tributación (*continuación*)

Diálogo interactivo: "Tributación y protección del medio ambiente"

Diálogo interactivo: "Tributación y desigualdad"

Clausura de la reunión especial

La presente acta está sujeta a correcciones. Dichas correcciones deberán enviarse lo antes posible, con la firma de un miembro de la delegación interesada, a la Jefatura de la Sección de Gestión de Documentos (dms@un.org), e incorporarse en un ejemplar del acta.

Las actas corregidas volverán a publicarse electrónicamente en el Sistema de Archivo de Documentos de las Naciones Unidas (<http://documents.un.org/>).



Se declara abierta la sesión a las 15.20 horas.

Tema 18 del programa: Cuestiones económicas y ambientales (continuación)

h) Cooperación internacional en cuestiones de tributación (continuación)

Diálogo interactivo: “Tributación y protección del medio ambiente”

1. **La Sra. Milne** (Profesora y Directora del Instituto de Política Fiscal Ambiental de la Facultad de Derecho de Vermont), moderadora, dice que, al examinar la forma en que los impuestos pueden utilizarse para proteger el medio ambiente, deben tenerse en cuenta las circunstancias de cada país y los problemas que plantea la aplicación práctica de la teoría. El concepto de un impuesto sobre las actividades del sector privado que generan externalidades negativas, como la contaminación, fue desarrollado por primera vez por el economista Arthur Pigou en 1920 y ha inspirado el diseño de muchos impuestos ambientales en todo el mundo desde mediados del siglo XX. Aunque a menudo estos impuestos no pueden equipararse de manera realista al costo social de la externalidad en cuestión, según la teoría de Pigou, influyen poderosamente en el comportamiento de los contaminadores, generando ingresos que pueden utilizarse para aumentar los ingresos generales, abordar los problemas ambientales, resolver las injusticias derivadas de la imposición del impuesto y avanzar en la reforma tributaria.

2. Al diseñar un impuesto ambiental, se debe tener en cuenta el efecto del impuesto sobre el medio ambiente, la equidad y la economía, así como su viabilidad administrativa y su impacto fiscal. También es necesario determinar el nivel adecuado de gobierno en el que se aplicaría el impuesto, en función del problema ambiental de que se trate; establecer asociaciones entre las autoridades fiscales y ambientales a fin de superar la compartimentación de los conocimientos especializados; integrar el impuesto con otras políticas ambientales; y examinar la función de la política. Los países podrían adaptar los impuestos ambientales a sus problemas ambientales específicos, sistemas fiscales, las características de sus ciudadanos y economías, y sus economías políticas. El potencial del sistema fiscal más amplio también podría aprovecharse para proteger el medio ambiente mediante la reforma de los impuestos ambientales, la derogación de las subvenciones a las actividades perjudiciales para el medio ambiente y la oferta de incentivos fiscales para las actividades respetuosas con el medio ambiente, como la adopción de nuevas tecnologías.

3. **El Sr. Van Dender** (Jefe de la Dependencia de Impuestos y Medio Ambiente del Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)), panelista, dice que los impuestos ambientales tienen una gran repercusión en el comportamiento de los contaminadores, con enfoques sencillos que a menudo producen resultados positivos. Por ejemplo, tras la introducción de un impuesto sobre el carbono en Australia en junio de 2012, las emisiones de carbono de ese país procedentes de la generación de electricidad se redujeron de inmediato, para aumentar precipitadamente en julio de 2014, después de que se derogara el impuesto como resultado de una controversia política. Sin embargo, las emisiones procedentes del petróleo, que no se habían incluidos en la base imponible, aumentaron constantemente entre junio de 2012 y julio de 2014. Los impuestos sobre el carbono tienen el potencial de generar ingresos considerables, lo que ofrece una valiosa oportunidad para aprovechar las sinergias entre la política fiscal y la política ambiental. De hecho, esos impuestos reducen las emisiones a un costo inferior al de otros instrumentos de política, ya que permiten que los contaminadores decidan cómo reducir sus emisiones.

4. Sin embargo, los impuestos ambientales están insuficientemente utilizados. Entre los países de la OCDE, los ingresos tributarios ambientales como porcentaje del producto interno bruto (PIB) oscilaron en el año 2000 entre menos del 1 % en los Estados Unidos de América y alrededor del 5 % en Dinamarca, y disminuyeron entre 2000 y 2008, debido en parte a la mejora de los resultados ambientales, pero principalmente a que los Gobiernos no tuvieron en cuenta el bienestar al fijar los tipos impositivos. Además, entre 42 países de la OCDE y del G-20 que representan el 80 % de las emisiones mundiales de carbono, la diferencia media entre el precio real del carbono y el precio necesario para alcanzar los objetivos de reducción de las emisiones establecidos en el Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático fue del 76,5 % en 2018 y está disminuyendo a un ritmo insuficiente. Las tasas y bases impositivas ambientales, así como los fines para los que se utilizan los ingresos, deben adaptarse a contextos específicos a fin de fomentar el apoyo público a los impuestos ambientales y mitigar su impacto en los pobres. Los precios de la energía también deben aumentarse gradualmente a fin de apoyar la competitividad de las empresas.

5. **El Sr. Coulombe** (Director Superior de la División de Impuestos Especiales y sobre las Ventas de la Subdivisión de Políticas Tributarias del Departamento

de Finanzas del Canadá), panelista, dice que en 2019 el Canadá introdujo un sistema federal de fijación de precios de la contaminación por carbono que incluía una tasa reglamentaria sobre los combustibles fósiles y un sistema de fijación de precios basado en la producción para las grandes instalaciones industriales. La tasa por combustible, fijada en 20 dólares canadienses por tonelada de dióxido de carbono equivalente en 2019 y sujeta a un aumento de 10 dólares canadienses anuales hasta 2022, no es una medida fiscal, ya que su objetivo principal es reducir las emisiones más bien que aumentar los ingresos. La tasa es pagada al Gobierno federal por los distribuidores de combustible registrados; si bien los consumidores no la pagan directamente, podría incluirse en el precio que pagan por el combustible. Las instalaciones industriales que participan en el sistema de fijación de precios basado en la producción no pagan el impuesto sobre los combustibles que compran, sino que estaban obligadas a pagar un impuesto sobre el carbono por la parte de sus emisiones que supera un determinado umbral.

6. En el diseño de la tasa sobre el combustible, se ha logrado un equilibrio entre los principios de la sencillez, la certidumbre y la equidad. Si bien la concentración en los distribuidores en lugar de en los consumidores individuales permite realizar una notificación más racionalizada de las emisiones, se necesita certeza con respecto a las obligaciones específicas que entraña la tasa para garantizar el cumplimiento. Se han definido claramente los 22 tipos de combustible a los que se aplicará la tasa y se ha establecido una metodología precisa para calcular las tasas, teniendo en cuenta los factores del potencial de calentamiento atmosférico de los gases de efecto invernadero pertinentes, la composición química típica de los combustibles y las condiciones de combustión conexas. Para garantizar la equidad, las tasas para el gas y el combustible diésel se han reducido en un 5 % y un 2 %, respectivamente, para reflejar los requisitos obligatorios de contenido renovable para esos tipos de combustible, y se han elaborado normas especiales para los combustibles cuyo contenido renovable supere un determinado umbral.

7. Se ha consultado ampliamente a los Gobiernos y los interesados del sector privado a lo largo de la elaboración de la tasa sobre el combustible y el sistema de fijación de precios basado en los productos. Los conocimientos especializados del Gobierno sobre la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del Acuerdo de París y sobre la producción de combustibles fósiles y la cadena de suministro de la distribución en el sector privado han resultado especialmente útiles. Como tope de retención, el sistema federal de fijación de precios de la contaminación por carbono solo se aplica en las

provincias y territorios que lo han solicitado específicamente o que no han establecido ya sus propios sistemas de fijación de precios del carbono de acuerdo con las normas federales.

8. El Gobierno está reintegrando a las provincias o territorios de origen el producto recaudado del sistema federal de fijación de precios de la contaminación por carbono. En Ontario, Nueva Brunswick, Manitoba y Saskatchewan, la mayor parte de los ingresos directos de la tasa sobre el combustible se están transfiriendo a las personas y las familias a través del sistema del impuesto sobre la renta de las personas físicas; se prevé que 7 de cada 10 hogares en esas provincias recibirán esos pagos. Por último, la creación de capacidad de establecer modelos es esencial para establecer proyecciones de los ingresos que generaría el sistema federal de fijación de precios de la contaminación por carbono y para analizar su impacto en la economía, las emisiones de gases de efecto invernadero y los hogares.

9. **El Sr. Pizarro** (Universidad de Santiago; antiguo funcionario del Ministerio del Medio Ambiente de Chile), panelista, dice que, en septiembre de 2014, el Gobierno de Chile promulgó un proyecto de ley de reforma fiscal general que incluía tres impuestos ambientales. El primero es un impuesto sobre las emisiones de carbono procedentes de fuentes estacionarias, como calderas y turbinas, que tienen una capacidad de generación de energía de al menos 50 megavatios. Se fijó en 5 dólares por tonelada de emisiones de carbono, sobre la base de las estimaciones del costo social de las emisiones. Dado que el Gobierno no puede imponer legalmente gravámenes sobre sectores específicos, el impuesto ofrece un medio alternativo para recuperar el costo de las emisiones, centrándose en las tecnologías que generan contaminación. También es preciso que las grandes empresas industriales informen de sus emisiones, ayudando a Chile a alcanzar su contribución determinada a nivel nacional con arreglo al Acuerdo de París.

10. El segundo impuesto, un impuesto sobre los contaminantes locales también producidos por fuentes estacionarias, es proporcional a los daños ambientales causados por tonelada de emisiones en cada municipio, determinado sobre la base, entre otras cosas, del costo social estimado de las emisiones y de la población del municipio. Al desalentar el establecimiento de instalaciones industriales en las zonas donde los daños ambientales podrían ser considerables, el impuesto contribuye a la planificación del uso de la tierra. Todos los ingresos del impuesto son recaudados por el Gobierno central. El tercer impuesto, un impuesto sobre la venta de automóviles nuevos, se basa en las emisiones

de óxido nitroso previstas a lo largo de la vida útil del automóvil. Se ha desarrollado una importante infraestructura institucional para apoyar la aplicación de los tres impuestos.

11. En 2018, los ingresos procedentes de los dos impuestos sobre las fuentes estacionarias ascendieron a 186 millones de dólares, y las emisiones de carbono representan la mayor parte y el sector energético el más afectado. Los ingresos procedentes del impuesto sobre las ventas de automóviles ascendieron a unos 100 millones de dólares: los automóviles de gasolina representan el 60 % de esos ingresos, a pesar de que constituyen el 87 % de los vehículos registrados en Chile, mientras que los vehículos diésel, que producen emisiones más nocivas, representan el 40 %, a pesar de constituir solo el 13 % de los vehículos registrados. Esta proporción ilustra la mayor ponderación asignada a los contaminantes más dañinos. Entre 2017 y 2018, los ingresos procedentes de los impuestos sobre las fuentes estacionarias disminuyeron en un 1 %, lo que se correlacionaba con las tendencias ambientales positivas durante el mismo período, incluida una disminución del 7 % en las emisiones de partículas en suspensión.

12. La reforma fiscal ambiental es fundamental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y debe ser compatible con los problemas y objetivos locales. Los impuestos ambientales son una forma viable y eficaz para proteger el medio ambiente y sus efectos en las comunidades vulnerables podrían mitigarse. Estos impuestos hacen más transparente el comportamiento de los actores privados, generan información coherente para apoyar la formulación de políticas públicas y permiten la creación de infraestructura institucional para el desarrollo.

13. **La Sra. Aristizábal** (Coordinadora del Subcomité de Cuestiones de Tributación Ambiental del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación), panelista, dice que el Subcomité de Cuestiones de Tributación Ambiental, establecido en 2017, tiene el mandato de determinar las necesidades de orientación de los países en desarrollo en la esfera de la tributación ambiental y de centrarse específicamente en la aplicación de los impuestos sobre el carbono.

14. El Subcomité está preparando un manual que ofrece asesoramiento práctico a los países en desarrollo sobre cómo diseñar y aplicar los impuestos sobre el carbono, presentando instrumentos alternativos para apoyar la protección del medio ambiente. El manual aborda las diversas motivaciones potenciales de los países para introducir impuestos al carbono, dependiendo de sus situaciones y prioridades específicas; el vínculo entre la tributación ambiental y

los compromisos internacionales de los países; el marco institucional y político que sustenta los impuestos sobre las emisiones de carbono; las cuestiones relacionadas con la administración de los impuestos sobre las emisiones de carbono; el uso de los ingresos; la relación entre los impuestos sobre las emisiones de carbono y otros instrumentos de política, como los subsidios y los incentivos; y las experiencias de los países en la esfera de la tributación ambiental. En el manual también se describen dos enfoques para el diseño de los impuestos sobre el carbono, es decir, sobre la base del contenido de carbono del combustible en cuestión, o sobre la base de las emisiones generadas por una actividad específica. Se alienta a los países a que compartan con el Subcomité sus experiencias en la esfera de la tributación ambiental para incluirlas en el manual. El Subcomité está organizando un taller centrado en las experiencias de los países del África Subsahariana, que tendrá lugar en Nairobi en junio de 2019.

15. **La Sra. Milne** (Profesora y Directora del Instituto de Política Fiscal Ambiental de la Facultad de Derecho de Vermont) pregunta cuán importante es que los impuestos ambientales sean visibles socialmente para influir en el comportamiento de los contaminadores.

16. **El Sr. Pizarro** (Universidad de Santiago; antiguo funcionario del Ministerio del Medio Ambiente de Chile) dice que la experiencia de Chile demuestra claramente la importancia de dicha visibilidad. Como resultado del impuesto sobre las emisiones de carbono, las empresas energéticas de Chile se han comprometido a prescindir del uso del carbón y han firmado un acuerdo con el Ministerio de Energía para cerrar las centrales eléctricas que funcionan a base de carbón existentes, una respuesta que es desproporcionada en relación con la tasa relativamente baja del impuesto e ilustra la influencia del debate social generado por este.

17. **El Sr. Coulombe** (Director Superior de la División de Impuestos Especiales y sobre las Ventas de la Subdivisión de Políticas Tributarias del Departamento de Finanzas del Canadá) dice que, además de hacer visibles los impuestos, los Gobiernos deben comunicar de manera transparente la forma en que se utilizarán los ingresos fiscales y cómo se alcanzarán los objetivos de reducción de las emisiones.

18. **La Sra. Aristizábal** (Coordinadora del Subcomité de Cuestiones de Tributación Ambiental del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación) dice que Colombia ha introducido un conjunto de reformas tributarias que comprende, entre otras cosas, un impuesto sobre el carbono y un impuesto sobre las bolsas de plástico. El impuesto sobre las bolsas de plástico ha tenido un efecto más notable en el comportamiento de los consumidores

que el impuesto sobre el carbono, probablemente debido a su mayor visibilidad.

19. **El Sr. Van Dender** (Jefe de la Dependencia de Impuestos y Medio Ambiente del Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)) dice que, según estudios recientes, ciertos tipos de impuestos ambientales, en particular los impuestos sobre el carbono, podrían influir de modo más pronunciado en el comportamiento que otros a corto plazo, pero no necesariamente a largo plazo. La transparencia con respecto a los aumentos de los impuestos y los ingresos es esencial para fomentar el apoyo público a los impuestos ambientales.

20. **La Sra. Milne** (Profesora y Directora del Instituto de Política Fiscal Ambiental de la Facultad de Derecho de Vermont) pregunta cómo evaluar el efecto de los impuestos ambientales en la equidad dentro de los sistemas tributarios complejos.

21. **El Sr. Van Dender** (Jefe de la Dependencia de Impuestos y Medio Ambiente del Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)) dice que los Gobiernos deben determinar la proporción de los ingresos gastados por los hogares de distintos niveles socioeconómicos en diversos bienes y servicios que consumen energía, teniendo presente la distinción entre equidad y asequibilidad. Por ejemplo, como los hogares de mayores ingresos a menudo gastan una mayor proporción de sus ingresos en el transporte que los hogares de menores ingresos, la recaudación de impuestos en el sector del transporte tendría un impacto desproporcionado en los ricos, promoviendo la equidad, pero seguiría obligando a los hogares más pobres a gastar más en términos absolutos, socavando la asequibilidad. Es alentador que los estudios sugieren que los resultados en materia de asequibilidad podrían mejorarse utilizando sólo un tercio de los ingresos recaudados a partir de los impuestos ambientales.

22. **El Sr. Coulombe** (Director Superior de la División de Impuestos Especiales y sobre las Ventas de la Subdivisión de Políticas Tributarias del Departamento de Finanzas del Canadá) dice que los Gobiernos deben tener la capacidad interna para evaluar las repercusiones directas e indirectas de distintas hipótesis de precios en los hogares y en otros sectores, y determinar las formas más eficaces de utilizar los ingresos en función de los tipos de impuestos aplicables, las fuentes de energía involucradas y los factores económicos específicos de cada contexto.

23. **El Sr. Pizarro** (Universidad de Santiago; antiguo funcionario del Ministerio del Medio Ambiente de

Chile) dice que los impuestos ambientales benefician desproporcionadamente a las comunidades pobres a largo plazo, en particular habida cuenta de su vulnerabilidad al cambio climático. De hecho, deben tenerse en cuenta los costos y beneficios generales de tales impuestos: en Chile, por ejemplo, la contaminación ambiental cuesta más de 8.000 millones de dólares al año y causa más de 3.000 muertes prematuras, mientras que los ingresos provenientes de los impuestos sobre los contaminantes locales ascienden a sólo 25 millones de dólares.

24. **El Sr. Protto** (miembro del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación) pregunta cómo se pueden fomentar la concienciación y el apoyo a los impuestos ambientales entre los legisladores.

25. **La Sra. Aristizábal** (Coordinadora del Subcomité de Cuestiones de Tributación Ambiental del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación) dice que la firma del Acuerdo de París por el Gobierno de Colombia ha enviado una señal clara a los legisladores nacionales acerca de la necesidad de adoptar medidas importantes para luchar contra el cambio climático. La coordinación entre las entidades gubernamentales también es fundamental. Por ejemplo, un documento de política sobre la protección ambiental preparado por varios ministerios gubernamentales competentes en Colombia ha guiado a los legisladores en la elaboración de un proyecto de ley sobre la reforma de los impuestos ambientales. Otros importantes impulsores de la acción son las recomendaciones formuladas por el Comité de Política Ambiental como parte del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE, así como otras recomendaciones pertinentes formuladas por el Centro de Desarrollo de la OCDE.

26. **El Sr. Ríos Sánchez** (México) pregunta de qué manera los Gobiernos pueden fijar tasas impositivas apropiadas para lograr los objetivos relativos al cambio climático y al mismo tiempo evitar los efectos adversos en el crecimiento económico.

27. **El Sr. Fondukov** (Federación de Rusia) pregunta cómo se puede garantizar la compatibilidad entre los imperativos de la recaudación de ingresos y de modificar el comportamiento de quienes contaminan a largo plazo.

28. **El Sr. Van Dender** (Jefe de la Dependencia de Impuestos y Medio Ambiente del Centro de Política y Administración Tributaria de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)) dice que, para alcanzar los objetivos establecidos en el Acuerdo de París, los precios del carbono tendrían que

umentar considerablemente durante por lo menos los dos próximos decenios, para generar ingresos importantes al mismo tiempo que impulsan un cambio de comportamiento. Si se requieren ingresos adicionales después de que se han alcanzado los objetivos de reducción de las emisiones, los Gobiernos podrían estudiar alternativas a los impuestos sobre el carbono; en el sector del transporte, por ejemplo, podría ser un impuesto sobre la conducción de automóviles. Los posibles efectos de los impuestos sobre el carbono en el crecimiento económico deben considerarse en relación con los importantes riesgos que plantea el cambio climático, que podrían gestionarse más eficazmente mediante el establecimiento de sistemas de fijación de precios del carbono para reducir las emisiones.

29. **El Sr. Pizarro** (Universidad de Santiago; antiguo funcionario del Ministerio del Medio Ambiente de Chile) dice que, a fin de mitigar los efectos de los impuestos sobre el carbono en la competitividad económica, se deben desarrollar los mercados mundiales y deben establecerse mecanismos de compensación a los niveles nacional e internacional. Además, debe tenerse en cuenta el efecto de la reducción de las emisiones sobre el bienestar. Los países deben considerar los impuestos ambientales como complementarios de otras opciones de política y deben centrarse en el establecimiento de la infraestructura institucional necesaria para aplicar esos impuestos antes de abordar cuestiones como los tipos impositivos, la competitividad y la equidad.

Diálogo interactivo: “Tributación y desigualdad”

30. **El Sr. Prichard** (Profesor de la Universidad de Toronto, Canadá), moderador, dice que cuando se recaudan ingresos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a menudo se pasa por alto la importancia de garantizar la equidad. Muchos expertos coinciden en tres principios generales con respecto a la equidad: los sistemas tributarios nacionales y las transferencias directas de los Gobiernos deberían utilizarse para reducir la pobreza, de modo que los pobres reciban del sistema más de lo que contribuyen; los ricos deberían pagar más impuestos que los pobres, no sólo con fines de redistribución, sino también para contrarrestar la acumulación de riqueza y poder extremos por parte de un segmento reducido de la población; y, sobre la base de la equidad horizontal, las personas con ingresos y bienes similares deben afrontar cargas tributarias similares y ser tratadas por igual ante la ley.

31. Al comparar los ingresos antes de los impuestos y los ingresos después de tener en cuenta todos los impuestos y las transferencias directas del Gobierno, es

posible identificar los fallos del sistema actual. Los Estados que se han adherido a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) recientemente, como Chile, México, la República de Corea y Turquía, por lo general tienen menos éxito que los países de bajos ingresos en la utilización del sistema fiscal para redistribuir los ingresos y reducir la pobreza y la desigualdad. Del mismo modo, los Gobiernos de algunos países de bajos ingresos utilizan la tributación y las transferencias directas de fondos públicos con menos éxito y a veces incluso exacerban la pobreza al depender excesivamente del impuesto sobre el valor añadido (IVA) en lugar de impuestos progresivos y transferencias directas a los pobres.

32. Cuatro cuestiones clave caracterizan las diferencias entre los países de bajos y medianos ingresos en el uso de los impuestos y las transferencias gubernamentales directas. En primer lugar, los países no pertenecientes a la OCDE recaudan sólo el 2 % de su PIB en concepto de impuestos directos sobre la renta de las personas físicas, en comparación con casi el 10 % de los países miembros de la OCDE. Tienen dificultades, en particular, para gravar a los grandes sectores informales y a las personas ricas por una serie de razones, entre ellas la débil aplicación de impuestos sobre los ingresos profesionales y las ganancias de capital; la baja progresividad tributaria; la elusión y evasión fiscal internacional; y las deficiencias en la aplicación del régimen fiscal interno.

33. En segundo lugar, la tributación de la riqueza y la herencia en países no pertenecientes a la OCDE a menudo no existe, mientras que aun en los países miembros de la OCDE, los impuestos sobre el patrimonio se diluyen, estimulados por la política y la dificultad de la aplicación internacional. El impuesto a la propiedad, que se ajustaba más a un enfoque fiscal unificado, representaba sólo el 0,5 % del PIB en los países de bajos ingresos, en comparación con entre el 2 % y el 3 % en los países miembros de la OCDE.

34. En tercer lugar, si bien es difícil reunir datos concluyentes sobre el impuesto a las sociedades internacionales, en general se acepta que una gran proporción de los beneficios multinacionales se desplazan a jurisdicciones de baja tributación para reducir la obligación fiscal. Los países de bajos ingresos se enfrentan a problemas especialmente graves porque carecen de los datos y la capacidad para aplicar las normas de la OCDE relativas al impuesto sobre las sociedades. Como resultado, sus Gobiernos recaudan menos ingresos y se crea una situación desigual entre las empresas nacionales e internacionales.

35. En cuarto lugar, los estudios realizados en Sierra Leona y la República Democrática del Congo indican

que gran parte de la carga fiscal de los ciudadanos de los países de bajos ingresos está oculta debido a que los costos, como los gravámenes, las tarifas informales para los usuarios de los servicios locales y los pagos no registrados para los servicios estatales y no estatales, tienen lugar a nivel local y subnacional. En ocasiones, esos costos representan entre el 5 y el 10 % de los ingresos medios de los ciudadanos, e incluso más para los grupos más pobres.

36. **El Sr. Mosioma** (Director Ejecutivo de Tax Justice Network Africa), ponente, hablando a través de un enlace de vídeo desde Kenya, dice que la desigualdad es un fenómeno mundial cada vez mayor, cuyos efectos devastadores se dejan sentir notablemente en el continente africano. Según un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 10 de los 19 países con mayor desigualdad en el mundo se encuentran en África. Además, aunque recientemente se ha verificado que África es el continente con el crecimiento más rápido de millonarios en dólares y ha experimentado una reducción general de la pobreza extrema, el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza ha aumentado. El crecimiento del continente africano se orienta hacia sectores predominantemente de alto nivel de activos con una elevada absorción de capital, como la minería, las finanzas, los bienes raíces y la tecnología, y se concentra en unos pocos países. En cambio, los sectores intensivos en mano de obra, como la industria manufacturera, la agricultura y la construcción, se han reducido, lo que ha dado lugar a un aumento de la desigualdad y a una mayor concentración de los ingresos.

37. La concentración de la riqueza entre las elites tiene una influencia directa sobre la naturaleza de las políticas adoptadas, dado que un Estado compuesto de pocos ricos y muchos pobres tiende a ser objeto de manipulación por los ricos. Según la edición de 2019 de *African Tax Outlook*, publicado por el Foro Africano de Administración Tributaria, el 30 % de la tributación en África se recauda en impuestos al consumo. La presión sobre los Gobiernos para aumentar los recursos nacionales ha dado lugar a sistemas tributarios agresivos en que los ricos utilizan su influencia política para resistir a los impuestos sobre sus riquezas. En 2017, por ejemplo, la presión política llevó a Kenya a invertir la decisión de gravar las ganancias de capital, mientras que Uganda se resistió a la perspectiva de imponer un gravamen sobre la compra de tierras por encima de un determinado valor. Como aspecto positivo, se han aplicado algunas medidas progresivas, como la introducción en Uganda de un impuesto sobre las personas de alto patrimonio neto que permitió recaudar 3 millones de dólares en seis meses.

38. La competencia fiscal también induce a los Gobiernos a ofrecer una amplia gama de incentivos fiscales a las empresas, lo que erosiona gravemente la base impositiva y aumenta la dependencia de los impuestos indirectos. Se estima que los países de África han perdido unos 87.000 millones de dólares anuales como resultado de las corrientes financieras ilícitas, en gran medida porque las empresas multinacionales trasladan sus beneficios al extranjero y aprovechan las lagunas de los sistemas fiscales débiles. Se estima que Kenya, por ejemplo, pierde hasta 1.000 millones de dólares anuales debido a los incentivos para atraer la inversión extranjera directa (IED).

39. Para hacer frente a la desigualdad en África, los países tienen que formular políticas multidimensionales. Deberían estudiar la manera de aumentar la imposición directa, especialmente sobre las personas con ingresos elevados, mediante impuestos sobre las ganancias de capital, sobre la propiedad y otros impuestos sobre el patrimonio, e introducir medidas para evitar la evasión fiscal por parte de los sectores típicamente más informales, como el de los bienes raíces. En el contexto de la creciente digitalización de la economía, la inversión en tecnología de la información también podría facilitar la recaudación de ingresos. Por otra parte, es preciso garantizar la participación de los ciudadanos en la elaboración de las políticas fiscales, ya que la tributación debe establecerse por consenso y no por cohesión. Cabe señalar que las políticas de lucha contra la pobreza, como la inversión en educación y productividad, tienden a abordar también la desigualdad, pero si no van acompañadas de una fiscalidad progresiva y de programas sociales bien orientados, pueden conducir a una aceleración de las disparidades de ingresos.

40. **La Sra. Tamba** (miembro del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación), panelista, dice que el Estado desempeña un papel crucial para garantizar que los impuestos y beneficios tengan un efecto positivo y mejoren la disponibilidad y la igualdad de los servicios públicos y sociales. Una mezcla progresiva y equilibrada de las políticas de gastos y fiscales específicas, así como la justa aplicación y administración de los sistemas tributarios, mejora la redistribución y reduce las desigualdades sociales y económicas. Sin embargo, las investigaciones realizadas por las Naciones Unidas en el África subsahariana demuestran que las políticas que son eficaces para reducir la pobreza no tienen necesariamente el mismo efecto en la igualdad de ingresos e incluso pueden aumentar la desigualdad si no van acompañadas de programas específicos de protección social y de fiscalidad progresiva.

41. En África, se utiliza una serie de políticas fiscales para reducir la desigualdad. En Liberia, en los contratos de concesión se estipula que deberán asignarse recursos para el beneficio directo de los países en que actúa la empresa respectiva. En Ghana, el sistema de seguro nacional de salud se financia con cargo a los impuestos sobre determinados bienes y servicios y otras contribuciones de seguridad social y seguro nacional. Como consecuencia, la calidad y accesibilidad del sistema de atención de la salud de Ghana son excelentes. Diversos gobiernos han adoptado medidas dirigidas específicamente al 30 % a 40 % más pobre de la población, como la inversión en educación pública, agricultura e instalaciones para proteger los productos perecederos para los pobres de las zonas rurales. Una estrategia de China para acelerar el desarrollo de la infraestructura en África está resultando especialmente oportuna. Algunos países africanos han aplicado con éxito programas de transferencia de efectivo: en Liberia, uno de esos programas benefició a más de 3.000 hogares en 2010.

42. Existe una clara necesidad de acelerar las medidas para hacer frente a la desigualdad, en particular en África, donde se encuentran 27 de los 28 países más pobres del mundo, vive actualmente el 16 % de la población mundial y está en camino de representar el 40 % de esta para 2100. La alta tasa de desempleo, la corrupción, las irregularidades en el suministro de agua, la insuficiencia de los servicios de atención de la salud y la escasez de oportunidades han precipitado un éxodo de los países africanos, que ha culminado con la crisis de los migrantes. Con el advenimiento de la conectividad universal y el mejoramiento del acceso a Internet, los Gobiernos se ven cada vez más obligados a rendir cuentas y llamados a adoptar medidas urgentes a fin de evitar el descontento de los ciudadanos. Si bien se han elaborado muchas buenas prácticas y leyes, la incapacidad de cumplirlas debido a la falta de compromiso y capacidad es uno de los principales desafíos. Para que los países africanos alcancen los Objetivos de Desarrollo Sostenible, deben elaborar planes de acción mensurables y considerar la estrategia de la denuncia y el descrédito para quienes obstaculizan su aplicación.

43. **El Sr. Fuentes-Nieva** (Director Ejecutivo de Oxfam México), panelista, dice que la tributación es un elemento clave del contrato social entre el Estado y los ciudadanos y, por lo tanto, un factor crucial en la creciente desconfianza en las instituciones establecidas en todo el mundo. Los ciudadanos acuerdan esencialmente, en el marco del contrato social, sacrificar parte de su libertad y pagar impuestos a los Gobiernos a cambio de seguridad y de bienes y servicios públicos. Sin embargo, la creciente diferencia entre las exigencias de los ciudadanos y los servicios prestados por los

Estados implica que se necesita un nuevo contrato social y que por lo tanto deberían rediseñarse las políticas tributarias globales. Las crecientes disparidades de ingresos y riqueza y el hecho de no cobrar impuestos a los miembros más ricos de la sociedad son las principales razones del debilitamiento del contrato social. Las considerables discrepancias entre los ingresos antes y después de los impuestos entre los países demuestran que la desigualdad se debe más a decisiones de política que a una certeza.

44. La mejora de la moral tributaria y la confianza entre los ciudadanos y el Estado es una parte importante del aumento suficiente de los ingresos tributarios para luchar contra la pobreza. Por lo tanto, los impuestos deben considerarse conjuntamente con el gasto público, ya que sin una rendición de cuentas clara del gasto público de los fondos recaudados a través de los impuestos, es difícil que los Gobiernos justifiquen tipos impositivos que sean lo suficientemente elevados como para hacer frente a la pobreza y la desigualdad en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. También es fundamental que los Gobiernos puedan aumentar la moral tributaria, demostrando que los fondos públicos no están sujetos a la corrupción.

45. La moral pública y la relación con el contrato social también podrían mejorarse garantizando que el gasto público esté más estrechamente vinculado con las comunidades en las que se recaudan los impuestos. México es un buen ejemplo: recauda el 20 % del PIB en impuestos, pero su dependencia de larga data de los ingresos del petróleo ha dado lugar a un sistema sesgado hacia los impuestos federales, en lugar de los impuestos estatales o municipales. Cuando los Estados tienen capacidad de tributación, (por ejemplo, con respecto a la propiedad de automóviles), a veces participan en una espiral descendente con otros Estados. Del mismo modo, los municipios no suelen recaudar impuestos sobre los bienes inmuebles aunque tengan competencia para hacerlo. Por lo tanto, se debe prestar más atención a la medida en que los impuestos y las transferencias municipales, estatales y federales afectan a la distribución de los ingresos y a la desigualdad, y a la forma en que pueden utilizarse para fortalecer el contrato social.

46. La globalización ha afectado negativamente los ingresos fiscales al incrementar el potencial de la elusión y la evasión de impuestos. Los gobiernos por sí solos no pueden resolver esas cuestiones, sino que requieren la cooperación internacional. Las Naciones Unidas y otros foros internacionales tienen una influencia importante en ese sentido, pues sin los esfuerzos a nivel mundial para cerrar los paraísos fiscales, los ricos seguirán teniendo la oportunidad de

limitar sus tipos impositivos efectivos, que no está al alcance de los demás. Si no se hace frente a los paraísos fiscales y la evasión fiscal se debilita aún más la moral fiscal, ya que la percepción pública del hecho de que los más ricos de la sociedad reciben servicios del Estado sin pagar impuestos aumenta la conciencia de la injusticia del contrato social.

47. **El Sr. Ríos Sánchez** (México) dice que, al evaluar la situación fiscal en México y determinar qué medidas adoptar, es importante reunir información de las organizaciones no gubernamentales. Los estudios demuestran que las transferencias directas diseñadas por el Gobierno de México han tenido bastante éxito. Sin embargo, su Gobierno es consciente de que para alcanzar el Objetivo 10 debe promover el federalismo y mejorar la coordinación entre las instituciones estatales y municipales.

48. **El Sr. Fuentes-Nieva** (Director Ejecutivo de Oxfam México) dice que la mejora de la coordinación entre los distintos niveles de autoridad, asegurando la rendición de cuentas de las autoridades municipales, estatales y federales y el fortalecimiento de la moral tributaria de los ciudadanos son en efecto cruciales para México.

49. **La Sra. Tan** (Observadora de Singapur), recordando que muchos Estados han abandonado el impuesto de sucesiones y a la propiedad, que el impuesto a la propiedad representa solo el 2 % del PIB de los países miembros de la OCDE y que muchos Gobiernos han tenido dificultades para aplicar los impuestos sobre las personas no físicas de los ricos, pregunta cómo pueden los Gobiernos administrar y aplicar impuestos progresivos sobre la riqueza de forma que genere una cantidad de ingresos considerable.

50. **El Sr. Prichard** (Profesor de la Universidad de Toronto, Canadá) dice que los países son en general más eficaces a la hora de aplicar el impuesto a la propiedad que otros tipos de impuesto sobre el patrimonio. Sin embargo, dado que la propiedad física generalmente representa solo una pequeña proporción de la riqueza de las personas con un alto patrimonio neto, el impuesto a la propiedad no es un sustituto de los impuestos sobre la riqueza que consiguen una redistribución más amplia. Los Estados también dudan en aplicar impuestos más amplios, como el impuesto sobre el patrimonio o el impuesto sobre sucesiones. Aunque las recientes reformas tributarias internacionales, como el intercambio automático de información con fines fiscales entre países, facilitaría los ingresos fiscales, es fundamental encontrar la forma de facilitar la tributación no solo de los ingresos, sino también en términos de categorías de riqueza definidas en términos más generales.

51. Los cambios políticos recientes también han menoscabado la eficacia de los impuestos sobre el patrimonio. En los Estados Unidos, las políticas de reducción de los impuestos al patrimonio y del impuesto de sucesiones han reducido los ingresos. Los impuestos sobre el patrimonio sólo funcionan bien cuando los Estados tienen la voluntad política de aplicarlos: al utilizar los nuevos instrumentos de que disponen, los Gobiernos pueden reintroducir los impuestos sobre el patrimonio y hacerlos cumplir con mayor eficacia, mejorando así la equidad.

52. **El Sr. Alemayehu** (Observador de la Alianza Global por la Justicia Fiscal) dice que el debate en curso sobre la tributación y la desigualdad debería haberse centrado en las limitaciones internacionales que afrontan los países en desarrollo antes que en las posibles medidas normativas de la política tributaria interna. Los esfuerzos internacionales para mejorar los regímenes tributarios están fragmentados y las Naciones Unidas son la única organización con la legitimidad para reunirlos. Se ha iniciado un proceso paralelo bajo los auspicios de la OCDE, principalmente porque se han hecho esfuerzos para marginar esas deliberaciones en las Naciones Unidas. Aunque el plazo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible se está acercando rápidamente, la comunidad internacional no está demostrando suficiente urgencia para frenar las corrientes financieras ilícitas y la evasión y el fraude fiscales. Si las Naciones Unidas no pueden encontrar maneras de aliviar las limitaciones externas para los países en desarrollo, no cabe esperar que superen la regresividad de su régimen tributario nacional o apliquen muchas de las buenas iniciativas elaboradas para movilizar recursos internos.

53. **El Sr. Malik** (Observador de la Organización para la Supervivencia de los Pueblos Indígenas) dice que los impuestos son una donación obligatoria, utilizada para influir no solo en los Gobiernos, sino también en organizaciones internacionales como las Naciones Unidas. Sin embargo, dado que la tributación es esencialmente dinero, suelen ser propensa a la corrupción y el blanqueo de dinero. Cualquier solución mundial para mejorar la tributación debería incorporar la comprensión del deber cívico de pagar impuestos en los planes de estudio de las instituciones educativas. Enseñar a la próxima generación cualidades nobles de este tipo sería una forma más sostenible de hacer frente a las dificultades encontradas en la administración y aplicación de los impuestos.

54. **La Sra. Tamba** (miembro del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación) dice que la educación cívica es un aspecto importante del cumplimiento de las obligaciones

tributarias en toda campaña de educación sobre impuestos. En Liberia, la participación activa de la sociedad civil en la promoción de la educación de los contribuyentes y la exigencia de que el Gobierno rinda cuentas por las políticas de gastos han mejorado el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

55. **El Sr. Mosioma** (Director Ejecutivo de Tax Justice Network Africa), respondiendo a la pregunta formulada por la representante de Singapur, dice que, dado que gran parte de la riqueza sujeta al pago de impuestos por los países en desarrollo se mantiene en el extranjero, las soluciones internas solo tienen un efecto limitado. Por lo tanto, habría que centrarse en mejorar el sistema financiero mundial, ampliamente reconocido como defectuoso y conducente a la salida de fondos de los países en desarrollo. Los países en desarrollo recurren a los impuestos al consumo y los incentivos fiscales, en parte porque no están en condiciones de gravar los ingresos del sector empresarial, especialmente cuando las empresas multinacionales practican la elusión y la evasión de impuestos, y en parte debido a las diferencias cada vez mayores entre la legislación sobre los tipos impositivos y los tipos impositivos efectivos.

56. Las soluciones a esos problemas deben acordarse en un contexto mundial. Los países en desarrollo y desarrollados deberían aunar esfuerzos para diseñar un sistema de gobernanza mundial eficaz bajo los auspicios de las Naciones Unidas que sea mutuamente beneficioso para todos. Además, se debe procurar aumentar la transparencia, especialmente en lo que se refiere al lugar en que las empresas declaran sus beneficios y al papel de los beneficiarios finales en los sistemas tributarios.

57. **La Sra. Tamba** (miembro del Comité de Expertos sobre Cooperación Internacional en Cuestiones de Tributación) dice que las corrientes financieras ilícitas procedentes de África superan actualmente a la ayuda para el desarrollo de los países africanos. Por consiguiente, para reducir la pobreza en África es fundamental intensificar los esfuerzos para limitar las corrientes financieras ilícitas.

Clausura de la reunión especial

58. **La Presidenta** dice que los diálogos interactivos celebrados durante la reunión especial han dejado en claro que, a pesar de algunos progresos hacia la creación de una estructura tributaria mundial que se ajuste a las prioridades nacionales, regionales y mundiales en materia de desarrollo sostenible, es necesario seguir trabajando. Los resultados y las conclusiones de la reunión especial deben contribuir al creciente número de recomendaciones a disposición de los países en lo que respecta al uso de las políticas fiscales en apoyo de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible. Los

participantes deben seguir utilizando al Consejo como plataforma para la sensibilización sobre esas recomendaciones, el intercambio de experiencias y enseñanzas extraídas, destacando las necesidades específicas de apoyo al desarrollo de la capacidad y promoción de las iniciativas de los interesados múltiples.

Se levanta la sesión a las 18.05 horas.