



### Serie especial sobre la COVID-19

Las notas de la Serie especial son elaboradas por expertos del FMI para ayudar a los países miembros a hacer frente a los efectos económicos de la COVID-19. Las opiniones expresadas en estas notas son las de los autores y no necesariamente representan las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia del FMI.

10 de diciembre de 2020

# Política tributaria para un crecimiento inclusivo después de la pandemia

*Ruud de Mooij, Ricardo Fenochietto, Shafik Hebous, Sébastien Leduc y Carolina Osorio-Buitron<sup>1</sup>*

Esta nota proporciona orientación sobre reformas de política tributaria después de que las economías se hayan recuperado de la crisis de la COVID-19 y una consolidación fiscal resulte imprescindible. El énfasis está puesto en identificar medidas tributarias que puedan impulsar la movilización de los ingresos de un modo que sea inclusivo y favorable al crecimiento. La nota concluye que los países tienen una variedad de opciones para mejorar la progresividad efectiva de sus sistemas tributarios, reducir las principales distorsiones de los impuestos para el crecimiento, aprovechar los impuestos correctivos para promover una recuperación verde y ajustar los diseños de sistemas tributarios para que se adecuen a una economía cada vez más digitalizada después de la pandemia.

## I. INTRODUCCIÓN

**Tras la pandemia, el tema de la inclusión social ha pasado a ocupar un lugar preponderante en los programas de política en todo el mundo.** En muchos países, los sectores pobres se han visto más golpeados por la crisis de la COVID-19 —ya sea porque perdieron su empleo, se redujeron sus ingresos o por la exposición a los riesgos sanitarios—, en tanto que a los grupos más acomodados les ha ido mejor. En respuesta, los gobiernos han intervenido con firmeza mediante políticas fiscales que buscan proteger a los grupos vulnerables e invertir el aumento inminente de la pobreza y la desigualdad.<sup>2</sup>

**Para promover una recuperación inclusiva, la política fiscal continuará teniendo una función importante.** Una vez que las vacunas y los tratamientos terapéuticos estén ampliamente disponibles, las medidas tributarias y de gasto pueden, en la medida en que sea viable, continuar apuntalando a los hogares vulnerables y contribuir a una recuperación robusta. Por ejemplo, las medidas específicas de desgravación tributaria temporal podrían contribuir a la recuperación; y, cuando el espacio fiscal sea limitado, también podría

<sup>1</sup> Pueden dirigir sus preguntas y comentarios sobre la presente nota a [cdsupport-revenue@imf.org](mailto:cdsupport-revenue@imf.org).

<sup>2</sup> Observatorio de políticas del FMI, [aquí](#).

contribuir una estructura tributaria de corte más progresivo al desplazar los ingresos de quienes tienen baja propensión al consumo a aquellas personas que tienen una alta propensión. Sin embargo, una vez transitada la fase inicial de la recuperación, los gobiernos procurarán desarmar las intervenciones fiscales y resolver gradualmente los niveles de deuda pública en máximos sin precedentes mediante medidas de consolidación fiscal<sup>3</sup>. Un punto crítico es cómo se logrará este cometido y quién habrá de pagar. Esto remarca el papel clave que tiene la política tributaria.

**Esta nota analiza cómo los sistemas tributarios pueden ayudar a resolver las dificultades fiscales con posterioridad a la COVID-19.** Si bien la pandemia no ha modificado los principios fundamentales en los que se apoyan los principales impuestos que gravan la renta, el patrimonio y el consumo, la recuperación de la COVID-19 ofrece oportunidades para resolver deficiencias estructurales en los sistemas tributarios, así como para reactivar impuestos que propician una transformación deseable.<sup>4</sup> A modo de ejemplo, en el mundo pos-COVID-19, los países enfrentarán un desafío aún mayor, el de generar expectativas y brindar apoyo a personas vulnerables y a empresas con dificultades pero viables y, al mismo tiempo, solicitar una contribución mayor de aquellos a los que les va bien. Más aún, la pandemia está acelerando la adopción de tecnologías digitales que transforman las economías, lo que presenta nuevos retos y oportunidades en materia tributaria.<sup>5</sup> Los impuestos también pueden tener una función importante para una recuperación verde.<sup>6</sup> Y, en muchos países, la amenaza de un déficit de ingresos magnifica el desafío anterior a la COVID-19 de financiar las importantes necesidades de gasto en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible.<sup>7</sup>

**Al evaluar las opciones de política tributaria, se tiene en cuenta si son “inclusivas” y “favorables al crecimiento”.** *El carácter inclusivo* se ve plasmado principalmente en la progresividad del sistema tributario: una carga tributaria que aumenta cuanto mayor es el ingreso o el patrimonio del contribuyente. También se refiere a otras dimensiones de la igualdad, como el tratamiento equitativo por género, igualdad de oportunidades, equidad entre generaciones e igual tratamiento a personas en circunstancias similares (equidad horizontal). Un *crecimiento* robusto después de la pandemia exige impuestos que reduzcan al mínimo los efectos adversos sobre las inversiones, el ahorro, el empleo, la productividad o el consumo. Los estudios empíricos han establecido una clasificación de los impuestos en función del crecimiento, donde los impuestos sobre la renta resultaron ser más nocivos para el crecimiento a largo plazo que los impuestos que gravan el consumo o la propiedad.<sup>8</sup> No obstante, en la clasificación de impuestos en relación con la desigualdad, se llegó a resultados opuestos: es decir, los impuestos sobre la renta tienden a reducir la desigualdad más que los impuestos sobre el consumo. Esto sugiere que, en última instancia, debe encontrarse un equilibrio entre el crecimiento y la inclusión al escoger la composición de los impuestos. Aun así, este equilibrio podría flexibilizarse mejorando el diseño de cada uno de estos impuestos. Por ejemplo, se comprobó que las medidas para ampliar la base del IVA son menos nocivas para el crecimiento que el aumento de las tasas del IVA; y los

---

<sup>3</sup> Informe Monitor Fiscal de octubre de 2020, [aquí](#). Los altos coeficientes de deuda-PIB también pueden reducirse a través de un mayor crecimiento, lo que pone de manifiesto la importancia de las reformas estructurales.

<sup>4</sup> Algunos países con sistemas tributarios bien diseñados pueden cubrir el costo excepcional de la crisis con un aporte temporal para la recuperación, como podría ser la aplicación de una sobretasa en impuestos existentes.

<sup>5</sup> S. Gupta, A. Shah, M. Keen y G. Verdier, 2017, Digital Revolutions in Public Finance, [aquí](#); informe Monitor Fiscal de abril de 2018, Digital Government, [aquí](#).

<sup>6</sup> Nota de la Serie especial del FMI sobre la COVID-19 “Ecologizar la recuperación”, [aquí](#).

<sup>7</sup> V. Gaspar, D. Amaglobeli, M. Escribano, D. Prady y M. Soto, Fiscal Policy and Development: Human, Social and Physical Investments for the SDGs, [aquí](#)

<sup>8</sup> Arnold *et al.* (2011); Acosta-Ormaechea *et al.* (2019).

impuestos sobre las sociedades pueden rediseñarse para mitigar sus distorsiones en el crecimiento<sup>9</sup>. Estos temas se abordan en mayor detalle a continuación.

**La nota tiene por objetivo proporcionar una guía operativa de alto nivel para los responsables de formular las políticas tributarias**, y los trabajos analíticos y análisis más pormenorizados en los que se apoya se incluyen en las referencias para los lectores interesados.<sup>10</sup> El consejo que efectivamente se dé tendrá que adecuarse aún más a las necesidades y circunstancias de cada país, lo que dependerá de la posición fiscal, el nivel de ingresos, la estructura de la economía, la informalidad y la capacidad de la administración tributaria. Si bien la nota se centra en la política tributaria, con frecuencia hace referencia a aspectos de la administración tributaria cuando existe una vinculación estrecha con la política;<sup>11</sup> también menciona las políticas de gasto público consideradas pertinentes, si bien no se las analizan en detalle.<sup>12</sup>

**La nota concluye que la mayoría de los países tiene opciones para promover un crecimiento inclusivo a través de una reforma tributaria.**<sup>13</sup> En las economías avanzadas y algunas economías de mercados emergentes, las opciones incluyen sistemas de impuestos sobre la renta personal más progresivos, una imposición más neutral del capital y de la renta de sociedades, una base de IVA más amplia y un mejor/mayor uso de los impuestos sobre el carbono, impuestos inmobiliarios y a la herencia. Los países en desarrollo deberían continuar fortaleciendo su capacidad administrativa para mejorar la aplicación de los impuestos existentes. Por otra parte, a menudo pueden mejorar y simplificar su IVA e impuestos selectivos al consumo, proteger mejor sus impuestos sobre la renta de la elusión y la evasión fiscal, reducir los incentivos tributarios discrecionales, mejorar los regímenes fiscales de las industrias extractivas y sacar mejor provecho de los impuestos que gravan los inmuebles y la contaminación. Los aumentos de impuestos que podrían no ser progresivos en sí mismos —como el aumento de los impuestos sobre el consumo— podrían, no obstante, ser convenientes desde la perspectiva del crecimiento inclusivo si los ingresos financian el gasto, por ejemplo, en programas sociales, educación, salud e infraestructura, que buscan mejorar el nivel de vida.

## II. IMPOSICIÓN DE LA RENTA

---

El impuesto sobre la renta incluye tanto el impuesto sobre la renta personal (IRP) como el impuesto sobre la renta de sociedades (IRS). En las economías avanzadas, el IRP recauda más del 20% del ingreso total, en tanto en los países en desarrollo esta proporción es inferior al 10% (gráfico 1). En el caso del impuesto sobre la

---

<sup>9</sup> Documento de política del FMI “Fiscal Policy and Long-Term Growth”, [aquí](#).

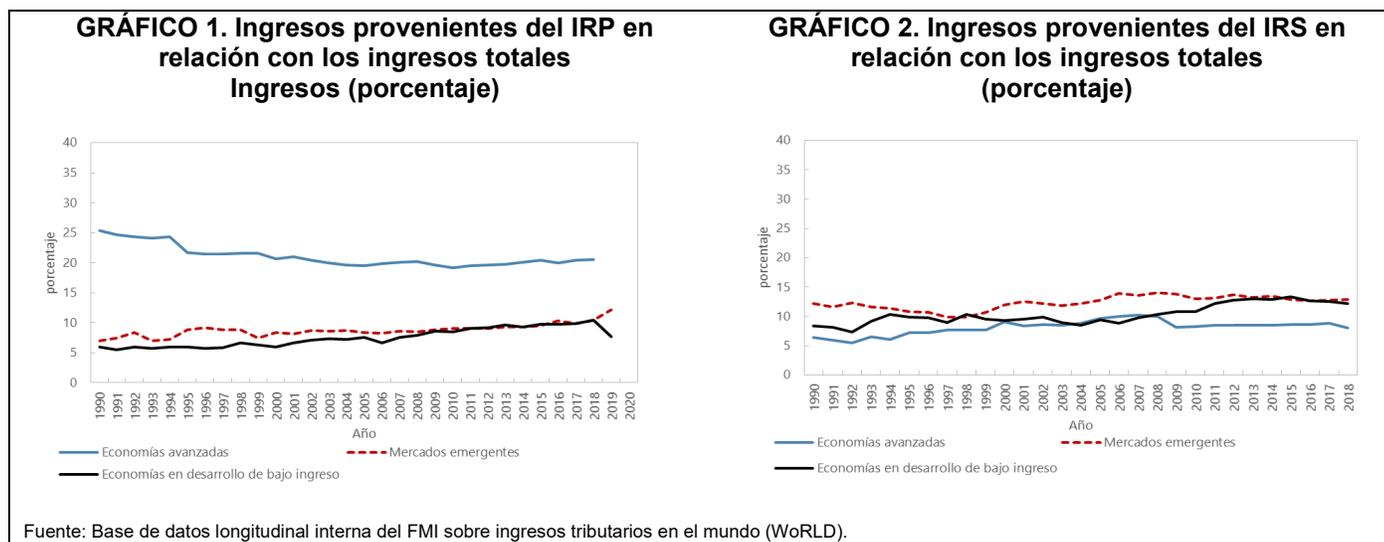
<sup>10</sup> Las principales referencias incluyen: Documentos de política del FMI “From Stimulus to Consolidation” de 2010, [aquí](#); “Revenue Mobilization in Developing Countries” de 2011, [aquí](#); y “Fiscal Policy and Income Inequality” de 2014, [aquí](#). Informe Monitor Fiscal de octubre de 2013 “Taxing Times”, [aquí](#); informe Monitor Fiscal de octubre de 2017 “Tackling Inequality”, [aquí](#). Perspectivas económicas regionales de África subsahariana de mayo de 2018, “Domestic Revenue Mobilization and Private Investment”, [aquí](#); B. Clements, R. de Mooij, S. Gupta y M. Keen, 2015, Inequality and Fiscal Policy, [aquí](#); y Abdelkader y De Mooij (2020).

<sup>11</sup> El documento de política del FMI “Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance” de 2015, [aquí](#), analiza los principales desafíos que enfrentan las administraciones tributarias de los países en desarrollo. Véanse también las notas de la Serie especial del FMI sobre la COVID-19 “Administración de ingresos públicos: Revitalizar las operaciones para salvaguardar la recaudación y el cumplimiento” y “Continuidad de las operaciones de las administraciones de ingresos públicos”, [aquí](#).

<sup>12</sup> Notas de la Serie especial del FMI sobre la COVID-19 “Políticas de gasto en apoyo de las empresas y los hogares” y “Cómo evaluar el impacto en los hogares: Evaluar las transferencias universales”, [aquí](#); y “Cómo llegar a los hogares de las economías de mercados emergentes y en desarrollo: Documentos de identidad personal, datos socioeconómicos y prestación digital”, [aquí](#).

<sup>13</sup> Una condición importante para lograr el éxito de la reforma radica en un fuerte compromiso político y una gestión eficaz por parte del gobierno. La estrategia de ingresos a mediano plazo (EIMP) ofrece un marco para gestionar el proceso de reforma; véase la Plataforma para la colaboración en materia tributaria, [aquí](#).

renta de sociedades (IRS), se da la situación opuesta: recauda más del 12% del total de ingresos tributarios en países en desarrollo, pero solo el 8% en las economías avanzadas (gráfico 2).



## Impuesto sobre la renta personal - Renta del trabajo

El impuesto sobre la renta personal puede aprovechar la información sobre ingresos individuales y otras circunstancias personales para configurar de forma explícita la progresividad del impuesto. Sin embargo, dado que las altas tasas de impuestos marginales distorsionan los incentivos para trabajar, aprender y ganar e inducen a comportamientos de elusión y evasión fiscal, el grado óptimo de progresividad debería procurar un equilibrio entre la equidad y la eficiencia. Este diseño del impuesto sobre la renta es objeto de amplios estudios que orientan la política del siguiente modo.

### Orientación clave

- **Individualizar el impuesto sobre la renta personal (IRP):** Los sistemas del impuesto sobre la renta pueden basarse sobre la renta personal o familiar. Si bien los sistemas del impuesto que se basan en la renta familiar reconocen las contribuciones que hacen los miembros de una pareja, normalmente aumentan las tasas marginales del impuesto para quienes perciben los ingresos secundarios, que a menudo son mujeres. En consecuencia, implícitamente constituyen una discriminación contra la mujer. Como, en general, las mujeres son más sensibles a los impuestos que los hombres,<sup>14</sup> esto desalienta la oferta agregada de mano de obra y perjudica el crecimiento. Por lo tanto, el impuesto personal es más eficiente y neutro en materia de género.
- **Fijar un umbral de exención adecuado** para los ingresos, ya sea mediante una deducción general de impuestos, un crédito fiscal o un tramo gravado con tasa cero. Esto contribuye a la progresividad y simplifica la administración para personas con ingresos inferiores al umbral. Un crédito fiscal es más progresivo que una deducción tributaria o una imposición a tasa cero, dado que el valor en estas últimas opciones depende de la tasa marginal del impuesto que recae sobre el contribuyente. En la OCDE, la mediana del umbral es aproximadamente un 25% del salario promedio. En los países en desarrollo, los umbrales son en general más altos como porcentaje del salario promedio, lo que contribuye a simplificar la administración. Sin embargo, los umbrales a veces exceden considerablemente el salario promedio, lo que reduce la cobertura

<sup>14</sup> En comparación con los hombres, las mujeres asumen una mayor proporción de las tareas del hogar en relación con el empleo pago, lo que les da mayor flexibilidad para adecuar el horario de trabajo formal; véase, por ejemplo, Alesina *et al.* (2011). Evers *et al.* (2008) ofrece un meta-análisis de las elasticidades estimadas de oferta de mano de obra para hombres y mujeres.

del impuesto y transforma al IRP en un impuesto que grava exclusivamente a personas de muy altos ingresos, recaudando así pocos ingresos. El consejo habitual es no fijar un umbral superior al salario promedio, si bien pueden preverse niveles más altos cuando se encuentra por debajo de un nivel razonable de subsistencia.

- **Usar un esquema de tasas progresivas para el IRP** y calibrarlo para satisfacer su necesidad de ingresos, procurando al mismo tiempo establecer un equilibrio entre la equidad y la eficiencia. Un IRP con tasa única —adoptado por casi 30 países, en ocasiones a tasas muy bajas de entre el 10% y el 15%— normalmente es mucho menos progresivo que el esquema que utilizan la mayoría de los países, el cual se basa en una escala de tasas marginales ascendentes del IRP.
- **Elegir cuidadosamente la tasa máxima del IRP**, a menudo un tema polémico desde el punto de vista político, que depende de la aversión de la sociedad a la desigualdad. Una referencia que suele utilizarse es la tasa de maximización de los ingresos públicos, que da cuenta de las respuestas conductuales del grupo de más altos ingresos. Los estudios estiman que esta tasa (que en estos cálculos incluye las contribuciones sociales y los impuestos implícitos sobre el consumo que reducen el valor real del ingreso) se sitúa entre un 50% y un 60% en las economías avanzadas.<sup>15</sup> Así pues, algunos países parecen tener margen para imponer tasas más altas del IRP para los grupos de más altos ingresos a fin de fortalecer la progresividad. Para los países en desarrollo, la tasa de maximización de ingresos podría ser menor pues tienen menos capacidad de aplicación.<sup>16</sup> Otro parámetro importante es el nivel de ingreso al cual se aplicará la tasa más alta del IRP. La mediana de la OCDE equivale a tres veces el salario promedio, pero la variación es grande.
- **Emplear créditos para trabajadores en los grupos de más bajo ingreso, si la administración es suficientemente sólida.** Los créditos fiscales sobre la renta del trabajo reembolsables para los grupos de más bajo ingreso pueden ser convenientes para promover objetivos de equidad y, al mismo tiempo, promover la participación en el mercado laboral. Para reducir sus costos fiscales, deben eliminarse gradualmente al aumentar los ingresos, aun si esto genera una tasa marginal alta del impuesto para los grupos de bajo ingreso. Estos esquemas requieren una capacidad administrativa sólida, lo que los hace menos adecuados para países en desarrollo. También podrían concederse a los grupos de más bajo ingreso desgravaciones para contribuciones a la seguridad social (asegurando, no obstante, que puedan acceder a las prestaciones), como hicieron algunos países durante la pandemia de COVID-19.
- **Limitar las deducciones y los créditos ineficaces/ineficientes del IRP**, a menudo utilizados por países —incluidos países en desarrollo— para gastos relacionados con hijos, educación, vivienda, seguro de salud, desplazamiento al trabajo y donaciones de caridad. Algunos de estos gastos tributarios benefician desproporcionadamente a los ricos, en especial cuando se los diseña como deducciones, cuyo valor depende de la tasa marginal del impuesto del contribuyente. En los países en desarrollo con altos umbrales del IRP, estas deducciones normalmente no benefician en lo más mínimo a los hogares pobres. Al simplificar el gasto tributario, es posible simplificar el IRP, recaudar más ingresos (o el mismo ingreso a tasas más bajas del impuesto) y mejorar la progresividad. Sin embargo, algunos gastos tributarios podrían tener efectos positivos en el crecimiento inclusivo, como las deducciones/los créditos por cuidado de hijos y educación.
- **Adoptar un régimen simplificado para pequeñas empresas, en especial cuando el cumplimiento tributario es problemático.** Muchos países (en desarrollo) aplicaron con éxito un régimen presuntivo simplificado para empresas por debajo de cierto umbral de facturación a fin de facilitar el cumplimiento y fomentar la formalización de las pequeñas empresas. El régimen usualmente se basa en la facturación o el

---

<sup>15</sup> Informe Monitor Fiscal de octubre de 2013 "Taxing Times", [aquí](#).

<sup>16</sup> Después de importantes shocks económicos, algunos países (por ejemplo, Australia (2011), Alemania (1991), Japón (2012)) han recurrido a aumentos temporales de las tasas del IRP (en los grupos de más alto ingreso) (y el IRS) para financiar un aumento temporal del gasto.

flujo de efectivo y debe limitarse a las pequeñas empresas.<sup>17</sup> Las tasas normalmente son moderadas, pero no deben ser demasiado bajas en relación con la carga del IRP pues esto desincentiva el ingreso en el régimen normal del impuesto sobre la renta. Durante la COVID-19, los problemas de flujos de efectivo para las pequeñas empresas han justificado la decisión de diferir o suspender temporalmente estos pagos de impuestos.

## Impuesto sobre la renta personal - Renta del capital

Dado que la renta procedente del capital tiende a concentrarse entre los ricos, la progresividad del IRP puede fortalecerse al gravar los intereses, los dividendos y las ganancias de capital. Hay dos diseños empleados comúnmente. Uno consiste en gravar la suma de renta del trabajo y renta del capital en una estructura de tasas progresivas, congruente con la capacidad contributiva. Con frecuencia, se considera que este “impuesto sobre la renta global” es el sistema más equitativo y tendría, asimismo, un efecto neutral en el tratamiento de la renta del trabajo frente a la renta del capital (que, en ocasiones, puede ser difícil de separar, como sucede con los trabajadores autónomos). Sin embargo, el impuesto sobre la renta global puede ser complicado en términos administrativos. Más aún, debido a las altas tasas del impuesto marginal sobre el capital móvil se corre el riesgo de crear distorsiones relativamente grandes, así como amplia elusión y evasión. La alternativa consiste en separar la imposición de la renta del trabajo de la renta del capital en un régimen de “impuesto sobre la renta dual”. En este caso, habitualmente se aplica un esquema de tasas progresivas para gravar la renta del trabajo y una tasa proporcional para gravar la renta del capital, aunque a una tasa más baja para atenuar las distorsiones. En las últimas décadas, los sistemas de impuestos sobre la renta se han desplazado en dirección al sistema dual, aunque pocas veces en su forma pura. La siguiente orientación sobre la imposición de la renta de capital tiene carácter universal.

### Orientación clave

- **Gravar las diferentes formas de renta del capital de una manera neutral.** El tratamiento diferencial de los intereses, los dividendos y las ganancias de capital causa distorsiones en las carteras de activos y erosiona la base del impuesto sobre la renta del capital. En la mayoría de los países, los intereses y las ganancias de capital tributan menos que los dividendos y, en algunos, las ganancias de capital están totalmente exentas del IRP (principalmente en los países de bajo ingreso, pues resulta difícil su aplicación). Por otra parte, determinados tipos de rentabilidades (por ejemplo, de los bonos de deuda pública) o determinados inversionistas (por ejemplo, inversionistas institucionales) reciben un tratamiento preferencial. La imposición neutral de toda la renta de capital puede reducir al mínimo la elusión y fortalecer la movilización de los ingresos de una manera progresiva.<sup>18</sup>
- **Fijar una tasa razonable del impuesto sobre la renta de capital.** Podría sostenerse que la tasa del impuesto sobre la renta de capital debe ser más baja que la tasa más alta que grava el impuesto sobre la renta del trabajo, pues estos impuestos son relativamente distorsivos debido a la movilidad internacional del capital. Sin embargo, consideraciones de equidad podrían promover un impuesto razonablemente alto sobre la renta de capital. Además, los impuestos sobre la renta de capital no deben diferir demasiado de los impuestos sobre la renta del trabajo a fin de evitar las prácticas de arbitraje, particularmente importantes para

---

<sup>17</sup> Un problema habitual es que los umbrales para acceder a estos regímenes se fijan en niveles demasiado elevados de modo que las empresas medianas gozan de un tratamiento tributario preferencial. Las entidades jurídicas y las personas físicas que prestan servicios profesionales —como abogados, contadores, médicos— deben quedar excluidas de los regímenes presuntivos y tributar el impuesto sobre la renta personal normalmente.

<sup>18</sup> Las ganancias de capital normalmente tributan por el criterio de realización, no de devengo, lo que puede justificar una tasa diferente del impuesto, en comparación con los dividendos y los intereses.

los empresarios autónomos organizados en sociedades cerradas, que pueden cobrar sus propios salarios (sujetos al IRP) o dividendos (sujetos al IRS y al impuesto sobre dividendos).

- **Utilizar tasas de retenciones, cuando sea viable.**<sup>19</sup> Son mecanismos efectivos de aplicación al recaudar el impuesto de un número limitado de fuentes, tales como instituciones financieras y otras grandes empresas.
- **Aprovechar la información externa.** El principal desafío que enfrentan las administraciones tributarias para mitigar el riesgo de evasión del impuesto sobre la renta del capital consiste en recaudar y utilizar la información de terceros, tal como la información bancaria de personas físicas. Los hechos recientes en el contexto mundial facilitan el intercambio automático de información para fines tributarios entre países, lo que puede ayudar a contrarrestar de manera eficaz la evasión tributaria transnacional. Obtener acceso y utilizar estos datos sigue siendo una tarea difícil para los países en desarrollo.<sup>20</sup>

## Impuesto sobre la renta de sociedades

El impuesto sobre la renta de sociedades (IRS) es parte del impuesto sobre la renta y una fuente importante de ingresos en la mayoría de los países. En qué medida el IRS contribuye a la progresividad no es evidente pues su incidencia puede recaer no solo sobre las empresas o sus accionistas, sino también sobre los trabajadores en la forma de salarios más bajos. Aun así, en la medida en que el IRS grava las rentas económicas (ganancias superiores a la rentabilidad mínima exigida por el inversionista), esta incidencia recaerá en los propietarios de la empresa y el IRS puede contribuir a lograr el objetivo de redistribución del ingreso. Por otra parte, la imposición de las rentas económicas no tiene efectos distorsivos. Si el IRS estuviera diseñado como un impuesto sobre las rentas económicas (por ejemplo, al excluir de la base la rentabilidad mínima requerida, o al diseñarlo como un impuesto sobre los flujos de efectivo donde la inversión puede imputarse inmediatamente a resultados), este sería más favorable al crecimiento. Dicho diseño tributario tendría un atractivo especial a la luz de la COVID-19, pues no afectaría a las empresas en dificultades que obtienen una ganancia mínima o incurren pérdidas (tales como sectores de viajes y hospitalidad) pero sí recaudaría ingresos tributarios de empresas que han sido prósperas durante la pandemia (tales como algunas empresas farmacéuticas y con alto nivel de digitalización). Más aún, un impuesto sobre rentas económicas también eliminaría el sesgo a la deuda intrínseco en los actuales sistemas del IRS y, de ese modo, sería menor la vulnerabilidad de las empresas a incumplimientos de pago durante grandes shocks, como la crisis de la COVID-19.<sup>21</sup>

Durante la COVID-19, muchos países han concedido desgravaciones temporales de las cargas tributarias por el IRS que recae sobre las empresas, por ejemplo, al diferir las obligaciones tributarias, ajustar los pagos en cuotas o permitir el traslado de pérdidas fiscales a ejercicios ya cerrados. Esto ha mejorado los flujos de efectivo de las empresas y contribuido a la supervivencia de empresas solventes que sufrían una crisis de liquidez. Durante la fase de recuperación, podrían considerarse medidas de estímulo temporal, como la depreciación acelerada o los créditos por inversión para dar impulso a las inversiones. Sin embargo, con el tiempo, estas medidas temporales tendrán que eliminarse gradualmente y deberá restablecerse o fortalecerse el IRS como un impuesto que grava empresas rentables.

El IRS sufre la presión de efectos adversos en el ámbito internacional. En primer lugar, la competencia fiscal agresiva se ha traducido en descensos abruptos de las tasas nominales del IRS en el mundo (gráfico 3). En segundo lugar, las empresas multinacionales a menudo se las arreglan para tener una tributación muy baja

---

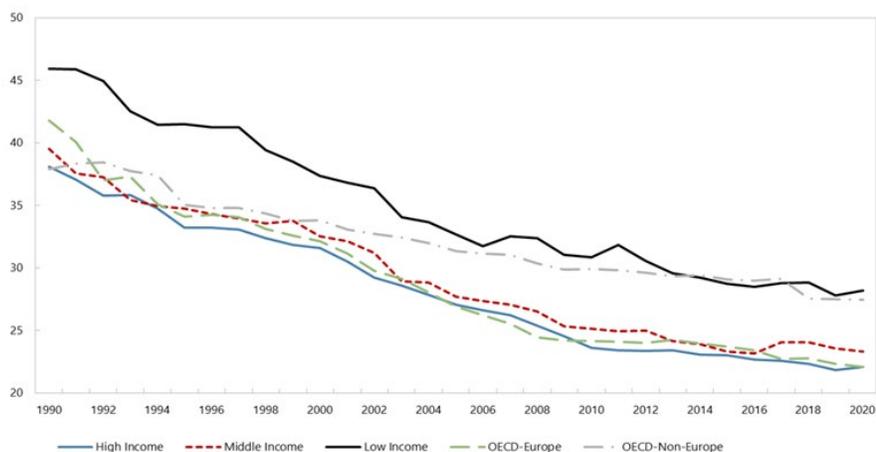
<sup>19</sup> La recaudación del IRP que grava la renta del trabajo también se beneficia de las retenciones que realizan los empleadores en regímenes de reparto.

<sup>20</sup> Chang *et al.* (2020) estiman cómo la información de terceros puede fortalecer la recaudación de ingresos en los países en desarrollo. Beer *et al.* (2019) evalúan el impacto del intercambio automático de información sobre la evasión tributaria transnacional.

<sup>21</sup> Documento de política del FMI "Tax Policy, Leverage and Macroeconomic Stability" de 2016, [aquí](#).

desplazando ganancias desde jurisdicciones de alta tributación a otras de baja tributación, por ejemplo usando técnicas de precios de transferencia, desplazando deuda internacional y mediante la búsqueda de tratados fiscales más favorables.<sup>22</sup> Dichas formas de elusión tributaria son particularmente importantes para los países en desarrollo, pues tienen leyes desactualizadas y capacidad limitada para resolver el problema. La coordinación internacional de los sistemas de IRS ha avanzado en los últimos años para mitigar estos riesgos.<sup>23</sup> Los países mismos pueden considerar las siguientes opciones de política para fortalecer su IRS.

**GRÁFICO 3. Tendencias de las tasas nominales del IRS**



Fuente: Base de datos de políticas tributarias del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

### Orientación clave

- **Fijar una tasa razonable para el IRS.** La competencia tributaria ha conducido a una disminución de la tasa promedio del IRS en el mundo, desde más de 40% en 1999 a un rango de entre 20% y 25% en la actualidad. Los países de bajo ingreso han mantenido tasas bastante más altas, del orden del 30%, y los países grandes en general mantuvieron tasas de IRS relativamente más altas en comparación con pequeños países.
- **Utilizar incentivos tributarios con base en los costos, más que en las ganancias.**<sup>24</sup> En particular, los países en desarrollo a menudo buscan atraer inversión extranjera directa (IED) ofreciendo directamente exenciones al IRS, por ejemplo, en zonas económicas especiales o mediante la exoneración temporal de impuestos. Sin embargo, estas medidas, por lo general, resultan ser ineficaces, ineficientes y proclives a abuso. Las pruebas sugieren que tienen poca incidencia en la lista de factores importantes que se toman en cuenta para la localización de empresas multinacionales y suelen tener un efecto redundante; en otras palabras, la inversión se habría realizado de todos modos sin tales beneficios. Su costo fiscal puede ser elevado, en ocasiones, varios puntos porcentuales del PIB. Los incentivos tributarios que reducen directamente el costo de la inversión, tales como los créditos tributarios de inversión, la depreciación acelerada o atribución a gastos ofrecen un mayor rendimiento por dólar del gobierno gastado. El gobierno y la gestión de los incentivos tributarios a menudo pueden mejorarse si se aplican criterios objetivos con base

<sup>22</sup> Documento de política del FMI "Spillovers in International Corporate Taxation" de 2014, [aquí](#).

<sup>23</sup> Actualmente, se está debatiendo en el *Marco Inclusivo* de la OCDE/G-20 a fin de introducir i) impuestos mínimos para frenar la competencia y la elusión fiscal y ii) nuevos derechos de imposición para abordar la preocupación que genera la digitalización. OCDE, Tax Challenges Arising from Digitalization – Report on Pillar One Blueprint – Pillar Two Blueprint.

<sup>24</sup> FMI, OCDE, Banco Mundial y Herramientas de las Naciones Unidas sobre "Opciones para el uso eficiente y eficaz de incentivos tributarios en países de bajo ingreso de 2015", [aquí](#).

en reglas incorporados en la ley tributaria, en contraposición a los beneficios discrecionales que se conceden según el caso. Las cláusulas de suspensión pueden facilitar una evaluación oportuna.

- **Utilizar incentivos para la investigación y desarrollo (I+D) si la administración tributaria puede aplicarlos.**<sup>25</sup> Muchos países avanzados incentivan la actividad de I+D mediante créditos fiscales especiales o grandes deducciones del IRS. Estas políticas pueden ser eficientes debido a las externalidades positivas asociadas con la I+D. Las pruebas empíricas sugieren que estas políticas han funcionado muy bien en muchas economías avanzadas y que conllevan la posibilidad de generar importantes efectos de crecimiento positivos a largo plazo. Aun así, deben contar con una fuerte capacidad de aplicación para poder limitar los abusos. En los últimos tiempos, algunos países, en especial en Europa, han adoptado regímenes de propiedad intelectual que reducen el impuesto sobre la renta derivada de innovaciones. En general, son menos eficientes en materia de costos que los incentivos que reducen los costos de I+D.
- **Evitar incentivos tributarios especiales para pequeñas y medianas empresas (pymes)**, como por ejemplo tasas reducidas del IRS o deducciones tributarias relacionadas con el tamaño.<sup>26</sup> Con estos incentivos, se corre el riesgo de desalentar el crecimiento de las empresas y puede acabar beneficiando a empresarios acaudalados que tienen múltiples empresas (lo que socava la progresividad); también pueden conllevar un considerable esfuerzo administrativo.
- **Diseñar un régimen fiscal especial para las industrias extractivas**<sup>27</sup> a fin de obtener una porción razonable de las rentas económicas de los recursos asociados con la extracción de petróleo y minerales. Por lo general, estos regímenes especiales se suman al IRS normal e incluyen impuestos sobre las rentas económicas que generan los recursos naturales en combinación con regalías o el reparto de la producción. En algunas economías ricas en recursos, los ingresos provenientes de estos impuestos pueden ser considerables. Sin embargo, la fuerte caída de los precios de las materias primas que coincide con la COVID-19 ha afectado considerablemente estos ingresos y requerido políticas de respuesta adecuadas.<sup>28</sup>
- **Adoptar y adaptar reglas contra la elusión fiscal para proteger al IRS de las prácticas de traslado de beneficios de las empresas multinacionales.**<sup>29</sup> El proyecto G-20/OCDE sobre la erosión de la base tributaria y el traslado de beneficios (BEPS, por sus siglas en inglés) acordó normas internacionales y directrices comunes para que los países protejan sus bases tributarias y, al mismo tiempo, eviten la doble imposición. Sin embargo, los problemas y limitaciones de capacidad específicos de los países en desarrollo requieren una mayor adaptación y simplificación de las soluciones que puedan administrarse con agilidad sin vulnerar actividades empresariales legítimas. Por ejemplo, puede aplicarse un impuesto mínimo alternativo, con base en indicadores simplificados, como la facturación o los activos.<sup>30</sup> Del mismo modo, pueden establecerse topes simples sobre los pagos deducibles de impuestos para mitigar las prácticas de elusión fiscal. Los países en desarrollo deben también ser prudentes al firmar tratados para evitar la doble imposición y prestar especial atención a sus términos y condiciones. A modo de ejemplo, deben evitar imponer severas restricciones al uso de retenciones sobre pagos al extranjero (por ejemplo, sobre regalías, intereses o servicios entre empresas relacionadas), las cuales pueden servir como instrumentos efectivos para atenuar

---

<sup>25</sup> Informe Monitor Fiscal del FMI de abril de 2016 "Acting Now, Acting Together", [aquí](#).

<sup>26</sup> *Ibid.* e informe Monitor Fiscal del FMI de abril de 2017 "Achieving More with Less", [aquí](#).

<sup>27</sup> Puede encontrarse un análisis y debate sobre estos regímenes en Daniel *et al.* (2010 y 2017) y en el documento de política del FMI "Regímenes fiscales para las industrias extractivas: Diseño e implementación", [aquí](#). El FMI ha desarrollado el modelo Análisis fiscal de las industrias de extracción de recursos (FARI, por sus siglas en inglés) para evaluar estos regímenes, [aquí](#).

<sup>28</sup> Nota de la Serie especial del FMI sobre la COVID-19 "Regímenes fiscales de los recursos naturales: Respuesta de la política tributaria", [aquí](#).

<sup>29</sup> Documentos de política del FMI "Spillovers in International Corporate Taxation" de 2014, [aquí](#); y "Corporate Taxation in the Global Economy" de 2019, [aquí](#).

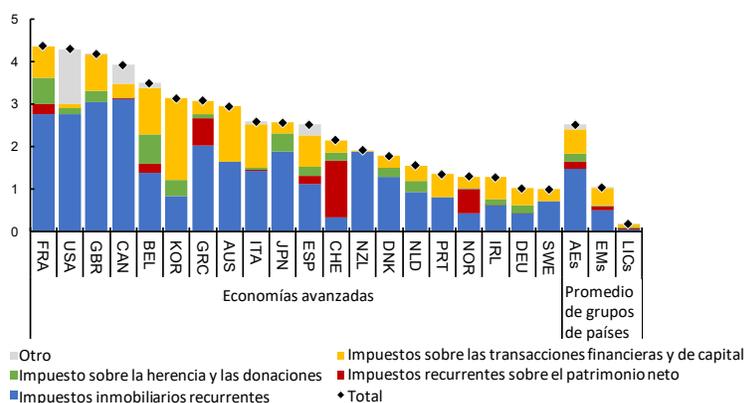
<sup>30</sup> Aslam y Coelho (2020).

la elusión fiscal; también deben evitar restringir la capacidad de gravar las ventas indirectas de inmuebles, especialmente importantes en las industrias extractivas.<sup>31</sup>

### III. IMPOSICIÓN DEL PATRIMONIO

Si bien la mayoría de los países gravan la rentabilidad del capital mediante los impuestos sobre la renta, a menudo los complementan y, en ocasiones, los sustituyen por impuestos sobre el patrimonio o las transferencias patrimoniales. En el gráfico 4 se observa que los ingresos recaudados por tales impuestos — incluidos los impuestos sobre los inmuebles, el patrimonio y las transferencias de activos— oscilan entre el 1% y el 4% del PIB en las economías avanzadas; en general, la proporción es (mucho) más baja en los países en desarrollo.<sup>32</sup> Recientemente, tales impuestos concitaron mayor atención debido a la elevada y creciente desigualdad de la riqueza (posiblemente exacerbada aún más por la COVID-19) y se los ha promocionado como una posible forma de recuperar ingresos públicos tras la pandemia.

**GRÁFICO 4. Impuestos sobre el patrimonio, 2017 (porcentaje del PIB)**



Fuente: Base de datos global de estadísticas tributarias de la OCDE.

#### Orientación clave

- **Aprovechar al máximo los impuestos inmobiliarios recurrentes.**<sup>33</sup> Tales impuestos gravan los valores brutos de los inmuebles y se consideran entre los menos distorsivos para el crecimiento económico, muy probablemente porque su base es fija y las tasas actuales son bajas. Los impuestos inmobiliarios suelen ser una fuente de ingresos públicos para los gobiernos locales y pueden contribuir a la rendición de cuentas. En la medida en que los valores de los inmuebles reflejen el valor de los servicios públicos locales, los impuestos inmobiliarios se asemejan a un impuesto sobre los beneficios. En promedio, recaudan alrededor del 1% del PIB en las economías avanzadas, si bien esta proporción llega hasta el 3% del PIB en Canadá y el Reino Unido. En los países en desarrollo, suelen recaudar menos del 0,5% del PIB. En muchos países, hay margen para aprovechar al máximo este impuesto subiendo las tasas, actualizando los valores de los

<sup>31</sup> Plataforma de colaboración en materia tributaria, 2020: Guía sobre la tributación de las transferencias indirectas transnacionales, [aquí](#).

<sup>32</sup> La nota no analiza los impuestos sobre las transacciones financieras, que generan múltiples distorsiones y difícilmente contribuyan a un crecimiento inclusivo (Matheson, 2011).

<sup>33</sup> Norregaard (2013). En ocasiones, se usan impuestos a la transferencia de inmuebles como reemplazo de los impuestos recurrentes sobre inmuebles, pues pueden ser más fáciles de recaudar. Sin embargo, los impuestos sobre la transferencia de inmuebles en general son más distorsivos que los impuestos inmobiliarios recurrentes, pues reducen operaciones de beneficio recíproco.

inmuebles a los precios corrientes de mercado y, en los países en desarrollo en particular, mejorando los registros catastrales y ampliando la capacidad de la administración. Cuando resulta difícil obtener valuaciones de mercado, la utilización de métodos simplificados con base en zonas inmobiliarias puede generar resultados razonables con menores costos administrativos.

- **Considerar los impuestos sobre el patrimonio —quizás los que superen un umbral de valuación— si otros impuestos sobre la rentabilidad de los activos no tienen suficiente eficacia.** Los impuestos sobre el patrimonio gravan la suma de los activos financieros y no financieros, menos los pasivos. Apuntan a la misma base que los impuestos sobre la renta del capital en la medida en que los activos generen un flujo de renta. La base de un impuesto sobre el patrimonio podría ser más amplia si se incluyeran los activos que no generan renta. Sin embargo, resulta difícil valorar tales activos, razón por la cual se los suele eximir de los impuestos sobre el patrimonio (por ejemplo, residencias principales, activos de planes de pensiones, activos agrícolas y empresariales, obras de arte, joyas, acciones de empresas que no cotizan en bolsa). La evidencia empírica de los países escandinavos y de Suiza indica que los impuestos sobre el patrimonio han sido objeto de gran elusión y evasión, principalmente de las personas más acaudaladas que ocultan su patrimonio en otros países, lo que inhibe la progresividad del impuesto. Durante las últimas décadas, varios países han derogado los impuestos sobre el patrimonio debido a su baja productividad en relación con los costos administrativos. Sin embargo, en Suiza, el impuesto cantonal sobre el patrimonio, que tiene una base relativamente amplia, funciona como un sustituto del impuesto sobre la renta del capital y recauda más del 1% del PIB. El incumplimiento podría mitigarse con el intercambio automático de información entre países y la creación de una unidad especializada dentro de la administración de ingresos públicos que se dedique a contribuyentes muy acaudalados. Sin embargo, los impuestos patrimoniales son menos viables para los países en desarrollo debido a las dificultades administrativas que presentan.
- **Aplicar impuestos sucesorios o sobre la herencia/las donaciones.** Estos pueden ser herramientas de redistribución eficaces para limitar la desigualdad patrimonial entre generaciones y mejorar la igualdad de oportunidades, una dimensión importante de la inclusión. Si bien las economías más avanzadas los aplican, estos impuestos no han resultado fáciles de instrumentar debido a las amplias exenciones tributarias, los umbrales en ocasiones muy altos y las prácticas de elusión y evasión generalizadas. La recaudación promedio en países que aplican este impuesto es del 0,1% del PIB en 2017. Sin embargo, los ingresos recaudados son más altos en Bélgica y en Francia (donde llegan hasta 0,7% del PIB), lo que sugiere que a menudo pueden mejorarse.

#### IV. IMPOSICIÓN DEL CONSUMO

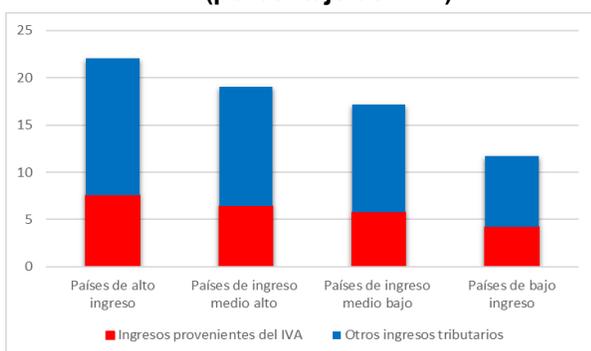
---

En general, los impuestos que gravan el consumo son menos progresivos que los impuestos sobre la renta o el patrimonio y, en ocasiones, incluso podrían tener carácter regresivo. Resulta más difícil dar carácter progresivo a los impuestos al consumo porque los gobiernos normalmente no pueden observar las compras que realizan las personas. Los intentos para dotarlos de mayor progresividad son, por lo tanto, poco claros y menos eficientes que el diseño de la progresividad en impuestos sobre la renta o el patrimonio. Aun así, los impuestos al consumo son una fuente importante de recaudación para la mayoría de los gobiernos, en parte debido a la relativa facilidad de aplicación y cobro. Si los ingresos recaudados se destinan a un gasto progresivo, el impacto neto en los pobres puede, de todos modos, ser positivo. Esta sección analiza dos impuestos al consumo: el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos selectivos al consumo.

## Impuesto al valor agregado<sup>34</sup>

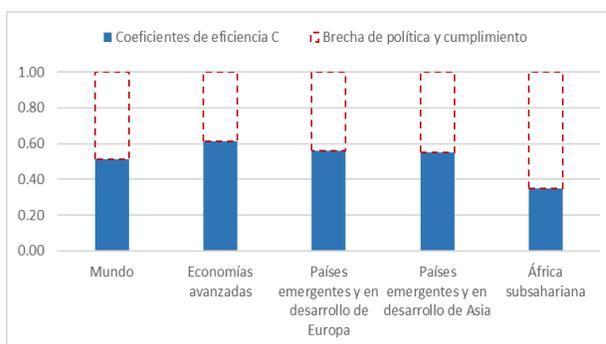
El IVA, adoptado por más de 160 países del mundo, normalmente representa alrededor de una tercera parte de los ingresos tributarios totales y su recaudación promedio oscila entre el 4,2% del PIB en los países de bajo ingreso y el 7,6% del PIB en los países de alto ingreso (gráfico 5). Sin embargo, los ingresos provenientes del IVA podrían estar en alrededor de la mitad de su potencial, como lo indica su coeficiente de “eficiencia C”, la relación entre los ingresos efectivos de IVA y el producto del consumo interno y la tasa general de IVA. La eficiencia C promedio se sitúa en torno al 51%, pero puede ser mucho menor (por ejemplo, 35% en África subsahariana) (gráfico 6). Esto significa que existe un gran potencial de mejora mediante un mejor diseño y aplicación del IVA. A modo de ejemplo, si los países de África subsahariana aumentaran la eficiencia C hasta el promedio mundial, los ingresos aumentarían en aproximadamente un 2% del PIB.

**GRÁFICO 5. Ingresos provenientes del IVA (porcentaje del PIB)**



Fuente: Base de datos longitudinal interna del FMI sobre ingresos tributarios en el mundo (WoRLD).

**GRÁFICO 6. Coeficientes de eficiencia C del IVA**



Fuente: Marco de evaluación de la política tributaria.

En ocasiones, se considera que el IVA es regresivo por cuanto los pobres pagan una proporción mayor de su ingreso anual en concepto de impuestos que los ricos. Sin embargo, corresponde hacer algunas salvedades a estas afirmaciones ya que reflejan principalmente un mayor ahorro anual de quienes tienen un mayor ingreso. De hecho, cuando se mide la carga tributaria en relación con el gasto corriente —que para muchos posiblemente sea un mejor indicador del bienestar económico—, se comprueba que los impuestos que gravan el consumo son proporcionales o incluso levemente progresivos. Para lograr efectivamente generar ingresos y apuntalar un crecimiento inclusivo, el diseño del IVA debe basarse en los siguientes parámetros.

### Orientación clave

- **Adoptar una única tasa de IVA.** La tasa general promedio del IVA en el mundo es del orden del 15%, aunque en general se observan tasas bastante más bajas en Asia y bastante más altas en Europa. Varios países aplican tasas reducidas del IVA (incluida la tasa cero)<sup>35</sup> sobre determinados productos o servicios, a

<sup>34</sup> Ebril *et al.* (2001), Documento de política del FMI “Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries” de 2019, [aquí](#); y el módulo sobre IVA del Marco de Evaluación de la Política Tributaria, [aquí](#). En algunos países, el IVA recibe el nombre de Impuesto general sobre las ventas.

<sup>35</sup> En un régimen con tasa cero de IVA, los proveedores pueden computar el IVA soportado como crédito. Esto difiere de una exención de IVA, en cuyo caso no es posible computar ningún crédito. Las exportaciones deben gravarse a tasa cero y las importaciones, gravarse con un régimen IVA basado en el país de destino. Como los créditos por IVA pueden exceder las obligaciones por IVA para quienes realizan prestaciones gravadas a tasa cero (incluidos los exportadores), esto da origen a devoluciones del IVA. La gestión de tales devoluciones ha presentado dificultades en muchos países en desarrollo; para acceder a un análisis, véase Pessoa *et al.* (2020). Durante la pandemia de COVID-19, algunos países han agilizado las devoluciones del IVA para aliviar las limitaciones de crédito.

menudo para dotar al IVA de mayor progresividad. Sin embargo, dado que los hogares de alto ingreso normalmente gastan más en tales compras (por ejemplo, en comida), esta es una forma ineficiente y poco clara de mejorar la progresividad del impuesto, por ejemplo, en comparación con los impuestos sobre la renta o con medidas compensatorias como el gasto social para proteger a los grupos más vulnerables. Las tasas reducidas de IVA también tienen un costo importante en términos de recaudación, crean distorsiones en la economía, causan complejidades administrativas y aumentan la carga de cumplimiento para las empresas.<sup>36</sup>

- **Reducir al mínimo la utilización de exenciones de IVA.** El IVA se impone sobre cada operación del proceso de producción. Cuando una empresa registrada como contribuyente de IVA compra bienes, el impuesto que paga sobre las compras constituye un crédito o se devuelve. Este diseño garantiza que el IVA finalmente solo grave el consumo final y que se impidan las distorsiones de producción. También tiene el atractivo de promover el cumplimiento tributario voluntario ya que las empresas tienen el incentivo de registrarse para computar los créditos por el impuesto pagado. De hecho, quienes operan en el sector informal siguen soportando el impuesto sobre las compras que realizan, sin tener la posibilidad de computar los créditos. Las exenciones del IVA socavan la esencia del autocumplimiento que caracteriza al impuesto al gravar los insumos y causar distorsiones en la producción. Por ello se recomienda reducir al mínimo la cantidad de exenciones del IVA, si bien es común que existan unas pocas exenciones bien definidas, por ejemplo, los servicios financieros con base en márgenes, la atención médica y, en ocasiones, los alimentos básicos.
- **Fijar un umbral adecuado de registro como contribuyente del IVA.** El atractivo de eximir a pequeños comercios del registro del IVA consiste en aliviarlos de la carga de cumplimiento; también permite que la administración tributaria centre sus esfuerzos de aplicación en las grandes empresas. El establecimiento de un umbral puede fortalecer la progresividad del IVA en países en desarrollo, donde los más pobres suelen comprar sus bienes a pequeños comercios.<sup>37</sup>
- **Modernizar el IVA sobre el comercio electrónico.** Los países deben exigir que los vendedores en línea se registren como contribuyentes del IVA, exigir que las plataformas digitales cobren el IVA sobre sus ventas y reducir el umbral para la aplicación del IVA sobre pequeñas compras importadas. Tras la pandemia de COVID-19, estas medidas han adquirido más importancia.

## Impuestos selectivos al consumo

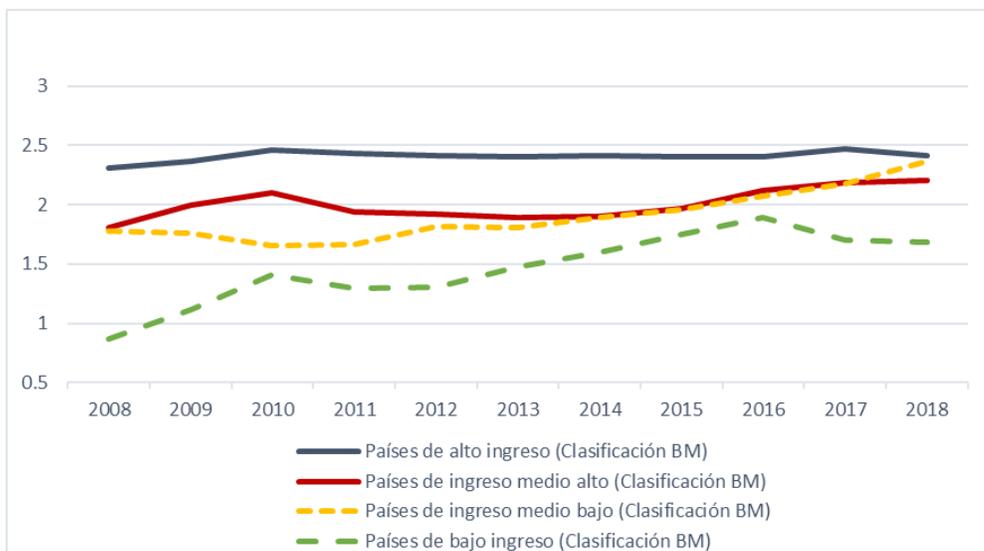
Los impuestos selectivos al consumo se usan generalmente para gravar el consumo de bienes y servicios seleccionados, tales como las bebidas alcohólicas, el tabaco, el petróleo y, cada vez más, los alimentos no saludables (por ejemplo, bebidas azucaradas) y los desechos de plástico. Por lo general, responden al deseo de internalizar las externalidades o de dar respuesta a preocupaciones sobre la salud asociadas con el consumo adictivo. En los países en desarrollo, los impuestos selectivos al consumo también tienen el atractivo de su fácil recaudación mediante un número limitado de fuentes. Su productividad —normalmente entre 1½% y 2½% del PIB— ha venido en ascenso, en especial en los países de bajo ingreso (gráfico 7). Aun así, a menudo hay margen para aumentar los ingresos provenientes de este impuesto mediante una combinación que conjugue un mejor diseño, mejores mecanismos de aplicación y tasas más altas del impuesto. Asimismo, en algunos casos también puede considerarse la introducción de nuevos impuestos selectivos al consumo.

---

<sup>36</sup> En países donde no se dispone de instrumentos de redistribución más eficientes, podrían seguir usándose las tasas reducidas o exenciones del IVA para artículos limitados. Sin embargo, durante el último año, algunos países han hecho avances en sus instrumentos de gasto para servir mejor los objetivos de redistribución.

<sup>37</sup> Bachas *et al.* (2020).

**GRÁFICO 7. Ingresos provenientes de impuestos selectivos al consumo (porcentaje del PIB)**



Fuente: Base de datos longitudinal interna del FMI sobre ingresos tributarios en el mundo (WoRLD).

### Orientación clave

- **Aprovechar los impuestos selectivos al consumo de bebidas alcohólicas, tabaco y alimentos no saludables.**<sup>38</sup> Estos impuestos selectivos al consumo pueden ser más específicos (es decir, por producto) en lugar de *ad valorem* (sobre su valor) para la consecución de sus objetivos conductuales y de salud y a fin de facilitar la administración. Para impedir que su valor se vea erosionado por la inflación, las tasas específicas deben indexarse anualmente. Las respuestas conductuales —lo que incluye el contrabando y la piratería— limitan la capacidad recaudatoria de estos impuestos. En los países avanzados, los impuestos selectivos al consumo tienden a tener un peso relativamente más alto sobre las personas de bajo ingreso, si bien estas personas también se benefician al mejorar su salud; el impacto en términos de distribución no es tan claro en los países en desarrollo.<sup>39</sup>
- **Utilizar más y mejor los impuestos ambientales**, incluidos los impuestos selectivos sobre los combustibles. Estos son instrumentos eficientes para atender las externalidades climáticas y de otra naturaleza.<sup>40</sup> Deben aplicarse por unidad de emisión, en un nivel directamente relacionado con los costos externos, tales como el costo social del carbón en el caso de las externalidades del clima. Los impuestos eficientes que gravan el carbono pueden llegar a recaudar importantes ingresos adicionales, además de promover una recuperación verde tras la pandemia de COVID-19. Según estimaciones, por ejemplo, un impuesto al carbono de USD 75 por tonelada, necesario para cumplir con los objetivos climáticos del Acuerdo de París, genera ingresos a mediano plazo de entre un 1% y un 2% del PIB para varios países. Si bien los impuestos al carbono tienden a ser moderadamente regresivos en los países avanzados (aunque no en los países de bajo ingreso), estos efectos pueden contrarrestarse usando parte de sus ingresos para financiar gasto destinado a reducir la pobreza.

<sup>38</sup> Sobre los impuestos selectivos al consumo de tabaco: P. Petit y J. Nagy, 2016, "How to Design and Enforce Tobacco Excises?", [aquí](#). Sobre alimentos no saludables: Petit *et al.* (de próxima publicación).

<sup>39</sup> Los impuestos selectivos al consumo de bienes suntuarios —tales como embarcaciones, joyas o perfumes— normalmente contribuyen poco a la progresividad, recaudan pocos ingresos y agregan costos administrativos; la excepción son los impuestos selectivos sobre los vehículos automotor, los que pueden recaudar importes significativos de manera progresiva.

<sup>40</sup> Informe Monitor Fiscal de octubre de 2019 "How to Mitigate Climate Change", [aquí](#). Coady *et al.* (2019) analizan la fijación de precios del combustible.

- **Plantear con cautela la utilización de los nuevos impuestos a los servicios.**<sup>41</sup> Varios países han introducido, o bien están evaluando, nuevas formas de “impuestos sobre el consumo”, motivados esencialmente por cuestiones de ingresos. Los impuestos selectivos al consumo sobre servicios de telecomunicaciones, por ejemplo, se han vuelto comunes en África para gravar las rentas asociadas con las pocas licencias operativas. Estos impuestos, de fácil administración, recaudan más de 0,5% del PIB en países como Liberia y Malawi. Sin embargo, estos ingresos deben sopesarse a la luz de las distorsiones que generan y su incidencia podría trasladarse a los consumidores, mitigando así los efectos sobre tales rentas. Otro ejemplo, más incipiente, son los impuestos sobre los servicios digitales, que gravan los ingresos de plataformas de redes sociales, motores de búsqueda por Internet y mercados en línea, lo que ha concitado interés durante la pandemia de COVID-19 debido al aumento de las ganancias de estas empresas. Las estimaciones sugieren que estos impuestos tienen baja productividad, si bien su base podría estar creciendo con la continua digitalización. Una vez más, estos impuestos pueden crear sus propias distorsiones y su incidencia puede trasladarse a los usuarios.
- **Evitar impuestos más altos al comercio.**<sup>42</sup> Estos impuestos prevén un mecanismo de recaudación relativamente sencillo en la frontera y, por lo tanto, siguen siendo una fuente importante de ingresos públicos para muchos países en desarrollo, donde a menudo superan el 2% del PIB. Sin embargo, los aranceles no son compatibles con un crecimiento inclusivo. Por ejemplo, los estudios empíricos sostienen que estos tienen efectos adversos sobre el crecimiento y aumentan la desigualdad.

---

<sup>41</sup> Véanse Matheson y Petit (2017) sobre los impuestos selectivos al consumo de servicios de telecomunicaciones y Aslam y Shah (2020) sobre los impuestos a los servicios digitales.

<sup>42</sup> Véase la nota de referencia del FMI sobre la coherencia de la política comercial y la OMC, [aquí](#); y el documento de política del FMI “Making Trade an Engine of Growth for All: The Case for Trade and for Policies to Facilitate Adjustment”, [aquí](#). Furceri *et al.* (2018) presentan evidencia de los efectos adversos de los aranceles tanto sobre el crecimiento como sobre la inclusión. M. Daly (2016), “Is the WTO a World Tax Organization? A Primer for WTO Rules for Policy Makers”, [aquí](#), analiza consideraciones de políticas en relación con los impuestos al comercio. La prioridades de las administraciones aduaneras durante la pandemia de COVID-19 se analizan en la Nota de la Serie especial del FMI sobre la COVID-19 “Medidas prioritarias para las administraciones aduaneras”, [aquí](#).

## BIBLIOGRAFÍA

---

- Abdelkader K. y R. de Mooij, de próxima publicación 2020, "Tax Policy and Inclusive Growth", documento de trabajo del FMI (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Acosta-Ormaechea, S., S. Sola y J. Yoo, 2019, "Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective". *German Economic Review*, 20 (4): 70-106.
- Alesina, Alberto, Andrea Ichino y Loukas Karabarbounis. 2011. "Gender-Based Taxation and the Division of Family Chores". *American Economic Journal: Economic Policy* 3 (2): 1-40.
- Arnold, J.M., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus y L. Vartia, 2011, "Tax Policy for Economic Recovery and Growth". *Economic Journal* 121 (550): 59-80.
- Aslam A., y M. Coelho, de próxima publicación 2020, "Alternative Minimum Taxes", documento de trabajo del FMI (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Aslam A. y A. Shah, 2020, "*Tec(h)tonic Shifts: Taxing the Digital Economy*", documento de trabajo del FMI 20/76 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Bachas, P., L. Gadenne y A. Jensen, 2020, "Informality, Consumption Taxes and Redistribution", NBER Working Paper No 27429.
- Beer, S., M. Coelho y S. Leduc, 2019, "Hidden Treasure: The Impact of Automatic Exchange of Information on Cross-Border Tax Evasion", documento de trabajo del FMI 19/286 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Chang, E.S., E. Gavin, N. Gueorguiev y J. Honda, 2020, "Raising Tax Revenue: How to Get More from Tax Administrations?", documento de trabajo del FMI 20/142 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Coady, D., I. Parry, N.P. Le y B. Shang, 2019, "*Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large: An Update Based on Country-Level Estimates*", documento de trabajo del FMI 19/89 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Daniel, P., M. Keen y C. McPherson, 2010, "*The Taxation of Petroleum and Minerals: Principles, Problems and Practice*" (Abingdon: Routledge).
- Daniel, P., M. Keen, A. Swistak y V. Thuronyi, 2016, "*International Taxation and Extractive Industries*" (Abingdon: Routledge).
- Ebril, L., M. Keen, J.-P. Bodin, y V. Summer, 2001, "*The Modern VAT*" (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Evers, M., R. de Mooij y D. Van Vuuren, 2008, "The Wage Elasticity of Labor Supply: A Synthesis of Empirical Estimates", *De Economist* 156: 25-43.
- Furceri, D., S.A. Hannan, J.D. Ostry y A.K. Rose, 2018, "Macroeconomic Consequences of Tariffs", NBER Working Paper 25402.
- Mansour, M., P. Petit y P. Wingender, de próxima publicación 2020, "*Excises and the Obesity Pandemic*", How-to-Note (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Matheson, T, 2011, "*Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence*", documento de trabajo del FMI 11/54 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Matheson T. y P. Petit, 2017, "*Taxing Telecommunications in Developing Countries*", documento de trabajo del FMI 17/247 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Norregaard, J., 2013, "*Taxing Immovable Property: Revenue Potential and Implementation Challenges*", documento de trabajo del FMI 13/129 (Washington: Fondo Monetario Internacional).
- Pessoa, M., A.K. Okello, A. Swistak, M. Muyangwa, V. Alonso-Albarran y V. Koukpaizan, de próxima publicación 2020, "*Managing VAT Refunds*", How-to-Note, (Washington: Fondo Monetario Internacional).