

Equidad y sistema tributario en América Latina

Las profundas desigualdades justifican por sí solas la necesidad de analizar la relación entre política tributaria y equidad, de manera de poder ampliar la intervención pública para mejorar su impacto distributivo. En la última década, la discusión sobre la desigualdad ocupó un lugar de mayor envergadura en el debate público. La utilización de nueva información y metodologías ha permitido contar con nuevas evidencias para avanzar en políticas adecuadas. No obstante, siguen pendientes reformas impositivas que aumenten la recaudación y contribuyan a la redistribución en mayor escala.

JUAN PABLO JIMÉNEZ

■ Introducción

Los elevados niveles de desigualdad distributiva son uno de los rasgos más característicos de la situación económica y social en América Latina, donde un pequeño porcentaje de la población concentra gran parte de la riqueza, mientras un significativo número de habitantes se encuentra por debajo de los niveles de subsistencia. Esto hace particularmente importante la acción del Estado en cuanto a políticas distributivas, mediante el uso tanto de

Juan Pablo Jiménez: es oficial de Asuntos Económicos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

Palabras claves: desigualdad, elites económicas, equidad, política fiscal, tributación, América Latina.

Nota: las opiniones aquí vertidas no representan a la Cepal y son de exclusiva responsabilidad del autor. Se agradecen los comentarios y sugerencias de Ariela Goldschmidt, Lydia Mabel Martínez e Ignacio Ruelas.

instrumentos relacionados con el gasto público como de aquellos vinculados a los sistemas tributarios.

Por el lado de los gastos, se puede afectar la distribución de la renta a partir de programas en los que los beneficiarios no soporten la carga de su financiamiento (o solo financien una parte) y, además, es posible lograr un mayor impacto redistributivo si se aumentan el nivel y la calidad del gasto público social. Sin embargo, en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no basta con la política redistributiva que pueda hacerse a partir del gasto público, sino que resulta importante el rol que juegan los sistemas impositivos. En términos generales, la política tributaria tiene dos maneras de influir en la distribución del ingreso: en primer lugar, mediante el nivel de los ingresos fiscales que pueden destinarse al financiamiento del gasto social y, en segundo lugar, a través de los impuestos directos, como por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios. De esta forma, para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal no solo interesa generar una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público (y, en particular, el social), sino que es importante tener en consideración a los segmentos de la población que aportan estos fondos. No obstante, la búsqueda de mayor equidad no es un proceso carente de ambigüedad. Como se verá a lo largo de este texto, equidad es un concepto con múltiples dimensiones, cargadas de connotaciones valorativas.

En este marco, este artículo tiene como objetivo aportar al debate sobre la relación entre sistema tributario, equidad y desigualdad distributiva. En primer lugar, se introducen ciertas consideraciones sobre la importancia y el significado de algunos conceptos como equidad, igualdad y justicia y se dedica una especial atención a su relación con el campo tributario. Luego se presentan las distintas dimensiones que muestra la desigualdad en la región y las limitaciones de las mediciones tradicionales, lo que conduce a la consideración de estrategias alternativas. Finalmente, se analizan las debilidades y potencialidades de los sistemas tributarios de la región para mejorar la equidad y atenuar las desigualdades existentes.

■ Justicia, equidad y política tributaria¹

Aunque existen otros instrumentos de la acción pública que generan repercusiones en términos de equidad, la política fiscal, que afecta los ingresos y

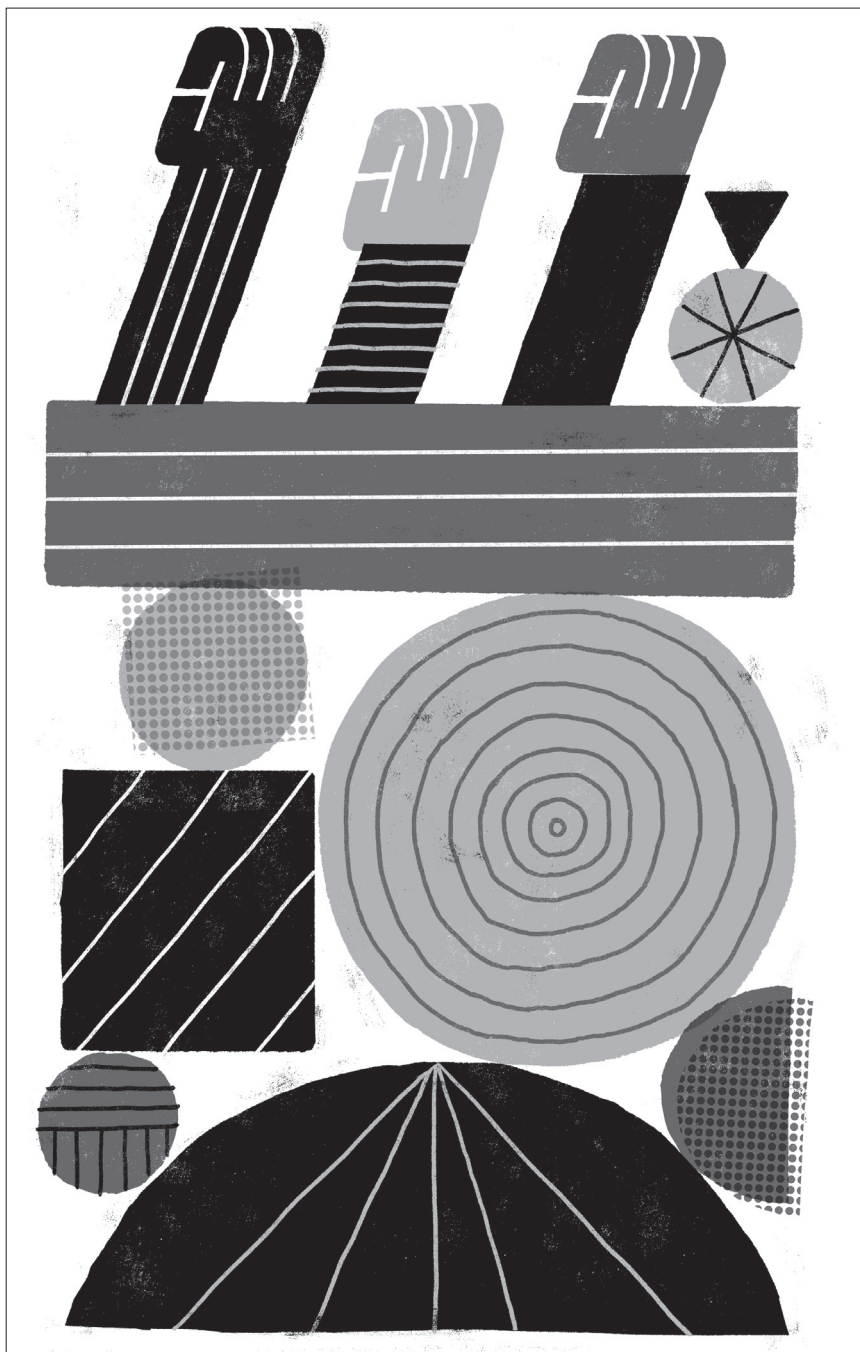
1. Para más detalle sobre la relación entre equidad y política tributaria, v. J.P. Jiménez y Jesús Ruiz Huerta: «Política fiscal y equidad: Una mirada cruzada entre Europa y América Latina», LC/R. 2153, Cepal, Santiago de Chile, 2009.

los gastos públicos, es un elemento clave para incidir en la distribución de los ingresos. Por todo esto, preguntarse sobre los diferentes alcances que tienen estos conceptos resulta apropiado para la comprensión de su relación con las políticas fiscales.

Conviene señalar, en primer lugar, que la equidad debe ser diferenciada de otros términos próximos (como justicia o igualdad) y vincularse a la actuación de los poderes públicos para asegurar a los ciudadanos un trato igualitario y justo. La idea de qué es una sociedad justa ha ido cambiando con el tiempo y, con ella, también se han ido modificando los significados de términos como equidad e igualdad. Tal vez el principal factor diferenciador entre estos conceptos es que, frente al componente normativo de la equidad, la igualdad tiene un significado más descriptivo y sirve para explicar las diferencias que existen entre personas, grupos o territorios.

Conviene recordar que la equidad no se limita solo al ámbito tributario, sino que se proyecta también sobre otros campos de la intervención pública, como la provisión de servicios públicos o las actividades de regulación. No obstante, y de particular importancia para este artículo, el principio de equidad tiene una clara conexión con el sistema tributario y ha sido objeto de especial atención en ese ámbito. El principio de equidad impositiva, a su vez, hunde sus raíces en dos criterios básicos que pretenden justificar la aplicación y el reparto de los impuestos: el *criterio del beneficio* (conectado con las corrientes utilitaristas), que alude a la necesidad de establecer los tributos en función de los beneficios que los individuos obtienen de los poderes públicos y que, en este sentido, guarda una estrecha relación con la vertiente del gasto; y el *criterio de capacidad de pago*, que pone el acento en la capacidad económica de las personas para repartir las cargas impositivas y tiene su fundamento en las teorías del sacrificio igual, que a su vez sirvieron para justificar la aplicación de criterios de progresividad.

El principio de equidad o de justicia tributaria es, sin duda, el que más interés suscita cuando se plantea un proceso de reforma fiscal o se quieren analizar las características de un sistema tributario. De acuerdo con este principio, el sistema impositivo tiene que ser equitativo en la distribución de las cargas fiscales entre los distintos sujetos que forman la colectividad y acomodarse a sus diferentes circunstancias. Trata, pues, de concretar una idea de justicia en el ámbito tributario que se vincula a la función de redistribución de la renta y la riqueza que debe desarrollar el sector público.



Este principio podría formularse mediante la afirmación de que «todas las personas deben contribuir en la misma forma al sostenimiento de las cargas públicas». De aquí se desprenden de manera inmediata los dos criterios en los que se ha acostumbrado a concretar su aplicación: *equidad horizontal* (trato igual a quienes se hallen en igualdad de circunstancias) y *equidad vertical* (trato adecuadamente desigual a quienes se encuentran en circunstancias distintas). Conviene recordar, en todo caso, que su puesta en práctica reviste mayores dificultades, en la medida en que se hace preciso llenar de contenido conceptual ideas tales como igualdad o desigualdad de trato o de circunstancias, además de valorar en qué medida se espera que el sistema fiscal contribuya a la consecución de determinados objetivos redistributivos.

Resulta importante insistir en el criterio de generalidad en el reparto de las cargas impositivas, por las implicaciones que tiene desde la perspectiva del concepto de ciudadanía. Todos los individuos participan en la financiación de los servicios públicos a través del pago de diferentes figuras tributarias, unas más explícitas (impuesto sobre la renta, impuesto sobre bienes inmuebles o predial) y otras más opacas (la imposición indirecta), y es importante que los ciudadanos lo sepan. Solo de ese modo pueden demandar servicios de calidad y una actitud firme de los gobiernos para garantizar la estabilidad social y económica. Cuando las personas pagan importantes cargas públicas y son conscientes de que lo hacen, pueden demandar servicios públicos adecuados y, de ese modo, sentirse integrantes activos de la sociedad en la que viven.

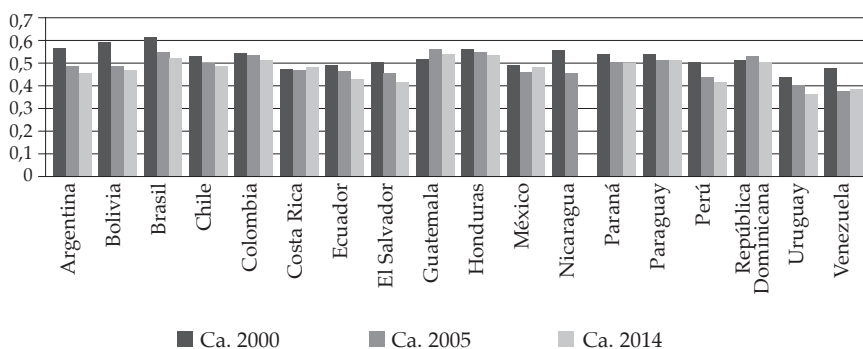
En todo caso, las consideraciones anteriores y el repaso efectuado sobre los diversos criterios de equidad advierten sobre la preocupación por la justicia en las actuaciones públicas y sobre la búsqueda de estándares de igualdad, asumidos socialmente, mediante políticas públicas que dispongan de recursos suficientes y permitan ajustar la distribución de la renta que se produce en el mercado (con carácter previo a la actuación del Estado) en función de las preferencias sociales de los ciudadanos.

■ La desigualdad distributiva en América Latina

Más allá de la evolución reciente, América Latina continúa siendo una de las regiones más desiguales del planeta. La alta concentración del ingreso y

Gráfico 1

América Latina (18 países): evolución de la desigualdad del ingreso medida por el coeficiente de Gini (2000-2014)



Fuente: J.P. Jiménez: «Desigualdade, concentracao de renda e elites económicas na América Latina: o papel da política fiscal» en José Roberto Afonso et al. (eds.): *Tributação e desigualdade*, Fundação Getulio Vargas / IPEA / Letramento, Belo Horizonte, 2017 (sobre la base de Cepal: *Panorama social de América Latina 2016*).

de la riqueza en pocas familias aparece como una marca distintiva², aunque aún son escasos los avances que permiten su análisis riguroso y la comparación con otras regiones.

En términos generales, los estudios distributivos suelen centrarse en la distribución del *ingreso* o del *consumo*. En América Latina, la tradición ha sido el análisis del ingreso, que es la variable usualmente recolectada en las encuestas de hogares de la región³.

Tanto el ingreso como el consumo reflejan flujos de recursos, y eso entraña diversas limitaciones. Es por ello que se sugiere que la *riqueza* es probablemente un mejor indicador del acceso a recursos que tienen los hogares, ya que incluye la consideración de los activos financieros y no financieros que pueden transarse en el mercado. Los estudios señalan que la distribución de

2. Para más detalle sobre la relación entre desigualdad y elites económicas, v. J.P. Jiménez y Andrés Solimano: «Elites económicas, desigualdad y tributación», Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 126, LC/L. 3552, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012.

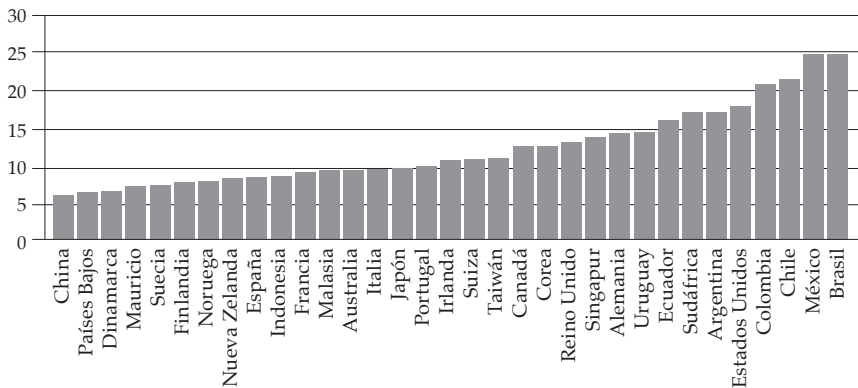
3. Verónica Amarante y J.P. Jiménez: «Desigualdad, concentración y altas rentas en América Latina» en J.P. Jiménez (ed.): *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*, Cepal, Santiago de Chile, 2015.

la riqueza es considerablemente más desigual que la de los ingresos⁴, si bien estas estadísticas son casi inexistentes para América Latina. Avanzar hacia la recolección de información sobre riqueza en la región es, por tanto, una agenda pendiente, que puede contribuir en gran medida a la discusión sobre la factibilidad y los márgenes para implementar políticas tributarias con mayor grado de progresividad, incluyendo la consideración de la imposición al capital y a las herencias.

Una alternativa que ha ganado importancia en los últimos años es la incorporación en el análisis de otras fuentes de datos, especialmente de los datos sobre ingresos y riqueza provenientes de los registros fiscales de las administraciones tributarias. Esa información permite recalcular los indicadores de

Gráfico 2

Participación en el ingreso total del 1% más rico de la población, 2010



Fuente: elaboración del autor sobre la base de The World Top Incomes Database. Para Chile, los datos fueron tomados de Tasha Fairfield y Michael Jorrot: «Top Income Shares, Business Profits and Effective Tax Rates in Contemporary Chile», documento de trabajo N° 17, ICTD, 2014; para Ecuador, Darío Rossignolo, Nicolás Oliva y Néstor Villacreses: «Cálculo de la concentración de los altos ingresos sobre la base de datos impositivos. Un análisis para Ecuador», Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 184, Cepal, Santiago de Chile, 2016; para México, Raymundo M. Campos-Vázquez, Emmanuel Chávez y Gerardo Esquivel: «Estimating Top Income Shares without Tax Return Data: Mexico since the 1990s», documento de trabajo N° IV, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, 2016; y para Brasil, Pedro Ferreira de Souza, Marcelo Medeiros y Fabio A. Castro: «Top Incomes in Brazil: Preliminary Results» en *Economics Bulletin* vol. 35 N° 2, 2015.

4. James B. Davies y Anthony F. Shorrocks: «The Distribution of Wealth» en Anthony B. Atkinson and François Bourguignon (eds.): *Handbook of Income Distribution* vol. 1, Elsevier, Filadelfia, 2000; J.B. Davies et al.: «The World Distribution of Household Wealth», documento para la discusión N° 3, UNU-WIDER, Helsinki, 2008.

desigualdad incorporando la información faltante sobre los altos ingresos, y evita así los problemas para capturar adecuadamente los ingresos de la parte alta de la distribución con que cuentan las encuestas de hogares.

■ El sistema tributario en América Latina y su débil impacto distributivo

Históricamente, los sistemas tributarios de América Latina han jugado un papel redistributivo modesto o incluso han sido globalmente regresivos, ya sea por el diseño tributario sesgado a las rentas del trabajo, la elevada evasión, los beneficios impositivos o la mayor capacidad para eludir obligaciones tributarias, o porque los individuos más ricos no han sido gravados de acuerdo con su nivel de ingresos o riqueza. Adicionalmente, los sistemas tributarios descansan fuertemente en el componente indirecto de imposición al consumo, que suele tener un impacto distributivo regresivo.

En un estudio reciente⁵ realizado para 17 países de América Latina, se observa que en la región el coeficiente de Gini apenas cae tres puntos porcentuales luego de impuestos directos y transferencias públicas monetarias (v. cuadro 1), a diferencia de lo que sucede en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde este indicador disminuye en 17 puntos después de la acción fiscal directa. En promedio, 63% de esta reducción en la región proviene de las transferencias públicas en efectivo y el resto, del impuesto a la renta, lo que refleja, por el lado de los ingresos fiscales, la necesidad de fortalecer el impuesto sobre la renta personal aprovechando sus ventajas relativas en materia de eficiencia y equidad distributiva.

Una revisión de los estudios disponibles sobre incidencia distributiva de los impuestos da cuenta de que los impuestos más progresivos resultan ser los directos, entre los que se destacan en primer lugar el impuesto a la renta personal y, en menor medida, el impuesto a la renta de las sociedades, seguidos por los impuestos a los bienes personales y al patrimonio. Los más regresivos resultan ser las contribuciones a la seguridad social, los gravámenes sobre los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, el impuesto al valor agregado (IVA) y los ingresos brutos provinciales⁶. Es por esto que

5. Michael Hanni, Ricardo Martner y Andrea Podestá: «El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina» en *Revista de la Cepal* N° 116, 8/2015.

6. Juan Carlos Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá: «Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe» en J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá (comps.): *Evasión y equidad en América Latina*, Documento de Proyecto N° 309, LC/w. 309, Santiago de Chile, Cepal / GTZ, 2010.

se afirma que la preeminencia de los impuestos indirectos al consumo y la debilidad del impuesto a la renta personal son los principales determinantes del bajo impacto redistributivo del sistema y, en algunos casos, de la regresividad de la incidencia global.

En un estudio⁷ sugerimos tres factores que han limitado el desempeño e impacto del impuesto a la renta personal en la región: la *evolución de las alícuotas legales*, que llevó a una reducción del promedio de las tasas marginales máximas aplicadas; la *estrecha base imponible* como consecuencia de un gran número de exenciones, deducciones permitidas, regímenes simplificados y niveles de mínimos no imponibles que dejan fuera del gravamen a una cantidad importante de contribuyentes e ingresos; y los *altos niveles de incumplimiento* (evasión y morosidad) que se observan en casi todos los países.

Las alícuotas marginales máximas del impuesto sobre la renta de las personas físicas fueron descendiendo en América Latina a partir de tasas promedio de 50,9% en la década de 1980 hasta ubicarse en torno de 26,6% para 2016. Esta reducción paulatina llevó a que las alícuotas máximas de algunos países latinoamericanos se encuentren por debajo de los niveles internacionales. En contraste, se ha observado un incremento en las tasas marginales mínimas. De esta forma se observa una reducción de la brecha promedio entre las tasas marginales máximas y mínimas, lo que impacta en el grado de progresividad y efecto redistributivo del tributo.

Los bajos niveles de recaudación y la *estrecha base imponible* del impuesto sobre la renta de las personas físicas se relacionan con el generoso tratamiento en materia de deducciones personales y ganancias no imponibles establecido en la legislación impositiva y con los numerosos regímenes de exención o gastos tributarios, así como con la proliferación y permanencia de regímenes tributarios simplificados –monotributo, simples, sistema de tributación del microempresario individual (SIMET), régimen tributario simplificado (RTS)–, que si bien nacieron como «puentes» de entrada a la formalidad, se han consolidado de manera permanente en los sistemas tributarios.

Debe notarse que una limitación importante del impuesto sobre la renta personal en América Latina es que se recauda fundamentalmente sobre los asalariados, es decir, recae sobre los trabajadores formales en relación de

7. J.P. Jiménez y A. Podestá: «Los impuestos sobre la renta de las personas físicas en América Latina» en Instituto de Estudios Fiscales (IEF): *Los sistemas tributarios en América Latina*, IEF, Madrid, 2016.

Cuadro 1

América Latina
Tasas marginales máximas y mínimas del impuesto sobre la renta
de personas físicas por países, 1985-2016 (en porcentaje)

	1985 o 1986		1992		2000		2008		2016	
	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.	Mín.	Máx.
Argentina	16,5	45	15	30	9	35	9	35	9	35
Bolivia	n/a	30	10	10	13	13	13	13	13	13
Brasil	0	60	10	25	15	27,5	15	27,5	7,5	27,5
Chile	0	57	5	50	5	45	5	40	4	40
Colombia	n/a	49	5	30	10	35	19	33	19	33
Costa Rica	5	50	10	25	10	25	10	15	10	15
Ecuador	19	40	10	25	5	15	5	35	5	35
El Salvador	3	60	10	30	10	30	10	30	10	30
Guatemala	11	48	4	34	15	25	15	31	5	7
Honduras	3	40	12	40	10	25	10	25	15	25
México	3	55	3	35	3	40	1,92	28	1,92	35
Nicaragua	15	50	8	35,5	10	30	10	30	15	30
Panamá	13	56	3,5	56	2	30	16,5	27	15	25
Paraguay	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	8	10
Perú	2	56	6	37	15	30	15	30	8	30
R. Dominicana	2	73	3	70	15	25	15	25	15	25
Uruguay	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	10	25	10	30
Venezuela	12	45	10	30	6	34	6	34	6	34
América Latina (18)	7,5	50,9	7,8	35,2	9,6	29,0	10,9	28,4	9,8	26,6

Fuente: J.C. Jiménez y A. Podestá: ob. cit.

dependencia, a los que se les retiene en su fuente de ingreso. Esta estructura desbalanceada afecta la equidad horizontal del impuesto, ya que la mayor parte es soportada por este tipo de trabajadores, mientras que los trabajadores independientes tienen mayores posibilidades de evasión y elusión y las rentas de capital se benefician de un tratamiento preferencial, ya sea porque generalmente tributan a una tasa menor o porque simplemente no se encuentran gravadas.

Además, la proliferación de regímenes simplificados, que implican una carga tributaria menor, puede significar una erosión adicional a la base imponible

de este tributo, en la medida en que esos regímenes no estén debidamente coordinados⁸. Las maniobras de elusión y arbitraje de los contribuyentes entre los dos regímenes, si bien pueden no ser importantes en términos de recursos, atentan contra la equidad horizontal del sistema, en tanto signifiquen un tratamiento discriminatorio entre contribuyentes de similar capacidad contributiva.

Respecto a los mínimos no imponibles, una comparación entre distintas regiones del mundo indica que mientras en los países de América Latina el ingreso mínimo exento equivale, en promedio, a 1,4 veces el PIB per cápita, en los países de Europa occidental el gravamen se tributa, en promedio, a partir de un tercio del PIB per cápita, y en Estados Unidos, desde un nivel de 0,2 veces ese indicador. En cierta forma, esta diferencia en el ingreso gravable para aplicar la alícuota mínima del impuesto en las distintas regiones se encuentra justificada por la diferencia en los niveles de ingresos per cápita y por la necesidad de dejar fuera del gravamen el nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar.

Resulta más difícil justificar el monto desde el cual comienza a aplicarse la tasa marginal máxima ya que, mientras en los países desarrollados esta se establece a partir de tres o cuatro veces el PIB per cápita, en los países latinoamericanos esa alícuota recién tiene efecto desde ingresos superiores a 7,3 veces el ingreso per cápita, con tasas significativamente más bajas que en los países desarrollados.

Por último, otro factor limitante de la capacidad de recaudación del impuesto sobre la renta es el *bajo nivel de cumplimiento* y las *altas tasas de evasión*. Las estimaciones de las tasas de evasión en el impuesto sobre la renta y, en especial, en el que recae sobre las personas físicas son escasas en la región⁹. Los estudios disponibles muestran que los niveles de evasión en América Latina son altos en comparación con los de los países de la Unión Europea y mayores en los impuestos sobre la renta que en los impuestos al valor agregado (con una tasa promedio de incumplimiento de 51% versus 27%, respectivamente). Los altos niveles de incumplimiento reducen los recursos disponibles para que el Estado cumpla tanto con sus funciones de estabilización y provisión de bienes y servicios públicos como con su rol redistributivo. Además, la evasión y elusión fiscal atentan contra la capacidad redistributiva del impuesto sobre la

8. J.C. Gómez Sabaini y Dalmiro Morán: «Monotributo: simplicidad o complicidad?» en *Alquimias Económicas*, 11/8/2015.
 9. J.C. Gómez Sabaini, J.P. Jiménez y A. Podestá: ob. cit.

Cuadro 2

América Latina y otras regiones: ingresos gravables y alícuotas legales del impuesto a la renta personal, ca. 2016 (en número de veces del PIB per cápita y en porcentaje)

	Ingreso gravable IRPN*		Alícuota (en %)	
	Mínimo	Máximo	Mínima	Máxima
América Latina (18)	1,40	7,34	9,8	26,6
Caribe (11)	1,37	4,30	17,7	31,1
Este de Asia y Pacífico (29)	1,06	11,17	9,1	28,2
Europa oriental y Asia central (31)	0,94	3,67	13,7	19,2
Oriente Medio y norte de África (15)	0,77	6,27	9,4	26,6
Asia del sur (7)	2,27	27,44	5,6	25,7
África subsahariana (47)	2,17	12,89	10,4	35,0
Europa occidental (20)	0,31	3,98	14,6	40,9
EEUU y Canadá (2)	0,60	5,56	12,50	32,00

Fuente: J.P. Jiménez y A. Podestá: ob. cit., sobre la base de legislación oficial, CIAT y Cepal para los países de América Latina, y datos de USAID Collecting Taxes 2012-2013 para las demás regiones.

* Corresponde a los niveles de ingreso a partir de los cuales comienzan a aplicarse las alícuotas mínima y máxima del IRPN respectivamente, expresados como múltiplos del PIB per cápita de cada país o región (promedio).

renta, en la medida en que se afecta tanto la equidad horizontal como vertical de los sistemas tributarios.

Con respecto al impacto resultante del impuesto a la renta personal en la región, en el *Panorama fiscal* de la Cepal¹⁰ se evalúan la progresividad y el efecto distributivo del impuesto a la renta de las personas físicas a través de las tasas medias que paga cada decil. Allí se observa que un gran desafío de la región es la baja carga tributaria de los contribuyentes más ricos, ya que la tasa media efectiva del décimo decil solo alcanzó el 4,8% en 2014 para el promedio de la región, lo que contrasta con el promedio de 21,3% de los países de la UE. Si bien las tasas legales máximas del impuesto a la renta personal se sitúan entre 25% y 40%, las tasas efectivas que paga el decil superior son muy bajas.

En los últimos años se han registrado algunos progresos en cuanto a la ampliación de la base tributaria del impuesto a la renta personal. En el caso de

10. Cepal: *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del desarrollo sostenible*, ONU, Santiago de Chile, 2017.

Uruguay, se adaptó el modelo dual aplicado en los países nórdicos: a partir de 2007 se volvió a aplicar el impuesto a la renta que había sido derogado varias décadas atrás, que grava por separado las rentas del trabajo, con tasas progresivas de 10% a 25%, y las rentas del capital, con una tasa proporcional de 12%, excepto los dividendos, que tributan a una tasa de 7%. La sola reintroducción del impuesto a la renta personal significó una considerable mejora en términos de recaudación y de incidencia distributiva del sistema tributario¹¹. En 2014, el gobierno de Chile promulgó una amplia reforma para mejorar el impacto distributivo del sistema tributario y aumentar la eficacia de la recaudación. En general, la reforma incluyó: a) modificaciones de la tributación sobre la renta de las empresas y personas; b) nuevos beneficios tributarios sobre el ahorro y la inversión que reemplazaron los existentes; c) aumento de las tasas de impuestos específicos sobre el consumo de tabaco, bebidas alcohólicas y bebidas azucaradas; d) cambios en la imposición del mercado inmobiliario; e) aumento de las tasas de los impuestos a los timbres y estampillas; f) adopción de impuestos verdes, y g) medidas contra la evasión y la elusión. En un documento del Banco Mundial y el Ministerio de Hacienda de Chile¹² se evalúan los impactos distributivos de los cambios en la tributación sobre la renta y del aumento de los impuestos específicos. Se concluye que la reforma tributaria favorece una mayor equidad en la distribución del ingreso y también la neutralidad en la tributación sobre las rentas del trabajo y del capital.

Por el lado de los impuestos sobre el patrimonio, estos han sido históricamente de reducida importancia en los países de América Latina, a punto tal de haber estado prácticamente ausentes en los debates sobre herramientas fiscales disponibles para mejorar el impacto distributivo de los sistemas tributarios de la región. Este tipo de tributación abarca una amplia gama de instrumentos. Además de los impuestos recurrentes sobre la propiedad y/o posesión de bienes inmuebles, en América Latina también se utilizan el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles entre vivos (donaciones) y el impuesto a la propiedad de los vehículos automotores, mientras que algunos países han establecido un impuesto recurrente sobre el patrimonio neto. Un caso particular está constituido por los impuestos aplicados sobre movimientos y transacciones financieras y de capital.

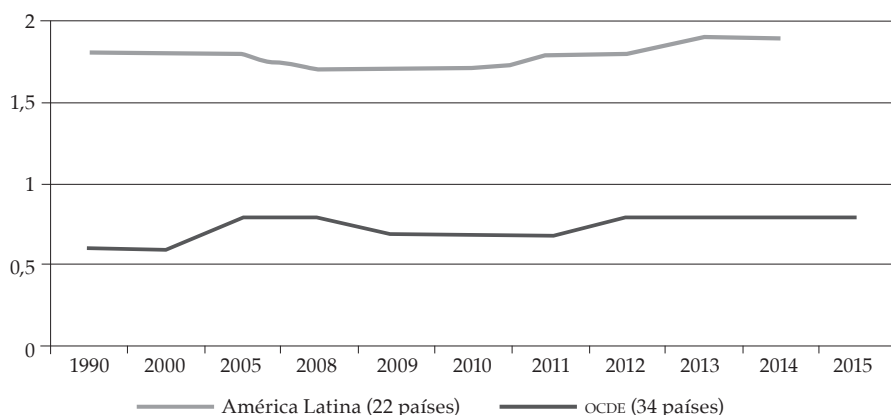
11. V. Amarante, Rodrigo Arim y Gonzalo Salas: «Impacto distributivo de la reforma impositiva en Uruguay», informe preparado para Banco Mundial: *Uruguay: Análisis de la pobreza e impacto de la reforma tributaria*, Banco Mundial, 2007.

12. Banco Mundial y Ministerio de Hacienda de Chile: «Chile: efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014», Banco Mundial, 2015.

En el siguiente gráfico se presentan los datos de recaudación tributaria asociada a estos gravámenes para 2014, donde puede observarse que la recaudación promedio obtenida por 15 países de América Latina resulta igual a 0,8% del PIB, lo cual es casi la mitad del promedio mostrado por la OCDE (1,9% del PIB).

Gráfico 3

América Latina y OCDE: evolución de la recaudación de los impuestos sobre la propiedad, 2015 (en porcentajes del PIB)*



Fuente: elaboración del autor a partir de datos de OCDE et al.: *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*, OCDE, París, 2017.

* Dentro de este epígrafe, la OCDE también incluye los impuestos sobre timbres y operaciones de divisas.

En los países de la región, el impuesto sobre la propiedad inmueble es el instrumento más utilizado como fuente de recursos fiscales en los gobiernos subnacionales, si bien resulta heterogénea la forma de asignación de bases y alícuotas entre los distintos niveles de gobierno.

La recaudación proveniente de estos tributos es relativamente baja y esto se explica por una combinación de factores que limitan su correcto funcionamiento. Entre ellos se destacan la débil capacidad operativa de las administraciones tributarias de los gobiernos subnacionales, los bajos ratios de cobertura en el registro de catastro, los elevados niveles de morosidad y una considerable subvaluación de las propiedades¹³.

13. Cristian Sepúlveda y Jorge Martínez-Vázquez han explorado los principales determinantes del pobre rendimiento de estos impuestos en los países de América Latina. C. Sepúlveda y J. Martínez-Vázquez: «Explaining Property Tax Collections in Developing Countries: The Case of Latin America», documento de trabajo N° 11-09, International Studies Program, Georgia State University, 2011.

Un segundo impuesto patrimonial con potencial relevancia a la hora de gravar las altas rentas –y con menor difusión en la región que el anterior– es el que recae sobre las transmisiones de bienes a título gratuito, ya sea *inter vivos* (donaciones) o *mortis causa* (sucesiones, herencias y legados). En la práctica, el impuesto comprende la idea de gravar el patrimonio neto transmitido. A su vez, las alícuotas aplicadas suelen ser progresivas y, en algunos casos, selectivas de acuerdo con el hecho imponible (por ejemplo, en República Dominicana o Uruguay)¹⁴. Sin desconocer los problemas que este tipo de tributo tiene en su implementación, llama profundamente la atención su casi inexistencia en la región, teniendo en cuenta que la transmisión intergeneracional de riqueza es considerada una de las principales causas de desigualdad personal¹⁵.

■ Comentarios finales

Las profundas desigualdades que caracterizan a los países de la región constituyen un argumento de gran entidad para analizar la relación entre política tributaria y equidad, de manera de poder mejorar la intervención pública para aumentar su impacto distributivo. Determinar el significado de la equidad tributaria y evaluar las distintas dimensiones que la componen no resulta una cuestión sencilla. Son muchos los términos próximos que se utilizan en el debate público y con frecuencia se emplean de manera confusa y con escasa precisión.

En la última década, la discusión sobre la equidad y la desigualdad ocupó un lugar inusual en el debate público. La utilización de nueva información y metodologías ha posibilitado recoger nuevas evidencias y visualizar mejor la magnitud del problema, sus múltiples dimensiones y las limitaciones con que se estaba analizando previamente. Profundizar el análisis de la desigualdad con nuevos estudios que mejoren la información existente incorporando nuevas herramientas de análisis, como ajustes por subdeclaración de ingresos o datos de declaraciones juradas de impuestos, es una agenda de investigación de relevancia para la región.

Esto resulta de gran importancia puesto que da pautas sobre qué reformas fiscales y tributarias están aún pendientes en la región para aumentar la

14. Para más detalle sobre este tipo de impuestos y su aplicación en América Latina, v. J.C. Gómez Sabaini y D. Morán: ob. cit.

15. Fondo Monetario Internacional: «Fiscal Policy and Income Inequality», FMI, Washington, DC, 1/2014.

recaudación y el alcance efectivo de los impuestos sobre los individuos de más altos ingresos, lo cual mejoraría el impacto distributivo de los sistemas tributarios. Es necesario que se continúe debatiendo respecto a la estructura y composición de aquellas medidas tributarias que pueden ser consideradas como una asignatura pendiente en esta materia y que básicamente hacen referencia a la estructura de la imposición a la renta, a los patrimonios personales y a los gravámenes sobre herencias, donaciones y sucesiones.

La alta concentración de la riqueza y el ingreso en América Latina requiere de un tratamiento cuidadoso del sistema tributario y de las reformas por implementar, en el que se promueva un aprovechamiento integral de su acción redistributiva. En este esquema, debe fortalecerse el impuesto a la renta personal y potenciar así sus efectos recaudatorios y distributivos, promoviendo un tributo general y de base amplia que considere todas las rentas del contribuyente en su base gravable y coordine su accionar con los distintos regímenes simplificados. Esta mirada integral permitiría reforzar el impacto sobre la equidad, ya sea en relación con el principio de la capacidad de pago (equidad vertical) o con un tratamiento impositivo igualitario para aquellos que tengan ingresos equivalentes (equidad horizontal), aunque sean de diferente fuente (salario o capital) o diferente modalidad contractual (asalariado o autónomo).

Finalmente, es importante notar que la alta desigualdad no se corregirá solo con mayor tributación. Para este propósito sería necesario abordar una diversidad de factores que contribuyen a la generación y reproducción de la desigualdad, como la concentración del mercado, la imposición de barreras a la competencia, la protección estatal de los grandes conglomerados financieros y el debilitamiento de los sindicatos y la sociedad civil, y desarrollar reformas que compensen el enorme poder político y económico del que gozan en la actualidad las elites económicas. ☐