



 **realidad
económica**

Nº 359 • AÑO 53

1º de octubre al 15 de noviembre de 2023

ISSN 0325-1926

Páginas 9 a 36

POLÍTICA TRIBUTARIA

Avances en los impuestos sobre altos ingresos en América Latina y en la medición de la desigualdad en la distribución

Darío Rossignolo*

* Doctor en Economía por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), magíster en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella y licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Profesor adjunto regular de Macroeconomía I y de Finanzas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Av. Córdoba 2122 (1113), CABA, Argentina, darossignolo@economicas.uba.ar.

RECEPCIÓN DEL ARTÍCULO: julio de 2023

ACEPTACIÓN: septiembre de 2023



Resumen

Este artículo tiene como objetivo realizar una evaluación de la participación de los tributos sobre altos ingresos en América Latina. Se analizarán en detalle las distintas metodologías utilizadas para la medición de la concentración del ingreso y la participación de los sectores de ingresos altos en varios países y su comportamiento a lo largo del tiempo. Lo mencionado significa que se adiciona a los microdatos de encuestas de hogares la información no incluida en estas, por ejemplo, los datos provenientes de registros como las declaraciones juradas del impuesto sobre la renta de personas físicas. Esto determina que la desigualdad es superior a la que surge del procesamiento de dichas encuestas. Códigos JEL: D31– D63 – H26

Palabras clave: Desigualdad – Impuestos – Ingresos – Riqueza

Abstract

Advances in high-income taxes in Latin America and in the measurement of inequality in distribution

This article aims to assess the participation of high-income taxes in Latin America. It will analyze in detail the various methodologies used to measure income concentration and the involvement of high-income sectors in various countries and their behavior over time. This means that additional information not included in household survey microdata, such as data from records like personal income tax returns, is incorporated. This results in greater inequality than what emerges from the processing of these surveys. JEL classification: D31– D63 – H26

Keywords: Inequality – Taxes – Income – Wealth

Introducci3n

Luego de las consecuencias econ3micas y sociales de la debacle econ3mica internacional de 2008-2009, en primera instancia, y, de manera m3s reciente, a partir de la crisis econ3mica derivada de la pandemia del covid-19, en la mayor3a de los pa3ses desarrollados resurgi3 un antiguo debate respecto a qui3n debe soportar el peso y los costos de la necesaria recuperaci3n de las econom3as dom3sticas.

La respuesta de pol3tica econ3mica aplicada por diferentes econom3as se ha basado de manera relevante en exigir un mayor esfuerzo tributario de aquellos individuos con mayor patrimonio o muy altos ingresos, y que no est3n contribuyendo de manera acorde con el nivel de estos. Esto permite la obtenci3n de mayores recursos para el financiamiento de programas sociales que puedan ser empleados para mitigar los efectos de las crisis econ3micas sobre la poblaci3n vulnerable y, a la vez, mejorar la percepci3n de la sociedad respecto de los efectos de la pol3tica tributaria sobre la equidad distributiva.

En los pa3ses desarrollados, y en especial en Estados Unidos, la disponibilidad de una gran cantidad de informaci3n acerca de los ingresos y el patrimonio de los hogares e individuos m3s ricos y de los impuestos que estos pagan ha permitido la realizaci3n de una serie de estudios acerca de los potenciales efectos (recaudatorios y distributivos) de una reforma impositiva que busque gravar de manera mayor a los sectores de altas rentas.

Por el contrario, en los pa3ses de Am3rica Latina este debate a3n no est3 mayoritariamente incorporado en la agenda sobre la discusi3n en materia de equidad distributiva, aunque se han evidenciado recientemente algunos avances. Adem3s, se carece por el momento de un indispensable contenido estad3stico que haga factible una comparaci3n consistente entre pa3ses de la regi3n para evaluar la calidad

y efectividad de las reformas tributarias a aplicar, sustentado entre otras razones a la estrechez del alcance de la tributación directa.

Entre las principales limitaciones estructurales que enfrenta la imposición directa en la región, pueden contarse la extensión de los sectores informales y las legislaciones tributarias vigentes. Estos son, entre otros, los principales obstáculos que se observan para dotar el impuesto a la renta con una mayor participación en la recaudación total, al mismo tiempo que un mayor grado de progresividad.

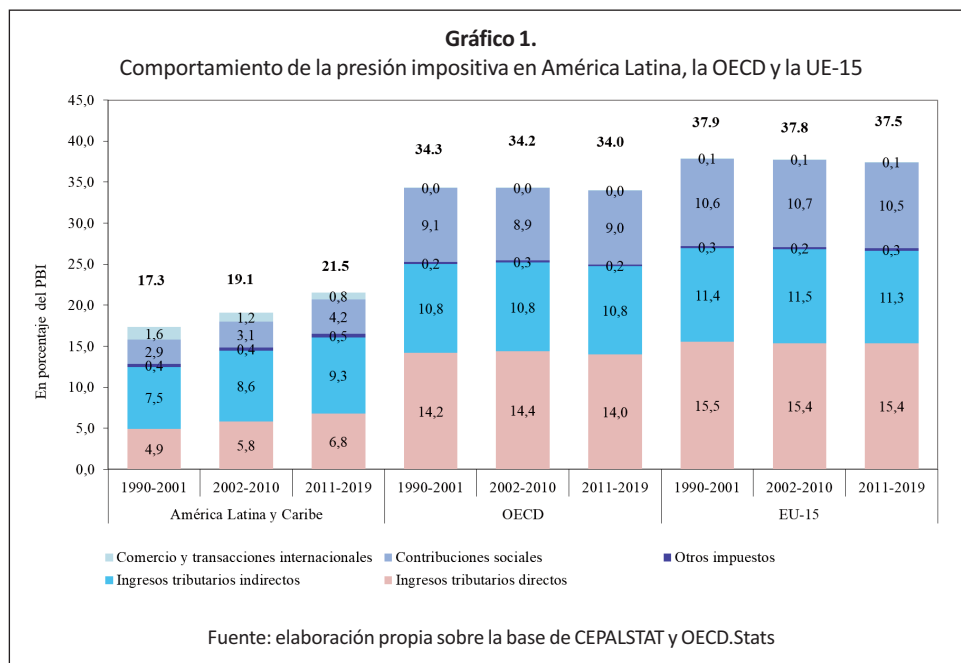
La estructura de este trabajo es la siguiente. En el segundo apartado se presentará la evolución de la recaudación del impuesto a la renta en América Latina y la relación con la participación de los tramos de altos ingresos en la generación de los ingresos tributarios.

El tercer apartado hará referencia a los factores más importantes que han limitado la capacidad recaudatoria del mencionado gravamen, analizando el comportamiento de las tasas legales, la amplitud de las bases imponibles y su composición. La cuarta sección presenta con detalle los estudios realizados con fines de medir la participación de los tramos de ingresos altos en la distribución de la renta, a partir de datos provenientes de registros tributarios. La quinta sección expone algunos cambios discrecionales tendientes a incrementar las bases imponibles del impuesto a la renta personal en América Latina, con vistas a un incremento de la recaudación.

1. Comportamiento de la presión impositiva en América Latina, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y la Unión Europea

La evolución de la estructura tributaria en los países de América Latina y el Caribe ha determinado una relación muy desigual entre la imposición directa e indirecta. Por un lado, si bien los niveles de presión tributaria de la región mencionada han experimentado un crecimiento, estos se encuentran aún por debajo de los países de la OECD. En promedio,¹ para el período 1990-2001, la presión impositiva

¹ En función de la disponibilidad de información, los países de América Latina y el Caribe considerados para este trabajo son veintitrés, a saber, Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia,



en América Latina y el Caribe se elevó a 17,3% del PIB, mientras que en los países de la OECD esta alcanzó 34,3 puntos del PIB. En 2002-2010, en América Latina y el Caribe la carga tributaria creció a 19,1% del PIB, aún lejos de los 34,2% del PIB de la OECD. Al compararse con los quince países iniciales de la Unión Europea (EU-15) se evidencian similares conclusiones.

La presión tributaria de los impuestos indirectos para los países de la OECD alcanzó los 10,8 puntos del PIB promedio en 1990-2001 y en el período subsiguiente. En América Latina y el Caribe, entretanto, alcanzó 9,3% del PIB en 2011-2019, con un ligero crecimiento en relación con los 8,6 puntos del PIB de 2002-2010. En relación con los ingresos tributarios directos, representaron en promedio para la OECD en el período 2011-2019 un 14% del PIB, con una leve disminución consi-

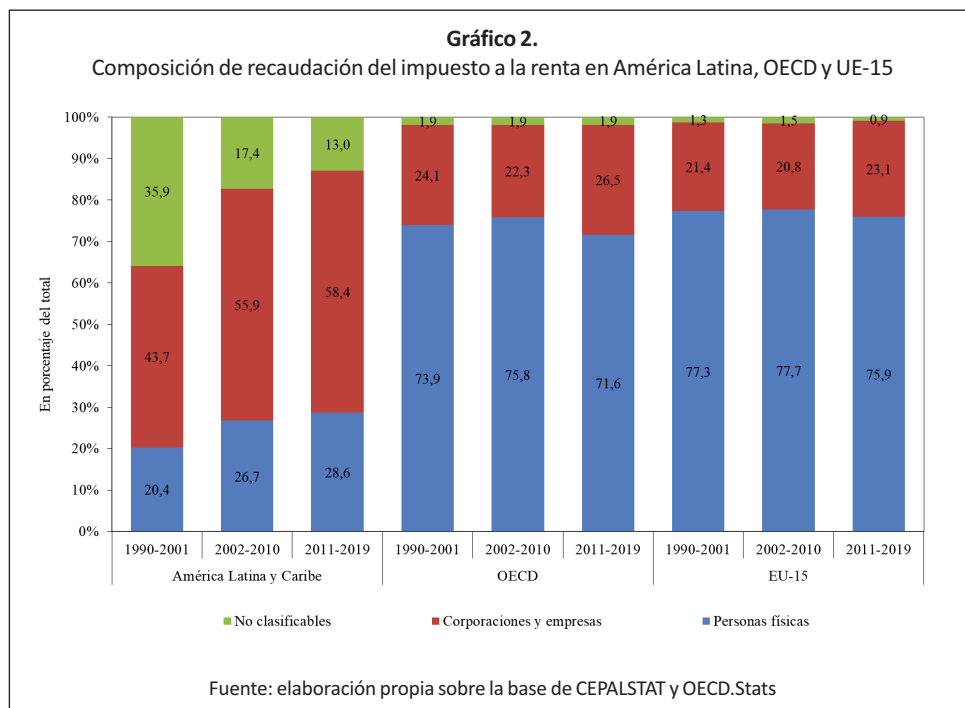
Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela, adicionando a Bahamas, Barbados, Belice, Jamaica y Trinidad y Tobago.

derando los 14,4 puntos del PIB del período 2002-2010; para los países de Lati-noamérica y el Caribe, la recaudaci3n de los ingresos tributarios directos creció de 5,5% del PIB en 2002-2010 a 6,3% en 2011-2019. Como puede apreciarse en el gráfico 1, en América Latina y el Caribe, la mayor proporci3n de recursos tributarios corresponde a los impuestos indirectos, a la inversa de lo que se observa en los países de la OECD y los quince países que inicialmente comprendieran la Uni3n Europea.

Otra diferencia entre las estructuras tributarias se relaciona con la participaci3n de los recursos sobre el comercio exterior. Si bien en América Latina la participaci3n porcentual de estos experimentó una leve disminuci3n con relaci3n a las décadas de 1990 y 2000, durante la década de 1990, predominaban los aranceles de im-portaci3n, mientras que en las décadas posteriores los gobiernos hicieron uso de los derechos de exportaci3n. Mientras tanto, estos tributos son prácticamente inexistentes en los países de la OECD.

Un aspecto crucial a considerar es el hecho de que, en la imposici3n a la renta, el mayor peso ha provenido de la participaci3n de las sociedades y, en menor medida, de los ingresos aportados por las personas naturales o físicas, para cualquier nivel de presi3n tributaria de cada país. Estos resultados contrastan con los encontrados en relaci3n con la estructura de la imposici3n a la renta de los países desarrollados, en los cuales el mayor peso está puesto en las contribuciones de las familias o personas naturales, y en menor medida en lo ingresado por las socieda-des. Sin embargo, la participaci3n del impuesto a la renta personal ha crecido, aproximándose en mayor medida a la estructura de los países desarrollados.

Tal como se observa en el gráfico 2, mientras que para el promedio de los países de la OECD el 26,5% (promedio 2011-2019) del total de la recaudaci3n del impuesto a la renta corresponde a las sociedades y el 71,6% corresponde a personas físicas, para América Latina el promedio de la participaci3n de la recaudaci3n del impuesto a la renta de sociedades sobre el total de la recaudaci3n del impuesto a la renta es del 58,4%. La diferencia es aún más evidente al hacer la comparaci3n con los países del EU-15, para los cuales la recaudaci3n del impuesto a la renta de personas físicas (IRPF) ha promediado el 77% del total de ingresos tributarios del impuesto



sobre la renta. Esta divergencia radica en que la mayor parte del gravamen proviene de los ingresos de los asalariados formalizados en relación de dependencia vía retención en la fuente.

Dado que en los países de la región una gran proporción de personas asalariadas recibe ingresos por debajo del nivel mínimo imponible establecido por la legislación, el impuesto a la renta solo alcanza a un grupo minoritario de individuos que no supera, en el mejor de los casos, el 10% de la población económicamente activa. A ello se le suma un alto nivel de incumplimiento tributario, de informalidad y de elusión del pago de impuestos por parte de los trabajadores independientes o autónomos. La existencia de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes también reduce la base imponible de este tributo (“monotributo” en el caso argentino).

Además de lo comentado, existen tratamientos especiales subjetivos y objetivos que reciben, en este último caso, las rentas de capital (colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, beneficios de fondos de inversión, ganancias de capital en bienes inmuebles y acciones) en la gran mayoría de los países de la región. Estas ganancias de capital o bien están totalmente exentas o bien están sujetas a tasas efectivas reducidas, y explican la casi inexistente tributación de ingresos no salariales. En lo sucesivo se analizarán las razones subyacentes a este incremento en la recaudación del gravamen.

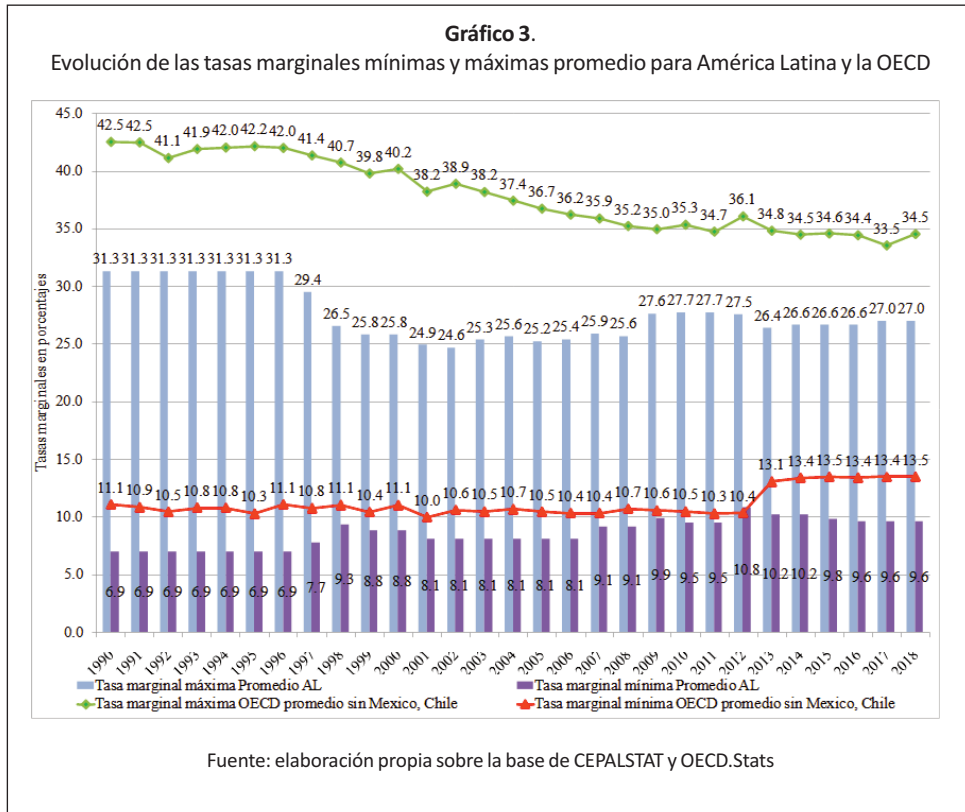
2. El comportamiento de las tasas legales

En trabajos muy recientes, la literatura que ha abordado el estudio de la participación de los tramos de ingresos más elevados a partir de la utilización de los datos sobre ingresos provenientes de las declaraciones juradas del impuesto a la renta de personas físicas ha procurado relacionar las concentraciones de ingresos mencionadas con las tasas marginales máximas del IRPF para los países desarrollados.

Alvaredo y Londoño (2013) explican la evolución de las tasas marginales más altas del impuesto a la renta en los países avanzados. En Estados Unidos, por ejemplo, estas alícuotas fueron superiores al 70% a principios de la década de 1920 y permanecieron superiores al 60% entre 1932 y 1981. Más adelante, un buen número de países se embarcó en una política de disminución de alícuotas (la tasa marginal máxima en Francia en 2010 fue 10 puntos porcentuales más baja que en 1950, mientras que la de Estados Unidos fue menos de la mitad del valor de 1950).

Entretanto, durante las últimas dos décadas, los países de América Latina evidenciaron un proceso de paulatina reducción en los niveles de las alícuotas del impuesto a la renta para personas físicas que las ubicaron, en algunos casos, por debajo de los niveles internacionales.

En relación con las alícuotas marginales máximas, partiendo de tasas promedio para todos los países de América Latina analizados, de 31,5% para las personas físicas a principios de la década de 1990, los promedios regionales fueron descendiendo hasta ubicarse ambas alícuotas en torno a los 25 puntos porcentuales para

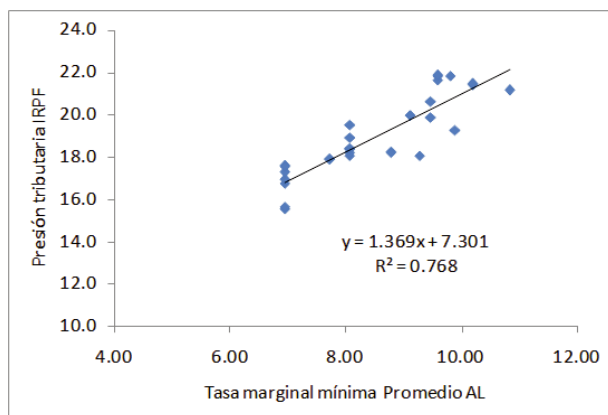


el año 2008. A partir de ese año se experimenta un ligero incremento, para pasar a niveles de tasas superiores a los 27,5 puntos en promedio, valor muy inferior del observado en los países desarrollados (especialmente los de Europa occidental) donde el promedio de la tasa marginal máxima se eleva a casi 40%. La reducción de tasas marginales tanto a la imposición a personas físicas como a las sociedades, las cuales han convergido en torno a un promedio del 27%, ha traído como consecuencia la modificación en el tratamiento otorgado a los dividendos de acciones, los que han quedado excluidos, en muchos países de la región, de la base imponible del impuesto a la renta personal a fin de buscar la simetría con otros ingresos de capital como los intereses de colocaciones bancarias o de títulos de deuda.

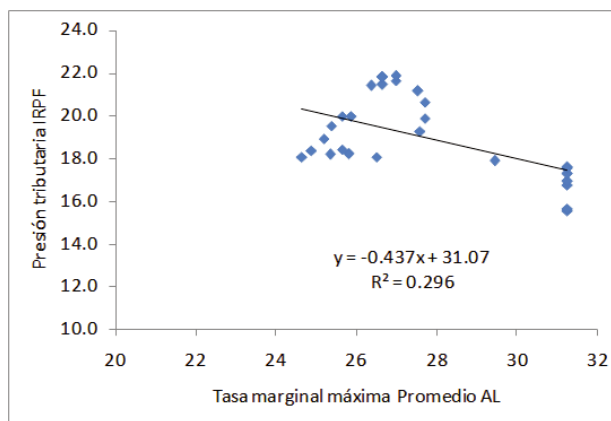
Gráficos 4.

Correlación entre las tasas marginales y la presión tributaria del IRPF para América Latina

a) Tasas marginales mínimas



b) Tasas marginales máximas



Fuente: elaboración propia sobre la base del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) y OECD.Stats

Por el contrario, las alícuotas marginales mínimas evidenciaron un ligero incremento, al pasar de una tasa promedio de 7,6% en la década de 1990 a un 8,1%

durante mediados de la década de 2000, para luego crecer alrededor de un punto porcentual en la segunda mitad de la década para toda la región. Las tasas marginales mínimas se han estabilizado en un nivel promedio ligeramente superior al existente en la década de 1990. En efecto, alrededor de 1997 se experimenta un aumento de las alícuotas, que pasan del 6,9% a un promedio de 9,4%. A principios de la década subsiguiente se aprecia una ligera disminución, hasta los 8,1 puntos en promedio, para luego volver a incrementarse en valores superiores a los 9,5 puntos porcentuales. En el gráfico 3 se muestra la evolución de las tasas marginales máximas y mínimas para la OECD y América Latina. Se ha advertido en los últimos años un incremento en las tasas marginales mínimas, lo que afecta los tramos que concentran la mayor recaudación, y un descenso (seguido de una moderada recuperación) de las alícuotas marginales máximas, lo que impacta en el grado de progresividad del impuesto.

En los gráficos 4 y 4b) se presentan la relación entre la recaudación y las tasas mínimas, por un lado (gráfico 4a) y la relación entre los ingresos fiscales y las tasas marginales más altas (gráfico 4b). Allí puede verse una relación positiva entre las tasas marginales mínimas y la recaudación del IRPF y una relación negativa entre las tasas marginales máximas y los ingresos tributarios provenientes del impuesto a la renta de personas físicas.

3. La distribución del ingreso y la utilización de los registros tributarios

Las encuestas de hogares, utilizadas para el análisis distributivo, no registran los “verdaderos” ingresos de la población. Este fenómeno puede dividirse en tres factores: la falta de respuesta, parcial o total, de la encuesta; la subdeclaración de ingresos y la subcaptación de perceptores.

En el primer caso, es usual corregir a partir de la imputación de ingresos no declarados, mediante métodos de simulación de ingresos según determinados parámetros de los hogares. Algunos relevamientos más recientes efectúan ajustes a los ingresos por la “renta imputada de la vivienda” o el “consumo de bienes durables”.

La subdeclaración de ingresos emerge al comparar los niveles de ingreso de Cuentas Nacionales con los que surgen de las encuestas. Asimismo, se verifica que la subdeclaración es muy diferente según la fuente de ingreso de los perceptores. Para llevar a cabo este ajuste, habitualmente se realiza una corrección por subdeclaración a partir de la información de Cuentas Nacionales, proyectando la estructura del ingreso disponible (cuenta del Ingreso Nacional) por factores (asalariados, cuentapropistas, empleadores, capitalistas, jubilados y otros) en los datos de las encuestas.

El tercer punto implica que las encuestas no captan los individuos con más altos niveles de ingresos y emerge aún después de corregir por subdeclaración de ingresos a partir de las comparaciones entre los ingresos gravados que surgen de los datos de las declaraciones juradas del impuesto a la renta. En particular, el tramo de ingresos más elevados (que en la información de las encuestas de hogares es el que presenta mayor varianza entre sus ingresos) es el que se encuentra subcaptado.

Es relevante entonces analizar la evolución de la participación en el ingreso de los tramos de renta elevada que no son captados adecuadamente por el decil de ingresos más altos de las encuestas, para analizar tramos más concentrados (el 1% o el 0,1% de los ingresos más altos).

3.1 La utilización de los registros tributarios para el cálculo de los ingresos elevados

Es probable sin embargo que, en países de ingresos bajos y medio bajos, la información tributaria abarque una proporción baja de la población de cada país y, debido a mecanismos débiles de administración tributaria, los ingresos de la población cubierta estén subdeclarados. Considerando los de menores ingresos, aun corrigiendo la información de las encuestas es probable que los problemas de falta de cobertura o ingresos subdeclarados no se resuelvan cuando las encuestas no incluyen la población de los tramos de ingresos superiores.

Cuando la distribución de la población objetivo y la de la muestra no provienen de la misma fuente de información, la reponderación de la información de la muestra no resulta útil para corregir por los individuos de altos ingresos faltantes debido

al hecho de que existen ingresos cuyas ponderaciones no pueden ser reemplazadas porque no existen en la muestra (Lustig, 2019). El reemplazo de la “cola” más elevada de la distribución debería efectivizarse con una función paramétrica porque sus parámetros estarían siendo estimados con datos de la muestra que adolecen de la corrección necesaria.

Uno de los métodos no paramétricos más utilizados reemplaza los ingresos medios basados en las encuestas para los percentiles superiores a un umbral determinado por los ingresos medios provenientes de la información de los registros tributarios. Para generar la distribución completa, todos los ingresos comprendidos en los tramos de ingresos mencionados deben ser incrementados por la diferencia entre ambos ingresos medios provenientes de diferentes fuentes (esto es, entre los provenientes de los registros tributarios y los de la encuesta), comenzando a partir del fractil en el que los ingresos medios de los registros tributarios difieren de los de la encuesta, por debajo del mencionado fractil se asume que los ingresos medios de la encuesta son los correctos (Lustig, 2019). Esta metodología es utilizada, por ejemplo, en Jara y Oliva (2018) para calcular los ajustes a los altos ingresos en Ecuador. Esta se basa en la utilizada por el Department for Work and Pensions (2015) del Reino Unido y por las revisiones propuestas por Burkhauser *et al.* (2016).

Ambos enfoques consisten en reemplazar los ingresos de la cola más alta de la distribución con los ingresos medios provenientes de la información de los registros tributarios también en la parte más alta de la distribución (Jara y Oliva, 2018), a diferencia del caso anterior en el que los ingresos se ajustaban en lugar de reemplazarlos con información externa a la encuesta.

Debido al hecho de que aún no existe consenso sobre cómo reconciliar las diferentes fuentes de información para construir la distribución que mejor ajuste los datos de las encuestas de hogares y los registros tributarios, Blanchet, Flores y Morgan (2019) presentan un método novedoso que se basa en la teoría de la calibración, que sirve para resolver el problema bajo hipótesis razonables. Este método tiene la ventaja de determinar en forma endógena el punto de coincidencia entre ambas fuentes de información, en forma previa a modificar los ponderadores a lo

largo de la distribución completa e incorporando las observaciones provenientes de los registros tributarios a la distribución de las encuestas. Este método mejora la precisión de las estimaciones existentes y sus aplicaciones empíricas muestran que no solo los niveles de desigualdad cambian sino también las tendencias.

Más recientemente, De Rosa, Flores y Morgan (2020) construyen las denominadas Cuentas Nacionales Distribucionales, mediante la complementación de información de encuestas de hogares, registros tributarios y Cuentas Nacionales con el fin de proporcionar un perfil más adecuado del verdadero nivel de desigualdad en América Latina.

Carranza, Nolan y Morgan (2022) presentan estadísticas actualizadas para las Cuentas Nacionales Distribucionales para el caso de 26 países de la Unión Europea para el período 2003-2017. En dicho estudio encuentran que la desigualdad medida a partir del índice de Gini se eleva en promedio en 2,4 puntos para el ingreso bruto y el ingreso disponible, con notables diferencias entre países, pero limitado efecto en las tendencias. Las diferencias en la medición de la desigualdad dependen en menor medida del mecanismo de ajuste utilizado en la construcción de las series de tiempo y en mayor medida de si se utilizan o no fuentes de información externa alternativas a las encuestas de hogares.

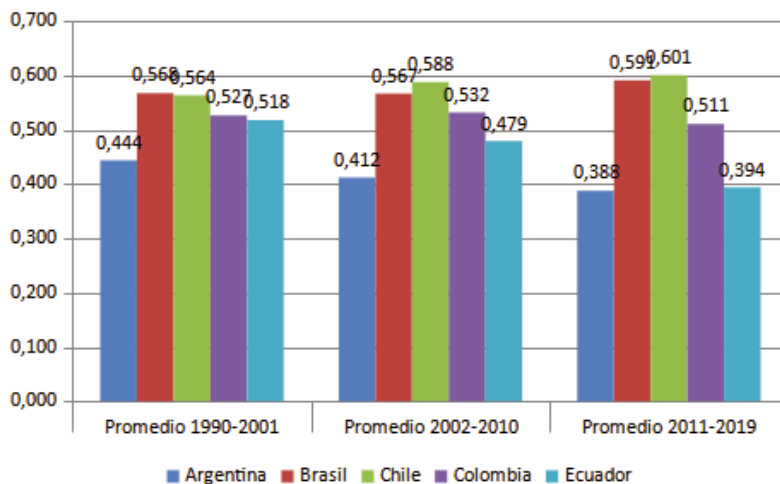
3.2 Resultados de estimaciones

Alvaredo (2011) es el primer antecedente de este tipo de estimaciones para la Argentina, que es actualizado en Jiménez y Rossignolo (2019), utilizando datos agregados de declaraciones juradas del IRPF, clasificadas por tramos de ingresos. Entre los estudios realizados que emplean microdatos de las declaraciones juradas se encuentran: Burdín, Esponda y Vigorito (2015) para Uruguay; Alvaredo y Londoño (2013) para Colombia y Fairfield y Jorratt (2014) y Friedman y Hofman (2013) para Chile. tilizando información agregada de declaraciones juradas y microdatos en forma combinada, Campos Vázquez, Chávez Jiménez y Esquivel Hernández (2014) para México. Medeiros, Souza y Castro (2014) para Brasil y Rossignolo, Villacreses y Oliva (2016) para Ecuador pueden citarse también como antecedentes.

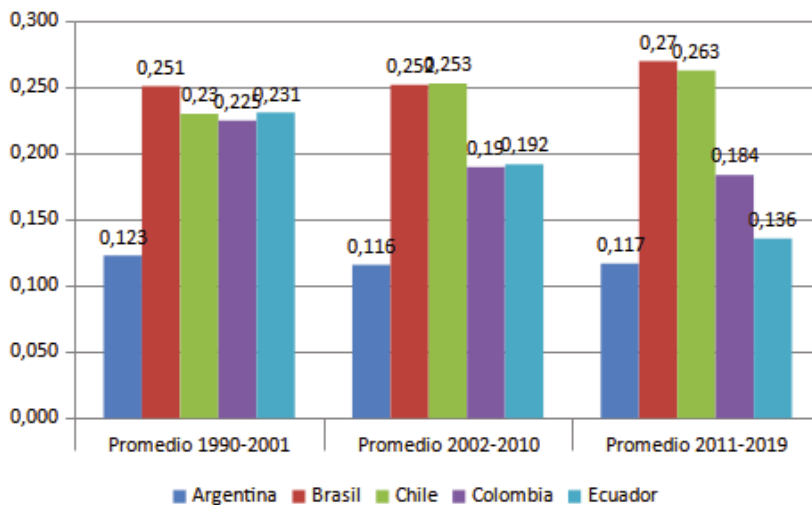
Gráficos 5.

La evolución de la participación de los ingresos altos utilizando datos de declaraciones juradas de impuestos

a) Top 10%



b) Top 1%



Los gráfic3s 5 muestran las participaciones del 10% y el 1% más rico en países seleccionados de América Latina, tomando como fuente de informaci3n la base de datos de The World Top Incomes Database. En la Argentina, la participaci3n del 1% de ingresos más elevados cay3 un 5% entre 2002-2010 y 1990-2001, para luego crecer un 1% en el período 2011-2019; la participaci3n del 10% más rico cay3 un 7% y un 5% respectivamente. Mientras tanto, en Brasil, para el 10% más rico el crecimiento de la concentraci3n de ingresos fue del 0,1% y el 4% para ambos períodos, mientras que la participaci3n del 1% de ingresos más elevados se increment3 un 2,3% y un 5%, respectivamente, para los períodos bajo análisis.

Alvaredo y Londoño (2013) muestran los cambios en las tasas marginales más altas del IRPF desde 1960 con los cambios en las participaciones del 1% de ingresos más elevados para 18 países de altos ingresos. Se puede apreciar una elevada correlaci3n entre las reducciones en las tasas marginales más altas y la concentraci3n de top 1% de ingresos preacci3n fiscal, a la inversa de lo que ocurre en países en los que no ha existido reducci3n de alícuotas, en los que no se advierten incrementos en el ingreso que concentra el 1% más rico.

En los gráfic3s 6 se muestran las correlaciones entre la tasa de variaci3n de la concentraci3n del ingreso del 10% y el 1% más rico y la tasa de variaci3n de las alícuotas máximas del impuesto a la renta personal en América Latina entre los períodos 2002-2019 y 1990-2001. Se puede apreciar una elevada correlaci3n negativa entre las reducciones en las tasas marginales más altas y la concentraci3n de top 1% de ingresos (correlaci3n negativa de 0,39 (0.11)) y del top 10% (correlaci3n negativa de 0,44 (0.07))

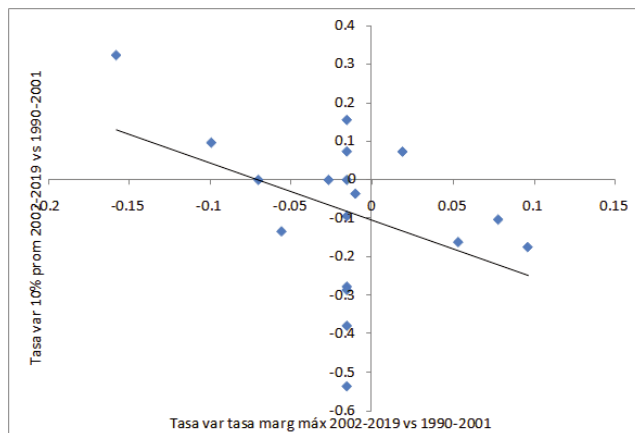
Estos resultados son consistentes con el comportamiento del IRPF en América Latina, en donde, si bien se aprecia un incremento en la recaudaci3n, la caída en las tasas marginales máximas y los niveles de ingreso gravable más elevados hacen que el impuesto pierda progresividad.

Slemrod (1996) explica que las disminuciones de tasas determinan que los perceptores de ingresos elevados no tengan incentivos a eludir o evadir impuestos y reporten, al no estar ahora gravados, sus ingresos a los organismos recaudatorios.

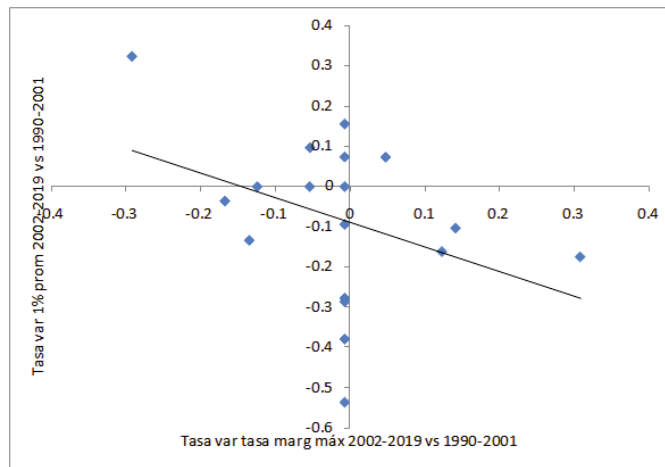
Gráficos 6.

Cambios en las participaciones de los ingresos más elevados y las tasas marginales máximas del IRPF

a) Top 10%



b) Top 1%



Fuente: elaboración propia sobre la base de The World Top Incomes Database, CIAT y OECD.Stats

Feldstein (1995) propone un modelo de oferta en el que las tasas m1s bajas impulsan un crecimiento de la actividad econ3mica que incita a los perceptores de ingresos elevados a ofertar m1s trabajo, lo que incentiva el crecimiento econ3mico.

Explicaciones m1s recientes dan cuenta de los avances de las teor1as de la b1squeda que se expresan en modelos de *job matching*, en los que un trabajo emerge como resultado de la creaci3n de una vacante por el empleador y la b1squeda por parte del trabajador. Esto crea un super1vit positivo emergiendo una puja distributiva que determina una proporci3n, de la que se apropia el trabajador, y otra que retiene el empleador. Las bajas en las tasas marginales m1ximas llevaron a que los perceptores de ingresos m1s elevados (el 1%, por ejemplo) comenzaran a pujar agresivamente para incrementar su participaci3n relativa (a expensas del restante 99%).

4. Algunas reformas recientes

Las cuestiones mencionadas en los p1rrafos anteriores han determinado que gran parte del incremento recaudatorio verificado en la imposici3n sobre la renta personal provenga del crecimiento econ3mico, el aumento en la concentraci3n del ingreso de los tramos m1s elevados y el aumento de las tasas marginales m1nimas.

Adicionalmente, subsiste la caracter1stica que determina que el mencionado impuesto recaiga sobre los salarios de los trabajadores en relaci3n de dependencia, y que este impuesto tenga por consiguiente un impacto recaudatorio a1n limitado.

Sin embargo, y pese a las limitaciones referidas, en los 1ltimos a1os se han verificado algunas reformas del impuesto sobre la renta en Am3rica Latina y el Caribe. Estas han sido m1s numerosas en los 1ltimos a1os (desde 2007 en adelante) que en per1odos anteriores, aunque han diferido en cuanto a su cobertura y profundidad.

En esta secci3n se sintetizan algunos de los cambios m1s recientes en la legislaci3n tributaria con 3nfasis en los impuestos a los altos ingresos, tanto en los 1ltimos quince a1os como en la etapa posterior al covid-19 y los efectos del conflicto b3lico entre Rusia y Ucrania.

4.1 Reformas del período previo al covid-19

Desde mediados de la década pasada comenzaron a observarse avances en un fortalecimiento de la imposición global sobre los ingresos, especialmente a nivel de las personas físicas y como respuesta a ciertas debilidades estructurales que siempre ha mostrado esta imposición a nivel regional. El impuesto sobre la renta personal no alcanzaba a gravar la totalidad de las rentas captadas por los individuos y se focalizaba en general sobre los ingresos laborales. Esta característica implicaba estrechez de la base imponible del gravamen, a pesar de las ventajas potenciales que en términos de equidad posee el alcance de las rentas del capital.

Varias reformas se han inspirado en el impuesto dual existente en los países escandinavos. Uruguay (2007) comenzó a gravar por separado las rentas del trabajo con tasas progresivas del 10% al 25% (que subió al 30% en 2012) y las rentas del capital, excepto los dividendos que tributan a una tasa del 7%, con una tasa proporcional del 12%.

Se incorporaron algunos elementos de imposición dual en Perú también y, desde 2009, además se aplica en una escala progresiva de tasas (del 15% al 30%) sobre los ingresos provenientes de rentas del trabajo. Las rentas del capital comenzaron a gravarse en Perú con una tasa proporcional del 6,25% (sobre el 80% de la renta gravable), a excepción de los dividendos, que tributan a una tasa del 4,1%, y los intereses de ahorros y depósitos bancarios de personas naturales, exentas desde 2010.

La República Dominicana y varios países de Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) aprobaron reformas tributarias en un intento por incorporar distintas rentas de capital dentro de la base imponible y fijaron alícuotas uniformes entre un 10% y un 15% para gravar las rentas de capital (con excepciones en los casos de rentas percibidas por los no residentes), en forma combinada con alícuotas más elevadas para las utilidades empresariales, y tasas progresivas para las rentas del trabajo. Más recientemente, México y la Argentina se sumaron a la tendencia de los sistemas duales con sendas reformas tributarias; en el caso argentino, por ejemplo, con la introducción del impuesto cédular sobre la renta financiera.

4.2 Reformas pospandemia

Existen varias propuestas para mitigar los efectos econ3micos de la pandemia del covid-19 en la desigualdad y la pobreza. Oxfam (2022a, 2022b) propone crear un impuesto a los altos ingresos con el fin de financiar transferencias monetarias a los sectores m1s afectados en t3rminos de ca3da de ingresos reales provocada por un alza de los precios de los alimentos.

Se propone el agregado de tres tipos de impuestos a los ricos. En primer lugar, se pide introducir impuestos solidarios 1nicos sobre las ganancias inesperadas de los multimillonarios en la pandemia, para financiar el apoyo a las personas que enfrentaren costos crecientes de alimentos y energ3a y para financiar la recuperaci3n econ3mica pospandemia (Oxfam, 2022a, 2022b).

En segundo lugar, Oxfam plantea “un impuesto temporal del 90% a los beneficios extraordinarios de las grandes corporaciones en todas las industrias y sectores”. Ya que se estima que un impuesto de tales caracter3sticas aplicado a treinta y dos corporaciones hubiera generado una recaudaci3n adicional de 104.000 millones de d3lares en 2020. En tercer lugar, la organizaci3n pide introducir impuestos permanentes sobre la riqueza para controlar la riqueza extrema, el poder de monopolio y las emisiones de carbono de los superricos.²

En particular, el segundo de los tributos mencionados se enrola entre los tributos conocidos como “windfall taxes”. Estos son impuestos adicionales aplicados a grandes empresas que registren abruptos incrementos en sus beneficios debido a circunstancias ex3genas o eventos como guerras o pandemias. Solo es aplicable a empresas con ganancias “excesivas”, mayores a lo que se considera un nivel “normal”, el que es calculado a partir de comparar los beneficios de las empresas alcanzadas por el tributo en per3odos previos o en estimaciones de costos reales.

Un impuesto sobre las ganancias inesperadas puede ayudar a redistribuir la riqueza, dado que puede utilizarse para redistribuir el dinero de las corporaciones

² Este trabajo solo hace referencia al caso de los impuestos sobre los altos ingresos.

y sus accionistas, que se benefician de las crisis globales, hacia los individuos que se enfrentan al aumento en el precio de los bienes de consumo. Oxfam (2022c) calculó que mil de las empresas más grandes del mundo registraron un exceso de ganancias en relación con el nivel “normal” de 1,15 billones de dólares (un aumento del 68,5%); los sectores más ganadores corresponden a compañías financieras, energéticas y farmacéuticas.

Se proponen dos tipos de tributos a los beneficios extraordinarios (Oxfam, 2022c). En primer lugar, un límite a las ganancias de compañías de energía, solo aplicable a las empresas que utilizan fuentes de energía bajas en carbono para producir electricidad, como recursos renovables y nucleares. La diferencia entre el tope de ingresos (fijado por la Comisión Europea) y el precio que pagan los consumidores se destinará a subsidiar el coste de la energía eléctrica para los consumidores. El segundo sería una contribución solidaria sobre las empresas de combustibles fósiles. La Unión Europea ha propuesto que los ingresos recaudados se destinen al apoyo de las personas y empresas vulnerables para ayudarlas a adaptarse al aumento de los precios e invertir en fuentes de energía limpias de cosecha propia.

Algunos ejemplos de los impuestos mencionados incluyen los siguientes casos. En marzo de 2022, Italia introdujo un impuesto único del 25% (inicialmente del 10%) sobre las ganancias inesperadas a las empresas de energía y Reino Unido introdujo un impuesto del 25% sobre las empresas de petróleo y gas en el Mar del Norte (a pesar de otorgarles a las empresas de combustibles fósiles una exención fiscal del 80% para nuevas inversiones en combustibles fósiles). Rumania y Grecia introdujeron impuestos sobre las ganancias extraordinarias en el sector de la energía, mientras otros países europeos apuntaron también al sector bancario (España y Hungría) (Oxfam, 2022c).

Cabe consignar que los países referenciados, además de introducir el impuesto a la renta extraordinaria están proyectando legislar el Pilar 2 o impuesto mínimo global de la OCDE. Ello permitirá que, en el caso en que los grupos multinacionales (los mil grupos referenciados en el trabajo de Oxfam) intenten desviar las utilidades

a jurisdicciones de menor tributación, podrán sin embargo gravar al menos el 15% de la ganancia (Grondona, 2021).

Según Latindadd (2020), la región de América Latina y el Caribe es la región del mundo más inequitativa en la distribución del ingreso, en donde el 10% más rico de la población capta 22 veces más de la renta nacional que el 10% más pobre. Además, el 1% de los más ricos obtiene el 21% de los ingresos de toda la economía, el doble de la media del mundo industrializado. Por último, el 1% más rico de América Latina y el Caribe concentra el 41% de la riqueza y el 10% más rico de la región concentra el 72% de la riqueza. Para Latindadd (2020), “gravar las grandes fortunas debería ser una importante opción a la hora de financiar los costos y la recuperación de la pandemia sin afectar la actividad económica”.

El gobierno argentino presentó un proyecto con el fin de captar a través de un impuesto las ganancias inesperadas derivadas de la suba de los commodities a causa de la guerra. En detalle, se definió que la renta inesperada se cobrará como una sobrealícuota del impuesto a las ganancias de las sociedades de capital aplicable al ejercicio fiscal 2022. Alcanzará exclusivamente a las empresas con una ganancia neta imponible (o ganancia contable) superior a los mil millones de pesos.

Para que el impuesto se cobre, esa ganancia neta deberá haber subido en términos reales y, al mismo tiempo, deberán haberse cumplido una de las siguientes dos condiciones. La primera es que el margen de ganancia (o sea la ganancia contable sobre ingresos) en 2022 sea superior al 10%. La segunda, que el aumento del margen de ganancia de este año en relación al 2021 sea de al menos 20%.

La alícuota que se aplicará sobre la renta inesperada será del 15%. La vigencia de la medida será por el ejercicio fiscal 2022 y la aplicación de la medida será para las empresas que cumplan las condiciones definidas al publicarse sus balances una vez que se apruebe la ley en el Congreso.

En el caso de Colombia, el proyecto de reforma tributaria presentado por el gobierno apunta a generar mayor progresividad, dado que aumenta la carga tributaria al 1% más rico de la población, correspondiente a las personas que ganan más de

10 millones mensuales (CIAT, 2022). El impuesto al ingreso laboral aumentará para el 2% que gana más de 10 millones de pesos al mes (unos US\$2400). La mayoría de estos superricos colombianos recibe salarios relativamente bajos que son sujetos a impuestos, pero sus grandes ganancias se dan en dividendos, donaciones o renta del patrimonio, ítems que ahora serán igualmente gravados en porcentajes que van del 10 al 30%.

La reforma afectará significativamente a las personas físicas más ricas, la explotación de los recursos del subsuelo, algunas actividades económicas tradicionalmente privilegiadas en materia tributaria y los impuestos verdes y saludables. Hacia 2026 la reforma permitiría aumentar el ingreso del Estado en un 1,7% del PIB actual, lo que subiría el ingreso total a US\$11.000 millones al año. Este nuevo ingreso vendrá, sobre todo, de las personas más ricas de Colombia: unas 34.000 personas que, según las autoridades, no contribuyen lo suficiente a la redistribución de la riqueza.

El sector minero energético también quedará afectado por la reforma. Además de enfrentar un impuesto al carbono, no podrá deducir las regalías del impuesto de renta. También tendrán un impuesto a las exportaciones de petróleo, oro y carbón. Sin embargo, en una eventual caída de los precios por debajo de cierto nivel, todo el recaudo proyectado desaparecerá.

5. Conclusiones

La composición de los recursos tributarios en los países de América Latina muestra una estructura sesgada hacia la imposición indirecta, con un menor peso relativo de los impuestos directos y, particularmente, del impuesto a la renta de personas físicas.

Por el contrario, debe enfatizarse que el impuesto a la renta aplicado en los países desarrollados, además de tener un peso absoluto y relativo mayor dentro de sus estructuras tributarias, no sufre las falencias técnicas que muestra este gravamen en la mayoría de los países de América Latina, a saber: 1) tasas efectivas muy inferiores a las tasas legales; 2) tasas proporcionales en lugar de progresivas;

3) bases estrechas del tributo a la renta, con numerosas exenciones que atentan contra la equidad, especialmente en materia de ingresos financieros, 4) gran parte de la población queda fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible y 5) un alto grado de evasión del impuesto.

El análisis de la evolución del comportamiento de los ingresos tributarios en Latinoamérica muestra un crecimiento de relevancia en la recaudación y, en forma particular, se evidencia un incremento en los recursos provenientes del impuesto sobre los ingresos. Resulta interesante desgranar las causas que pueden haber originado este crecimiento en la recaudación.

Entre los factores que han incidido en el incremento recaudatorio del impuesto pueden mencionarse la evolución de las tasas marginales mínimas, la evolución del ingreso *per cápita* y las bases imposables, un ligero incremento de los niveles de mínimos no imposables (en múltiplos del PBI), lo que da idea de ajuste pasivo por parte de las autoridades tributarias ante incrementos en precios o en ingresos y una disminución importante de los niveles de renta a partir de los cuales comienza a tributarse con la alícuota máxima y la concentración del ingreso.

Resulta en consecuencia relevante analizar la evolución de la participación en el ingreso de los tramos de renta elevada, que no son captados adecuadamente por el decil de ingresos más altos de las encuestas, sino que concentran el 1%, o el 0,1%, de los ingresos más altos. Este sector ha sido el objeto de análisis de una serie de estudios llevados a cabo en los países avanzados y que han tenido su correlato en algunas investigaciones realizadas en América Latina.

Esta serie de trabajos analiza la evolución de la concentración del ingreso de los tramos más elevados a partir de los “datos fiscales” provenientes de las declaraciones juradas del impuesto a la renta, los cuales suelen diferir de manera notoria de la información recolectada en las encuestas. Estos proponen corregir las mediciones convencionales sobre la desigualdad considerando la participación en el total del ingreso de los tramos más ricos (top 1% y menores) para evaluar más acabadamente la concentración de los ingresos en la sociedad.

La participaci3n de los tramos de ingresos m1s elevados ha experimentado grandes oscilaciones a lo largo del tiempo, evidenciando patrones bastante similares a lo largo del tiempo para los distintos pa1ses. Se aprecia una participaci3n importante de estos tramos al inicio del siglo XX, para luego perder preponderancia hacia la mitad del siglo.

Hacia fines del siglo estos sectores vuelven a adquirir relevancia cuantitativa en la distribuci3n de la renta, volviendo a alcanzar, en algunos casos, participaciones similares a los registros m1s elevados. Empero, ahora aparece un cambio de composici3n: si inicialmente la mayor participaci3n correspond1a a la renta del capital en detrimento de las dem1s, hacia fines del siglo XX y principios del XXI se advierte una mayor participaci3n de la renta proveniente del salario y una menor participaci3n de la renta del capital.

Otro de los problemas que subyace al dise1o de la estructura tributaria en Latinoam1rica es el desbalance en el propio impuesto a la renta personal: este grava principalmente las rentas del trabajo asalariado y en mucho menor medida, las rentas del capital. Se han expuesto algunas modificaciones en las bases imponibles (por ejemplo, Uruguay) que han determinado extender la tributaci3n a las rentas de capital, aunque a1n en forma incipiente.

Bibliograf1a

Alvaredo, F. (2011). "The Rich in Argentina over the Twentieth Century". En Atkinson, A. y Piketty, T. (eds.), *Top Incomes: A Global Perspective* (pp. 253-298). Reino Unido: Oxford University Press.

Alvaredo, F. y Londo1o V1lez, J. (2013). "High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010". *CEQ Working Paper 12*. Estados Unidos: CEQ Institute, Tulane University.

- Blanchet, T.; Flores, I. y Morgan, M. (2019). *The Weight of the Rich: Improving Surveys Using Tax Data*. WID.world Working Paper Series N° 2018/12. Disponible en: <https://wid.world/document/the-weight-of-the-rich-improving-surveys-using-tax-data-wid-world-working-paper-2018-12/>.
- Burdín, G.; Esponda, F. y Vigorito, A. (2015). “Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011”. En Jiménez, J. P. (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Burkhauser, R. V.; Héroult, N.; Jenkins, S. P. y Wilkins, R. (2016). “What has been happening to UK income inequality since the mid-1990s? Answers from reconciled and combined household survey and tax return data”. *ISER Working Paper 2016-03*. Colchester: University of Essex.
- Campos Vázquez, R.; Chávez Jiménez, E. y Esquivel Hernández, G. (2014). *Los Ingresos Altos, la Tributación Óptima y la Recaudación Posible*. México: El Colegio de México.
- Carranza, R.; Nolan, B. y Morgan, M. (2022). “Top Income Adjustments and Inequality: An Investigation of the Eu-Silc”. *The Review of Income and Wealth*, vol. 69, n° 3.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) (ed.) y Peragón, L. (coord.) (2022). *Sumario de Legislación Tributaria de América Latina 2021*. CIAT.
- De Rosa, M.; Flores, I. y Morgan, M. (2020). *Inequality in Latin America Revisited: Insights from Distributional National Accounts*. World Inequality Lab. Technical Note N° 2020/02. Disponible en: <https://wid.world/document/income-inequality-series-for-latin-america-world-inequality-lab-technical-note-2020-02/>.
- Department for Work and Pensions (DPW) (2015). *Annual Report and Accounts 2014-15*. Reino Unido: Williams Lea Group.
- Durán-Cabré, J.; Esteller-Moré, A. y Mas-Montserrat, M. (2020). “El impuesto sobre el patrimonio (I): Realidades”. *Nada es gratis*. Disponible en: <https://nadaesgratis.es/admin/el-impuesto-sobre-el-patrimonio-i-realidades>.

- Fairfield, T. y Jorratt, M. (2014). *Top Income Shares, Business Profits, and Effective Tax Rates in Contemporary Chile*. ICTD Working Paper 17. Brighton: Institute of Development Studies.
- Feldstein, M. (1995). "The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act". *Journal of Political Economy*, vol. 103, n° 3, 551-572.
- Friedman, J. y Hofman, A. (2013). "Inequality and the Top of the Income Distribution in Chile 1990-2012: Questioning the Consensus". *Society for the Study of Economic Inequality (ECINEQ)*. Disponible en: http://www.ecineq.org/ecineq_bari13/FILESxBari13/CR2/p105.pdf.
- Gómez Sabaíni, J. C. y Rossignolo, D. (2014). *La tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Montevideo: CEPAL.
- Grondona, V. (2021). "La sanción del impuesto mínimo global corporativo". *Revista Fide, Coyuntura y Desarrollo*, n° 400.
- Jara, X. y Oliva, N. (2018). "Top income adjustments and tax reforms in Ecuador". *WIDER Working Paper 2018/165*. Helsinki: UNU-WIDER. DOI: <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2018/607-4>.
- Jiménez, J. y Rossignolo, D. (2019). *Concentración del ingreso y desigualdad según registros tributarios en América Latina: el caso argentino*. Buenos Aires: Fundación cece. Disponible en: <http://fcece.org.ar/wp-content/uploads/informes/concentracion-ingreso-desigualdad-america-latina.pdf>.
- Lustig, N. (2019). "The 'Missing Rich' in Household Surveys: Causes and Correction Approaches". *CEQ Working Paper 75*. Estados Unidos: CEQ Institute, Tulane University.
- Medeiros, M.; Souza, P. y Castro, F. (2015). "O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 58, n° 1, 7-36.

Oxfam (2022a). *Las desigualdades matan*. Oxfam Internacional. Disponible en: <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621341/bp-inequality-kills-170122-es.pdf>.

____ (2022b). *Beneficiarse del sufrimiento*. Oxfam Internacional. Disponible en: <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-05/Oxfam%20Media%20Brief%20-%20SP%20-%20Profiting%20From%20Pain%2C%20Davos%202022%20Part%202.pdf>.

____ (2022c). *Oxfam Media Brief: the case for windfall taxes*. Oxfam Internacional. Disponible en: <https://oi-files-d8-prod.s3.eu-west-2.amazonaws.com/s3fs-public/2022-09/2022%20-%2009%20-%2008%20Windfall%20Tax%20Briefing.pdf>.

Piketty, T. y Zucman, G. (2013). “Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries, 1700-2010”. *CEPR Discussion Papers. No 9588*. París/Londres: CEPR Press.

Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social (Latindadd) (2022). *Ahora o nunca: Impuestos a la riqueza y las grandes fortunas en América Latina y el Caribe*. Lima: Latindadd. Disponible en: <https://impuestosalariqueza.org/wp-content/uploads/2020/12/Informe-Impuestos-a-la-Riqueza.pdf>.

Rossignolo, D.; Villacreses, N. y Oliva, N. (2016). *Cálculo de la concentración de los altos ingresos utilizando datos impositivos. Un análisis para Ecuador*. Santiago de Chile: CEPAL.

Slemrod, J. (1996). “High Income Families and the Tax Changes of the 1980s: The Anatomy of Behavioral Response”. En Feldstein, M. y Poterba, J. (eds.), *Empirical Foundations of Household Taxation*. Chicago: University of Chicago Press.

Strada, J.; Rodríguez, E. y Velarde, R. (orgs.) y Casnati, G. (ed.) (2023). *Evaluación de los efectos de la tributación progresiva (Argentina, Bolivia, Colombia y Brasil en la etapa reciente)*. Argentina: Internacional de Servicios Públicos (ISP)/Centro de Economía Política de Argentina (CEPA)/Fundación Friedrich Ebert (FES). Disponible en: https://pop-umbrella.s3.amazonaws.com/uploads/2e3f527c-0634-4c-a2-af-f6-7a6788c02424_PSI_Cartilha_Evolucao_Efeitos_Tributacao_ESP_23-01_Dupla.pdf.