
macroeconomía del desarrollo

La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta

Oscar Cetrángolo

Juan Carlos Gómez-Sabaini



División de Desarrollo Económico



Santiago de Chile, diciembre de 2007

Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, Experto de la CEPAL Buenos Aires y Juan Carlos Gómez-Sabaini, consultor de la División de Desarrollo Económico de CEPAL, en el marco de las actividades del Proyecto: “Fiscal policies towards greater equity: building a fiscal covenant”, ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit GTZ y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ). Los autores agradecen los aportes y sugerencias de Juan Pablo Jiménez, coordinador del Proyecto y Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, de Andrea Podestá, consultora del Proyecto y la colaboración de Adrián Ramos, de la Oficina en Buenos Aires de la CEPAL en el análisis y realización de estimaciones de recaudación potencial. El informe se benefició, asimismo, con las contribuciones y la asistencia de María Victoria Espada, Maximiliano Geffner, Juan O’Farrell y Daniel Vega, efectuadas a distintas partes del informe, a quienes los autores agradecen sus esfuerzos. Del mismo modo, los autores también agradecen los comentarios y recomendaciones recibidos por los asistentes al Taller “La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos” organizado por la CEPAL en Santiago de Chile en el mes de mayo de 2007, en especial los realizados por los comentaristas: Luiz de Mello, Jorge Martínez Vázquez, Alberto Barreix, Santiago Díaz de Sarralde y Christian Von Haldenwang.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las Organizaciones.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-8843

ISSN electrónico 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323144-9

LC/L.2838-P

Nº de venta: S.O7.II.G.159

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Los sistemas tributarios de América Latina y el papel de la tributación directa	13
1. Nivel de carga tributaria y distribución del ingreso en América Latina.....	13
1.1 El financiamiento público en América Latina	13
1.2 Crecimiento de la presión tributaria por países.....	18
1.3 Determinantes del nivel de la carga tributaria en América Latina	20
2. La imposición “directa” en la estructura tributaria de América Latina.....	27
2.1 Una comparación de la estructura tributaria de América Latina	27
2.2 Algunos rasgos estilizados de las modificaciones en la estructura impositiva	30
3. ¿Qué se sabe del impacto distributivo de la política tributaria de la región? Los estudios de incidencia.....	33
3.1 Carga tributaria y distribución del ingreso en América Latina.....	33
3.2 ¿Qué dicen los estudios de incidencia en la región?.....	36
3.3 ¿Cuáles son los límites de los estudios existentes?.....	42

II. Características y desafíos en materia de tributación sobre la renta en América Latina	45
1. La situación actual en materia del impuesto a la renta: dos rasgos salientes	45
1.1 Baja participación de la imposición a la renta en la estructura tributaria de los países de América Latina	48
1.2 Alta participación del impuesto a las sociedades versus el impuesto a la renta de las personas físicas	49
2. Principales factores que limitan la recaudación del impuesto a la renta en América Latina	51
2.1 La evolución (reducción) de las tasas legales o nominales de la imposición a la renta	51
2.2 Limitaciones en el alcance y cobertura del impuesto sobre la renta	53
2.3 El tratamiento de la renta imponible para las personas físicas: una Comparación de los niveles de carga tributaria teórica según el nivel de ingreso.....	63
3. Los mecanismos para facilitar y fortalecer la recaudación del impuesto a la renta.....	68
3.1 Los impuestos sobre los activos o ingresos brutos a nivel empresarial	69
3.2 El tratamiento diferenciado según el tamaño del contribuyente	73
4. Las nuevas tendencias en materia de la imposición a la renta de las personas físicas.....	76
5. La evasión fiscal como causa principal de la debilidad de la imposición a la renta en América Latina	82
5.1 Alternativas metodológicas para realizar estimaciones de la evasión.....	83
5.2 Estudios realizados en algunos países para estimar la evasión fiscal en el impuesto sobre la renta	85
5.3 Algunos hechos destacados en materia de estudios sobre evasión en el impuesto a la renta	91
III. Algunas consideraciones para la realización de los estudios de casos en materia de imposición directa, y en particular de la imposición sobre la renta	93
1. Nivel de carga tributaria.....	94
2. Los impuestos directos en la estructura tributaria de la región.....	95
3. Incidencia en la tributación	96
4. Rasgos estilizados de la imposición sobre la renta	97
5. Principales recomendaciones en materia de la imposición sobre la renta	98
Bibliografía	101
Anexos	105
Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados	117

Índice de cuadros

Cuadro 1	Comparación internacional de la presión tributaria (con contribuciones a la seguridad social-en % de PIB).....	15
Cuadro 2	Ingresos tributarios de los gobiernos centrales (con contribuciones sociales en % del PIB).....	15
Cuadro 3	Comparación internacional de la presión tributaria con y sin contribuciones a la seguridad social (año 2005-en % del PIB).....	16

Cuadro 4	Ingresos tributarios de los gobiernos centrales (sin contribuciones sociales en % del PIB).....	16
Cuadro 5	Estudios econométricos sobre esfuerzo tributario	23
Cuadro 6	Resultados del ejercicio econométrico para explicar la presión tributaria	27
Cuadro 7	Comparación internacional de la presión tributaria (año 2005-en% del PIB).....	28
Cuadro 8	Comparación internacional de la estructura tributaria (año 2005-en % del total).....	28
Cuadro 9	Clasificación de los países de América Latina de acuerdo con la dinámica de la presión tributaria y distribución del ingreso entre 1990 y 2005.....	34
Cuadro 10	Ranking de diferentes indicadores de equidad y presión tributaria	35
Cuadro 11	Indices de concentración en algunos países latinoamericanos	37
Cuadro 12	Impacto del sistema tributario (deciles según ingreso per cápita de los hogares)	39
Cuadro 13	Indices de concentración (deciles de hogares de ingreso familiar equivalente) para el promedio de los países de América Latina	41
Cuadro 14	Desigualdad del ingreso antes y después de impuestos y transferencias en países industrializados seleccionados	43
Cuadro 15	Comparación internacional de la estructura del impuesto a la renta.....	50
Cuadro 16	Tratamiento de algunas rentas obtenidas por las personas físicas	55
Cuadro 17	Tratados de doble imposición firmados por los países de América Latina	57
Cuadro 18	Normas sobre precios de transferencia en los países de América Latina	58
Cuadro 19	Normas de subcapitalización en el impuesto a la renta empresarial.....	60
Cuadro 20	Impuesto a la renta de los no residentes.....	62
Cuadro 21	Comparación de las deducciones y tasas aplicadas al ingreso neto de las personas físicas en algunos países de Latinoamérica, año 2005.....	66
Cuadro 22	Comparación de las deducciones asalariado casado con dos hijos (año 2005en dólares ppp).....	67
Cuadro 23	Comparación del impuesto pagado para distintos niveles de ingreso asalariado casado con 2 hijos (año 2005-en dólares ppp).....	68
Cuadro 24	Impuestos mínimos o sustitutivos del impuesto sobre las rentas (alícuotas en %)	72
Cuadro 25	Impuestos planos (en porcentaje).....	79
Cuadro 26	Tipos de actividades económicas subterráneas.....	85
Cuadro 27	Evasión en el impuesto a las ganancias en Argentina. Año 1998.....	86
Cuadro 28	Evolución de la evasión en Chile: 1989-1997	88
Cuadro 29	Estimación de la evasión en Chile por tipo de impuesto. Año 1997	88
Cuadro 30	Tasa de evasión del impuesto de primera categoría en Chile (cifras expresadas en millones de pesos de cada año).....	89
Cuadro 31	Estudios sobre evasión fiscal en México para el SAT.....	90

Índice de recuadros

Recuadro 1	Conceptos utilizados en los estudios de incidencia tributaria.....	36
Recuadro 2	México: Contribución empresarial a tasa única (CETU)	69
Recuadro 3	La reciente reforma tributaria de Uruguay (Ley 18.083)	78
Recuadro 4	Síntesis de las definiciones y efectos positivos y negativos de los impuestos duales y planos a la renta personal	82

Índice de gráficos

Gráfico 1	Presión tributaria y coeficiente de Gini por regiones.....	14
Gráfico 2	América Latina. Presión tributaria (sin seguridad social), gasto y Resultados del gobierno central	17
Gráfico 3	Ingresos totales y coeficiente de Gini.....	18
Gráfico 4	Presión tributaria por países en 1990 y 2005 (% del PIB)	19
Gráfico 5	Nivel y variación de la presión tributaria 1990-2005 (en %).....	19
Gráfico 6	Carga tributaria y PIB por habitante (medido en PPP).....	20
Gráfico 7	Esfuerzo tributario en América Latina y el Caribe. Países seleccionados	25
Gráfico 8	Recaudación por tipo de impuesto en los países de América Latina ordenados por nivel de tributación directa	29
Gráfico 9	Estructura porcentual de la tributación en América Latina.....	30
Gráfico 10	Evolución de la estructura de los ingresos tributarios en Latinoamérica (en porcentaje del PIB).....	32
Gráfico 11	Evolución de la relación entre presión tributaria y coeficiente de Gini (1990-2005)	33
Gráfico 12	América Latina: Evolución de la recaudación del impuesto a la renta y a Las ganancias de capital para los países de la región (en % de PIB) años 1990, 1998 y 2006.....	48
Gráfico 13	Nivel y evolución del impuesto a la renta para países de la OCDE y para el promedio de América Latina (en % del PIB)	49
Gráfico 14	Evolución del promedio de las tasas máxima y mínima a la renta personal en los países de la OCDE y en América Latina	52
Gráfico 15	Evolución de la tasa promedio del impuesto a la renta empresarial en OCDE y Latinoamérica	53
Gráfico 16	Tasa de evasión promedio en México, 1998-2004 (en % respecto a recaudación potencial).....	91

Resumen

Son conocidas las dificultades que tradicionalmente han tenido los países de América Latina para recaudar impuestos, en especial los directos. Al ser la región del mundo con peores indicadores distributivos, se pone al descubierto la necesidad de una demanda insatisfecha de políticas redistributivas y de mayores recursos fiscales para su financiamiento. Asimismo, se observa que la concentración de la riqueza es una de las razones generalmente argumentadas en relación con las dificultades observadas para elevar un nivel de recaudación.

Los cambios recientes en la estructura de los sistemas tributarios de la región, además, no parecen haber tenido como horizonte prioritario la construcción de esquemas más progresivos mediante el incremento en la imposición directa, en especial la tributación sobre las rentas. Adicionalmente, el peso sustancial de ésta descansa en cabeza de las sociedades y en menor medida, en el impuesto que pagan las personas físicas, a diferencia de lo que se observa en los países desarrollados.

El presente documento ofrece una primera caracterización del impacto sobre la equidad de los sistemas tributarios de América Latina con el objeto de servir de encuadre a futuros estudios de caso. Para ello se introducen diversas temáticas ordenadas en dos partes. La primera está dedicada a introducir consideraciones sobre el nivel de carga tributaria y estructura tributaria, poniendo el acento sobre la importancia de la denominada tributación “directa” y el impacto

distributivo de la tributación en América Latina. La segunda, más específica, se concentra en la tributación sobre la renta, sus características, principales factores que limitan su recaudación en la región, las reformas recientes y los estudios sobre evasión.

El tipo de aproximación aquí propuesto obliga a presentar un desarrollo extenso que debe recorrer una gran variedad de temas que ayudan a ordenar el análisis de los diferentes sistemas tributarios. En todo caso, la organización propuesta para este documento admite una lectura segmentada donde el lector especializado puede concentrarse en las secciones que más le interesen.

Introducción

América Latina es la región más desigual del planeta y, en consecuencia, la que demanda el mayor peso de políticas públicas redistributivas, ya sea de manera directa, mediante las diferentes alternativas de políticas sectoriales incorporadas dentro del gasto público o a través del impacto generado por la modalidad adoptada por su financiamiento. No obstante, la política tributaria ha relegado el objetivo de lograr mejoras en la equidad distributiva en pro de otros propósitos. Se observa que este resultado no es inherente a la capacidad del instrumento tributario para mejorar la equidad distributiva. Muy por el contrario, se entiende que un conjunto adecuado de medidas podría contribuir a revertir esta situación.

La política tributaria puede influir en la distribución de ingresos de un país de dos formas distintas. En primer lugar, mediante la captura de fondos para ser dedicados a gastos públicos que persiguen ese objeto: salud, educación, sanidad, transferencias asistenciales y otros. De esta forma, la política tributaria se constituye -a lo largo del tiempo- en un factor que contribuye mediante el financiamiento de las políticas públicas a la formación de capital humano, lo que mejora la “distribución primaria”, y de manera más inmediata a la provisión de bienes y servicios que mejoren la situación de los sectores más cadenciados. En segundo lugar, la política tributaria puede influir

en la estructura de la distribución de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos procurando de esta forma un cambio en la “distribución secundaria”, luego del efecto de esas políticas. En ese plano la imposición sobre la renta y los patrimonios, entre otros, adquieren un papel especial. Estos son los denominados usualmente “impuestos directos”. Esta definición, que resulta ser muy poco precisa debido a la diferente traslación de la carga de estos tributos bajo cada circunstancia particular, ha caído en desuso. Sin embargo, habiendo hecho esta aclaración, se ha decidido mantenerla por la sola razón de lograr una denominación común para ese grupo de tributos.

En qué medida una u otra forma de enfocar la acción de la política tributaria es la más relevante a los fines redistributivos es materia de permanente controversia. En ese sentido es importante discutir si existe margen para incrementar la presión tributaria de la región a fin de poder afrontar el financiamiento de nuevas demandas de gastos públicos.

Adicionalmente, y de suma relevancia en la región, debe considerarse que los impuestos no son la única modalidad de financiamiento de los gobiernos. Como será analizado aquí, muchos países cuentan con ingresos relacionados con actividades específicas, en especial minería, hidrocarburos o recursos naturales renovables. No obstante, sólo cuando esas actividades no están ligadas a la utilización de recursos no renovables podrán ser consideradas como parte integrante del financiamiento público de mediano plazo y, en ese sentido, reducir los requerimientos que, en materia de solvencia, pesan sobre los sistemas tributarios tradicionales.

Las circunstancias económicas y sociales cambiantes que enfrentó la región en estas dos últimas décadas (en relación con los procesos de apertura comercial y financiera a nivel internacional, el abandono del papel empresarial del Estado, el aumento de la informalidad de los mercados laborales, y la creciente concentración de las rentas en la generalidad de los países), han dejado su estampa sobre los sistemas tributarios de América Latina, que han experimentado profundos cambios estructurales.

Estos cambios no han sido armónicos y estables sino, por el contrario, se observa que los mismos han sido desequilibrados y recurrentes. Desequilibrados, porque no han logrado el adecuado balance de la distribución de la carga entre los distintos estratos socioeconómicos como para adquirir un cierto grado de consenso social en torno a ella; tampoco han podido establecer patrones definitivos de participación de los distintos niveles de gobierno en la conformación de la presión tributaria en aquellos países donde existen potestades tributarias concurrentes. Recurrentes, porque los procesos de reforma tanto de la estructura como de su administración no lograron el objetivo básico de recaudar lo suficiente como para satisfacer la demanda de gastos públicos y asimismo alcanzar la sostenibilidad fiscal.

Se observa también que en la generalidad de los países de la región aún no se ha alcanzado un grado de consenso que pueda ser considerado satisfactorio en cuanto a la estructura tributaria socialmente aceptada, ya que es común encontrar grandes interrogantes en las direcciones que deberían tener los futuros avances. Ejemplo de ello son las continuas reformas que consideran que debe ponerse el peso en la tributación sobre los consumos a fin de no afectar los estímulos al ahorro y la formación de capital, mientras que, por otra parte, existen fuerzas que procuran poner mayor peso en la imposición directa, y fortalecer la imposición a la renta de las personas gravando no sólo a la renta de los asalariados sino también a los sectores más dinámicos de la economía como el sector financiero o exportador.

Una visión global sobre las transformaciones que han tenido lugar a lo largo del período señala dos hitos de gran significación en las décadas pasadas. Por una parte la necesidad de sustituir recursos provenientes de impuestos al comercio exterior, lo que ha tenido como respuesta la rápida difusión y fortalecimiento del IVA en toda la región. Por otra parte, el desafío de obtener

mayores recursos fiscales emergente de mayores demandas de gasto por el proceso de universalización y madurez de los beneficios previsionales, ha dado lugar a la creación de mayores impuestos sobre el factor trabajo así como a la asignación de recursos de rentas generales para complementar los mismos, amén de otros gravámenes poco ortodoxos -si bien generadores de importantes recursos-, como los impuestos a los débitos y créditos bancarios y la imposición sobre los activos de las empresas.

Paralelamente, casi ha desaparecido la imposición de bienes suntuarios o de lujo, y mientras que se incrementaron las tasas y se ampliaron las bases del IVA, se redujeron las tasas del impuesto a la renta. Para intentar compensar la caída en la recaudación del impuesto sobre la renta aparecieron impuestos sustitutivos simplificadores (a los activos, a la ganancia mínima presunta, a los débitos y créditos bancarios) sustentados en la idea de que las administraciones tributarias de la región poseen una debilidad estructural para el cobro de un buen impuesto a la renta.

Este conjunto de factores reconocen como un común denominador la lucha entre dos fuerzas que operan condicionando los resultados de la política tributaria. Por una parte, opera la restricción ineludible de tener que captar recursos fiscales, restricción aún mayor cuanto mayores sean las demandas sociales insatisfechas. Por otra parte, operan los límites de la administración tributaria en su capacidad para gestionar normas con un grado aceptable de cumplimiento, límites que van de la mano con el bajo nivel de desarrollo de un país y que se manifiesta en una debilidad estructural de las mismas para cumplir eficazmente con su rol. Estos límites se agravan en la recaudación de impuestos subnacionales y locales, de la mano de la alta disparidad de desarrollo entre regiones dentro un mismo país.

Dentro de este marco se han desarrollado los principales cambios normativos en las últimas décadas y, por lo tanto, la posibilidad de ampliar la frontera de acción de la política tributaria dependerá de que dichas restricciones puedan ser levantadas, ya sea mejorando la capacidad de gestión de las administraciones tributarias o bien lograr que la necesidad de generar nuevos recursos se satisfaga de manera más equilibrada y armónica.

En relación con la estructura tributaria, llama la atención el limitado papel que las políticas pasadas han otorgado al impuesto personal a la renta en toda la región. Al respecto, se observa un claro contraste entre los esfuerzos realizados para fortalecer al IVA, técnica y administrativamente hablando y, por el contrario, un debilitamiento del impuesto a la renta en general y a la renta personal en particular.

El presente informe se propone analizar el impacto de la tributación directa, en general, y sobre las rentas, en particular, y presentar una serie de consideraciones a fin de que los temas analizados puedan ser utilizados como base para los estudios de casos a ser realizados. Para ello se desarrollará el argumento en dos partes: la primera estará destinada a servir de introducción al impacto distributivo del nivel y estructura tributaria de los países, atendiendo a la participación de los impuestos directos en la presión tributaria de los países y poniendo énfasis en el papel de estos gravámenes en el proceso de redistribución del ingreso. La segunda parte, estará destinada al estudio de la tributación sobre las rentas, enfocado en los principales elementos que determinan su recaudación y considerando, además, los estudios que analizan el grado de cumplimiento de estos impuestos.

En consecuencia, la primera parte del documento intentará un abordaje general a la incidencia distributiva de los sistemas tributarios de la región mediante la consideración del nivel de la carga impositiva -rasgos salientes y determinantes-, papel de la tributación directa en su

estructura y, por último, una revisión de los estudios y evidencia disponible sobre el impacto distributivo de la política tributaria en los países de la región.¹

La segunda parte, a su vez, ofrece una introducción a los rasgos salientes y desafíos en materia de tributación sobre las rentas. Comienza con una descripción de los diferentes aspectos que califican la situación actual en la materia, caracterizada por la baja presencia de la tributación a las rentas (en particular la correspondiente a las personas físicas) en la carga total de los países latinoamericanos, y sigue con una discusión relativa a los principales factores que explican el fenómeno. El argumento continúa con una discusión de los principales mecanismos utilizados para fortalecer la recaudación del impuesto a la renta, así como las modificaciones más recientes en materia de tributación sobre las rentas de las personas físicas. Antes de concluir con los principales desafíos en materia de tributación y equidad, se hace hincapié sobre el problema que genera la elevada evasión en los países de la región y se ofrece, asimismo, una reseña comentada de los principales estudios existentes al respecto.

¹ Los rasgos generales de la tributación en la región fueron tratados previamente en Gómez Sabaini (2006) y (2006a).

I. Los sistemas tributarios de América Latina y el papel de la tributación directa

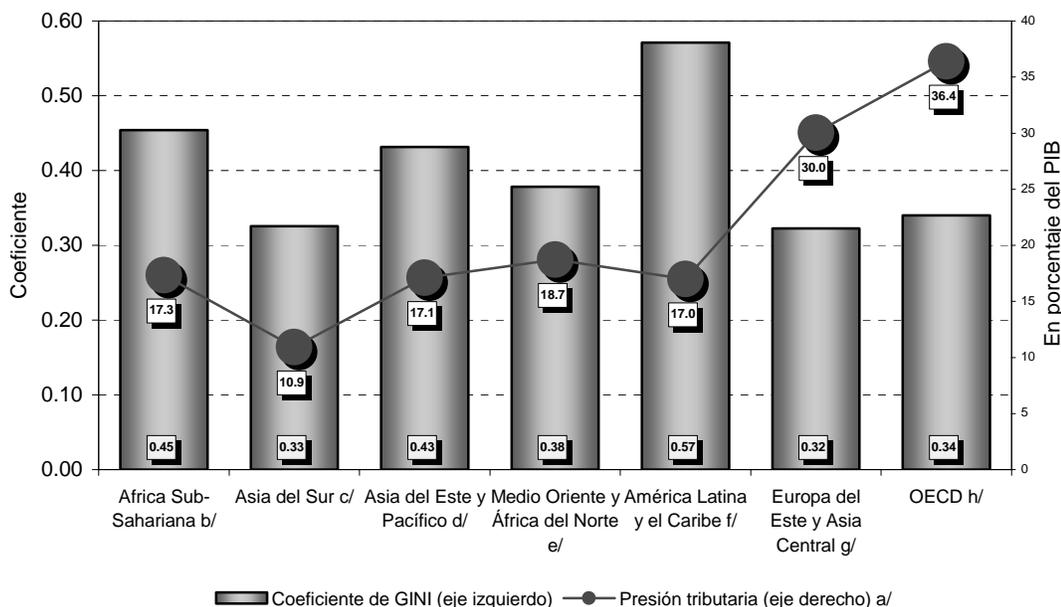
1. Nivel de carga tributaria y distribución del ingreso en América Latina

1.1 El financiamiento público en América Latina

Es un lugar común en la literatura especializada mencionar las dificultades que tradicionalmente han tenido los países latinoamericanos para recaudar impuestos, en especial los directos. Siendo ésta, además, la región del mundo que presenta los peores indicadores de distribución del ingreso, como se ilustra en el gráfico 1, se puede especular sobre la existencia de una doble vía de relación entre presión tributaria y distribución del ingreso. La situación social pone al descubierto la existencia de demandas insatisfechas de políticas redistributivas y la exigencia de mayores recursos fiscales para su financiamiento, al tiempo que la propia concentración de la riqueza es una de las razones generalmente argumentadas en relación con las dificultades recaudatorias. A continuación se ofrecerá una presentación de la evolución y determinantes del nivel de carga

tributaria de los países de América Latina que servirá de introducción al posterior análisis de su estructura e impacto sobre la distribución del ingreso, con especial referencia a la tributación directa y los impuestos sobre las rentas.

Gráfico 1
PRESIÓN TRIBUTARIA Y COEFICIENTE DE GINI POR REGIONES



Fuente: CEPAL (2006), FMI e ILPES.

^a Promedio simple regional. Se utilizó el dato de presión tributaria más reciente de cada país dentro del período 1999-2005. La prioridad en la cobertura fue gobierno general y en su defecto la información provino del gobierno central o del presupuesto del gobierno central.

^b 20 países; ^c 7 países; ^d 14 países; ^e 10 países; ^f 19 países; ^g 22 países; ^h 24 países.

La evaluación del nivel de recaudación siempre es una materia sumamente opinable. ¿Es la escasa presión tributaria la respuesta a una decisión de tener un bajo nivel de intervención? ¿Es el resultado no deseado de las dificultades para cobrar impuestos? ¿Es la consecuencia de poseer otras fuentes de ingresos? Sea cual fuere la razón, ciertamente no existe una manera concluyente de calificar el nivel de recaudación de un país y de definir sus determinantes. Una de las formas más usuales y claras de aproximarse al problema es la comparación internacional. No obstante, dado que no es simple encontrar un patrón de comparación, aquí se ha optado por utilizar como referencia el nivel de los países más desarrollados, poniendo el acento sobre la brecha entre América Latina y los países con mayor presión tributaria. En este caso, el Cuadro 1 muestra que la presión tributaria promedio de la región se ha ubicado en niveles bastante inferiores a la mitad de los países de la OCDE², y bastante más lejanos de los 15 países de Europa incorporados en ese grupo.

² Debe hacerse notar que México se encuentra entre los países miembros de esa organización.

Cuadro 1
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA
(CON CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL- EN % DE PIB)

Región	1980	1985	1990	1995	2000	2005
América Latina	14,4	13,8	12,0	14,3	15,1	17,0
OCDE	31,5	32,9	34,2	35,1	36,6	36,4
EU 15	35,1	37,7	38,4	39,2	41,0	40,1
EE.UU.	26,4	25,6	27,3	27,9	29,9	26,8
Japón	25,4	27,4	29,1	26,9	27,1	26,4

Fuente: CEPAL sobre la base de información oficial y OECD Revenue Statistics (2006).

Notas: 2005 es preliminar.

EU 15 comprende Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

Más allá de esa apreciación general sobre la carga tributaria promedio de la región, debe resaltarse la heterogeneidad de situaciones, mucho mayor que la de los países de la OCDE. Como se observa en el cuadro 2, si bien todos los países de la región presentan un nivel de presión menor a la de los países europeos, Brasil es el único caso que se ubica en un nivel similar al promedio OCDE, mientras que Argentina y Uruguay presentan una presión total (incluye seguridad social) de un nivel cercano al de los EEUU y Japón.

Cuadro 2
INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES
(CON CONTRIBUCIONES SOCIALES - EN % DE PIB)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	Promedio 95-05	Promedio 90-05
Brasil	22,7	24,0	26,4	27,3	30,4	33,4	30,3	29,3
Uruguay	20,0	19,1	22,4	23,1	23,6	26,2	24,3	23,8
Argentina	19,2	18,3	16,1	20,3	21,5	26,8	22,9	21,2
Chile		18,5	15,4	16,7	17,7	18,2	17,5	17,0
Honduras	14,7	14,5	15,3	16,9	17,0	18,3	17,4	16,9
Nicaragua			9,0	14,2	17,5	20,4	17,3	15,3
Panamá			14,7	17,4	16,0	14,2	15,9	15,6
Bolivia			8,2	11,8	14,0	19,8	15,2	13,4
Colombia			8,7	13,4	14,1	17,6	15,0	13,4
Perú	17,5	14,8	11,6	15,4	13,9	15,1	14,8	14,0
El Salvador			8,9	13,8	13,0	14,2	13,7	12,5
Paraguay	8,8	7,3	9,9	13,6	12,0	13,0	12,9	12,1
Costa Rica	12,9	11,5	11,0	12,3	12,3	13,6	12,7	12,3
República Dominicana	11,4	10,1	8,2	10,8	12,7	14,1	12,5	11,4
Ecuador	10,6	9,1	10,1	9,6	11,6	13,3	11,5	11,1
México	11,9	11,1	12,6	11,3	12,1	11,0	11,5	11,8
Guatemala	9,2	6,7	7,6	9,1	10,9	11,5	10,5	9,8
República Bolivariana de Venezuela			4,4	8,9	9,4	12,3	10,2	8,7
Haití			7,3	5,5	7,9	9,7	7,7	7,6
Promedio AL	14,4	13,8	12,0	14,3	15,1	17,0	15,5	14,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ILPES y el FMI.

Nota: Para Argentina y Brasil, la cobertura corresponde a Gobierno General.

Teniendo en cuenta que la consideración de las contribuciones destinadas a la seguridad social en las comparaciones internacionales debe incorporar las características de las prestaciones que se financian resulta conveniente repetir la comparación sin considerar esas cargas. En el cuadro 3 y el cuadro 4 se observa que la región presenta, por una parte, una presión neta promedio algo superior a la mitad de la correspondiente a los países europeos de la OCDE, pero sólo 1,7% del PIB inferior a la de Japón. Por la otra se distinguen tres tipos de situaciones: sólo Argentina y Brasil presentan niveles superiores a los de los Estados Unidos; a su vez Chile, Uruguay, Honduras, Nicaragua y Bolivia, se encuentran en niveles menores a los de Estados Unidos, pero similares o superiores a Japón; y por último, todos los restantes países tienen niveles inferiores a Japón.

Cuadro 3
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA CON Y SIN
CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL (AÑO 2005 – EN % DEL PIB)

Región	Total	Seguridad Social	Neto de Seguridad Social
América Latina	17,0	2,3	14,7
OCDE	36,4	9,3	27,1
EU 15*	40,1	11,3	28,8
EE.UU.	26,8	6,6	20,2
Japón	26,4	10,0	16,4

Fuente: CEPAL sobre la base de información oficial y OECD Revenue Statistics (2006).

* EU 15 comprende Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

Cuadro 4
INGRESOS TRIBUTARIOS DE LOS GOBIERNOS CENTRALES (SIN CONTRIBUCIONES
SOCIALES) - EN % DE PIB

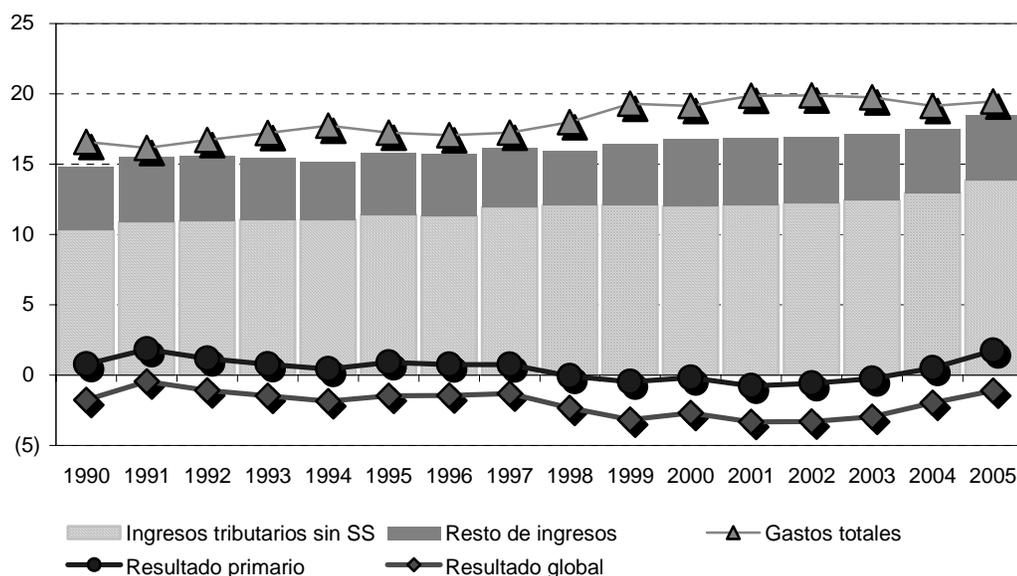
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	Promedio 95-05	Promedio 90-05
Brasil	17,0	17,9	20,2	20,6	23,3	25,5	23,1	22,4
Uruguay	14,5	13,3	14,6	14,6	15,2	19,7	16,5	16,0
Argentina	14,2	14,2	12,1	15,5	18,1	23,6	19,1	17,3
Chile			13,8	15,5	16,3	16,8	16,2	15,6
Honduras	13,6	13,5	14,7	16,3	16,5	16,9	16,6	16,1
Nicaragua			8,1	12,2	14,5	16,8	14,5	12,9
Panamá	13,3	12,7	10,3	10,9	9,6	8,9	9,8	9,9
Bolivia			7,0	10,6	12,3	17,8	13,6	11,9
Colombia			7,8	9,7	11,2	14,8	11,9	10,9
Perú	15,7	13,1	10,7	13,6	12,2	13,6	13,1	12,5
El Salvador	11,1	12,4	7,5	12,0	10,8	12,6	11,8	10,7
Paraguay	8,4	6,9	9,4	12,5	10,8	11,8	11,7	11,1
Costa Rica	8,9	7,2	10,8	11,9	11,9	13,3	12,3	12,0
República Dominicana	10,9	9,7	8,2	10,7	12,5	14,1	12,4	11,4
Ecuador	7,8	6,8	7,8	7,1	10,2	10,3	9,2	8,8
México	10,2	9,6	10,7	9,3	10,6	9,7	9,9	10,1
Guatemala	9,2	6,7	7,6	8,9	10,6	11,2	10,2	9,6
República Bolivariana de Venezuela	5,9	11,0	3,5	8,2	8,6	11,6	9,5	8,0
Haití	7,2	10,6	7,3	5,5	7,9	9,7	7,7	7,6
Promedio AL	11,2	11,0	10,1	11,9	12,8	14,7	13,1	12,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ILPES y el FMI.

Nota: Para Argentina y Brasil, la cobertura corresponde a Gobierno General.

En términos de solvencia, este nivel de carga (sumado al resto de los ingresos fiscales) resulta inadecuado para el financiamiento de los gobiernos centrales, lo que estaría indicando, por parte de la sociedad de los países de la región, una preferencia de intervención gubernamental no consistente con los recursos transferidos al sector público por las familias. Desde 1990 la mayoría de estos países registraron déficits globales que se manifiestan en la evolución del promedio regional, que se muestra en el gráfico 2.³ Durante el período recesivo de la segunda mitad de los años noventa, el estancamiento de ingresos (tanto tributarios como los restantes) junto con el aumento del gasto puso a la región en situación de desequilibrio primario. Posteriormente, la política de contención del gasto de los años 2003-2004 sumado al fuerte crecimiento de los recursos de los años 2004-2006 determinó un importante superávit primario y tendencias hacia el equilibrio global.⁴ Se observa, en consecuencia, que durante los primeros años de esta década, el aumento de la presión tributaria domina la tendencia en el resultado.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA. PRESIÓN TRIBUTARIA (SIN SEGURIDAD SOCIAL),
GASTO Y RESULTADOS DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado en base a datos de CEPAL (2006⁸)

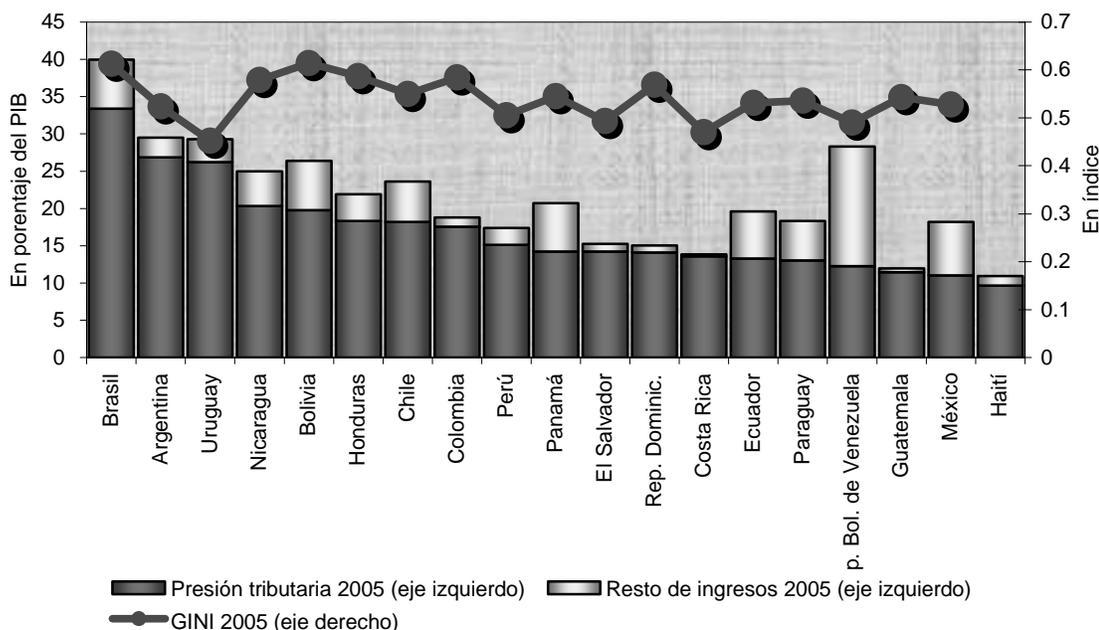
Resulta difícil entender la relación entre presión tributaria y resultado fiscal si no se contempla que muchos de los países de la región tienen fuentes de financiamiento no tributarias que son de suma importancia. Bolivia, Chile, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y Venezuela son claros ejemplos de situaciones en donde los recursos de fuentes no tributarias son de tal importancia que han relevado a sus gobiernos de la necesidad de afianzar la recaudación tributaria. Se trata, en algunos casos, de ingresos provenientes de la explotación de hidrocarburos y minería que se encuentran en buena medida en manos del sector público, y en otros de la explotación de recursos renovables como la explotación del Canal de Panamá o de recursos hidroeléctricos (Paraguay). En el gráfico 3 se presentan los ingresos totales de los gobiernos desagregando los

³ A diferencia del cuadro 2, en donde para permitir una mejor comparación del nivel de carga tributaria de los países se consideró la información de Gobierno General para Argentina y Brasil, en este gráfico, en cambio, se toman en cuenta las actividades de los Gobiernos Centrales para todos los casos, razón por la cual los datos pueden ser diferentes.

⁴ Para más detalle, véase CEPAL (2006a) y (2006b).

tributarios de los que no lo son. Allí, los países fueron ordenados de acuerdo con su nivel de presión tributaria y se incorporó, asimismo, información sobre distribución del ingreso en cada caso.⁵

Gráfico 3
INGRESOS TOTALES Y COEFICIENTE DE GINI



Fuente: elaboración propia en base a datos del ILPES y FMI.

Nota: Para Argentina y Brasil, la cobertura corresponde a Gobierno General.

1.2 Crecimiento de la presión tributaria por países

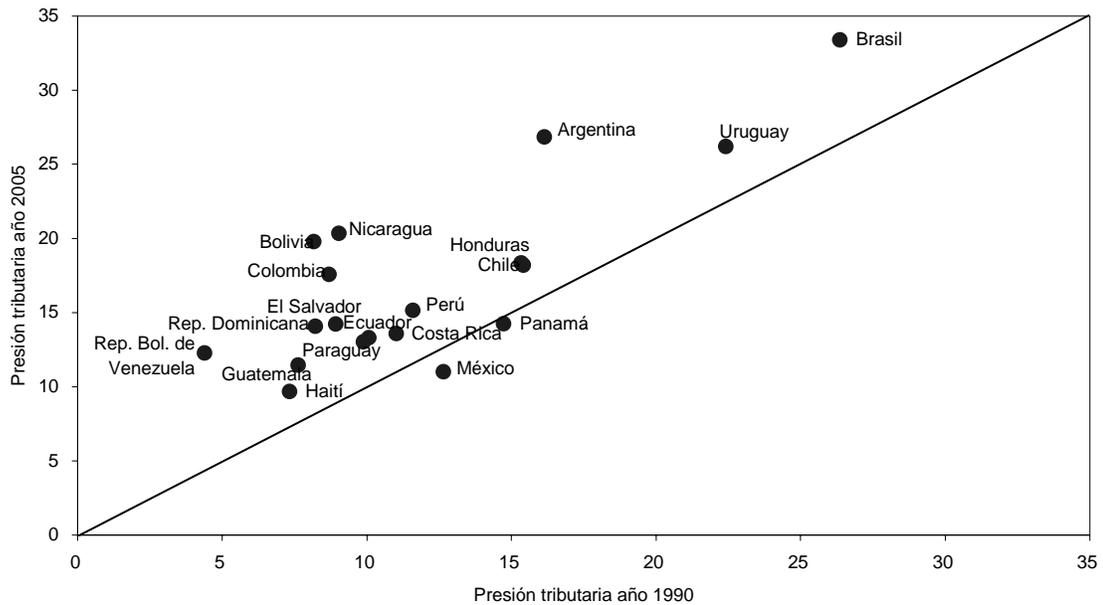
El crecimiento observado en la presión tributaria promedio es el resultado de un comportamiento similar (aunque con alternativas diversas) en casi todos los países de la región entre 1990 y 2005. Sólo dos casos, México y Panamá (países que, como se vio, cuentan con otras fuentes de financiamiento), muestran una caída en el nivel de presión durante esos años. Ello se observa en el gráfico 4, que muestra los niveles al principio y al final del período. De todos modos, pese a esos incrementos, sólo tres países (Brasil, Argentina y Uruguay) alcanzan a superar claramente el 20% del PIB, nivel que habían logrado ya en 1990 Brasil y Uruguay.⁶ Para completar este aspecto, el gráfico 5 muestra la carga por países en 1990 y las tasas de crecimiento de la misma hasta 2005, con los respectivos niveles promedios que dividen el gráfico en cuatro cuadrantes. Ello permite confirmar que se estaría produciendo una reducción en la dispersión de situaciones ya que los mayores crecimientos en los niveles de presión se observan en los que tenían menores registros en 1990 y, de manera inversa, los que tenían mayor presión tributaria en ese año son los que menores

⁵ Debe tenerse en cuenta la diferente modalidad en que figuran estos recursos en los esquemas contables de los diferentes gobiernos. Por ejemplo, en las cuentas del gobierno central de Ecuador se registra un total de 4,3% del PIB de "ingresos petroleros" por fuera de los tributarios para el año 2005; en cambio, en las correspondientes al mismo nivel de gobierno de Venezuela se registran 3,8% del PIB de "ingresos tributarios petroleros". Más allá de la naturaleza de los recursos involucrados, el hecho de que en estos casos se hagan explícitos estos recursos permite su evaluación de manera específica y, a lo efectos de hacer comparables las estadísticas se ha decidido considerar, en ambos casos, esos recursos como no tributarios. Ciertamente, pueden existir otros países en donde la clasificación sea diferente y, más aún, en países donde esas actividades han pasado al sector privado (tal el caso de Argentina) los recursos del sector petrolero son captados vía impositiva.

⁶ Nicaragua alcanzó en 2005, precisamente, un nivel de carga equivalente a 20,4% del PIB.

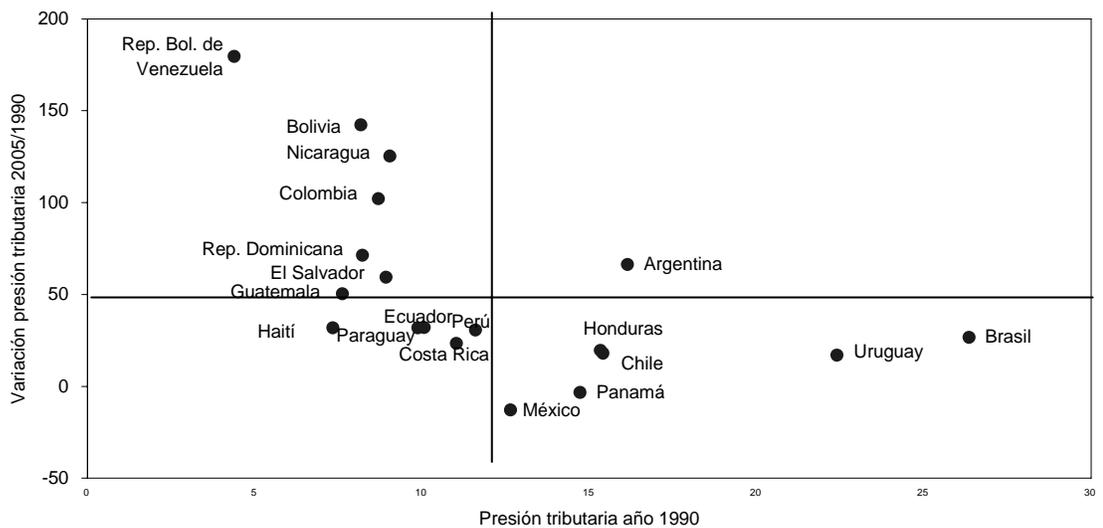
tasas de crecimiento muestran hasta 2005. La única excepción en este último grupo es Argentina y, entre los países de menor presión que el promedio de la muestra y que crecen menos que la media, se encuentran Ecuador, Haití, Paraguay, Perú y Venezuela.

Gráfico 4
PRESIÓN TRIBUTARIA POR PAÍSES EN 1990 Y 2005
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ILPES y FMI.

Gráfico 5
NIVEL Y VARIACIÓN DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA 1990-2005
(En porcentaje)

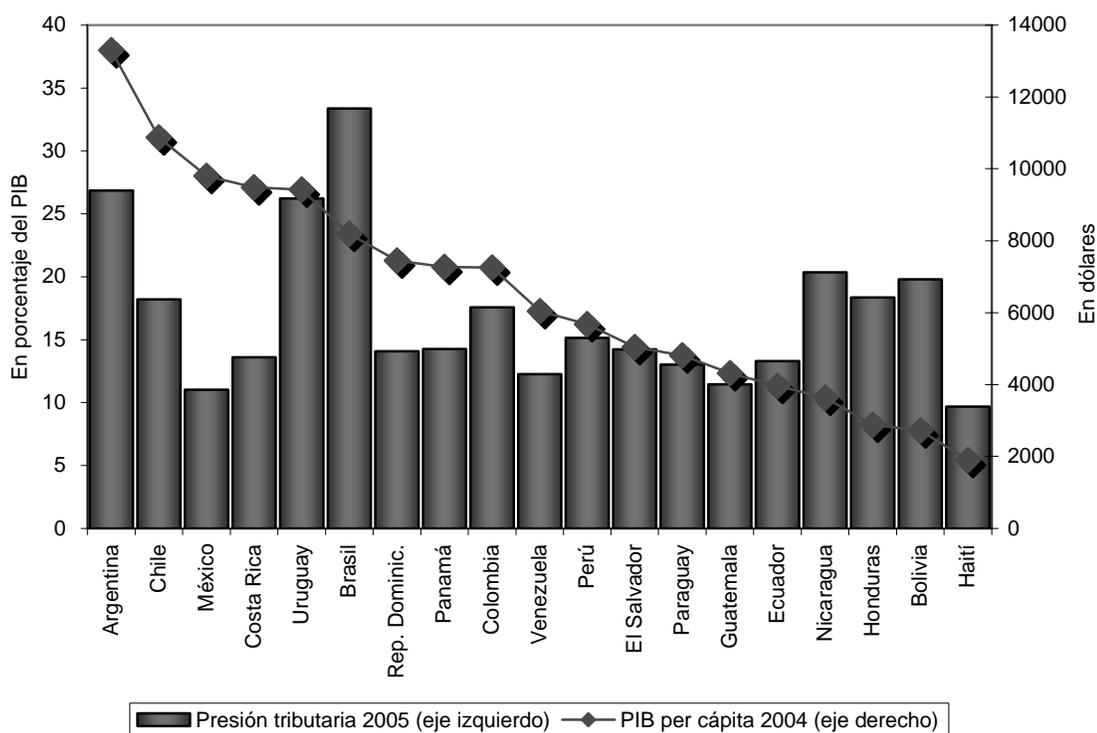


Fuente: Elaboración propia en base a datos de ILPES y FMI.

1.3 Determinantes del nivel de la carga tributaria en América Latina

En la literatura especializada existe la idea de que el nivel de desarrollo es un factor altamente relacionado con la expansión de las actividades estatales y, en consecuencia, su presión tributaria. Se ha entendido que el desarrollo viene acompañado por mayores demandas de gasto por la expansión de actividades urbanas, mayores requerimientos de bienes públicos, entre otras razones, y que, adicionalmente, resulta más fácil cobrar impuestos⁷. Más aún, se especula sobre la relación entre tributación y desarrollo de las instituciones democráticas.⁸ Revisando el nivel de carga tributaria de los países de la región, no parece haber asociación clara entre tributación y grado de desarrollo relativo. Como se puede observar en el gráfico 6 los países con mayor nivel de PIB por habitante no coinciden con los de mayor presión tributaria. De los seis países con más de 8000 U\$S por habitante (medido en precios de paridad) sólo Argentina, Brasil y Uruguay se encuentran entre los de mayor presión; Chile presenta un nivel de carga intermedio, mientras que Costa Rica y México recaudan menos de 15% del PIB. Resulta más complejo evaluar esa relación para los países con menor nivel de desarrollo. Además de Haití, las economías con bajo nivel de desarrollo incluyen tres casos en donde el producto presenta problemas de cálculo más notorios que el resto (Nicaragua, Honduras y Bolivia). En estos casos, difícilmente se pueda concluir con una relación clara entre PIB por habitante y carga tributaria, como porcentaje del producto.

Gráfico 6
CARGA TRIBUTARIA Y PIB POR HABITANTE
(Medido en PPP)



Fuente: elaboración propia en base a datos del ILPES, FMI y PNUD.

⁷ Diversos estudios han tratado este tema. Véase, por ejemplo, Tanzi (1987) y Goode, R. (1984).

⁸ Véase, Ross, M. (2003).

En síntesis, los análisis de casos de países deberían ahondar en los determinantes de la presión tributaria potencial, así como en las brechas observadas en cada uno de los impuestos que componen su estructura con el propósito de establecer si la presión tributaria observada requeriría de medidas adicionales para ser modificada. Un modo difundido en la literatura económica para evaluar el desempeño de los sistemas tributarios es verificar si el esfuerzo recaudador de una economía “está en línea” (se asemeja) con el de otros países de similares características estructurales.

Mediante el análisis de regresión es factible construir un índice de “esfuerzo tributario” que confronte la situación efectiva a una predicción que surge del comportamiento del conjunto de las economías del mundo para el que se cuenta con información. El valor pronosticado resulta una aproximación al potencial de ingresos tributarios dadas las características propias de la economía, y el indicador así construido permitiría una comparación más apropiada entre países que la que surge de los simples coeficientes de presión tributaria, puesto que toma en cuenta las diferentes capacidades potenciales de tributación.

En la abundante literatura empírica sobre esta cuestión se emplean dos enfoques econométricos alternativos: datos de panel o datos de sección cruzada. En el caso de datos de panel, en general, se utilizan modelos denominados de “efectos fijos”, en los cuales se busca captar la variación existente en la muestra debido a la presencia de diferentes agentes sociales o países con la inclusión de un conjunto de variables dicotómicas (una para cada agente social o país, menos para aquel que actúa como referencia), o modelos conocidos como de “efectos aleatorios”, en los cuales se asume adicionalmente que la variación a través de los agentes sociales es aleatoria y por lo tanto se captura y especifica explícitamente en el término de error.

Empero, existe una amplia variedad de especificaciones del modelo a estimar según la selección de variables explicativas que se incorporan y las relaciones entre ellas que se postulan.

Al inicio, los modelos de “esfuerzo tributario” incluían determinantes asociados a “factores de oferta”, es decir, a la importancia que tienen en la economía aquellas actividades (denominadas *tax handles*) cuyas características facilitan la recaudación por parte del fisco (por ejemplo, comercio exterior). Con el tiempo, se fueron introduciendo en las especificaciones ciertos “factores de demanda” que dan cuenta de los comportamientos característicos de la sociedad civil, propios de la presencia y calidad de las instituciones políticas y sociales (percepción de corrupción, contribución de la economía informal, niveles de desigualdad, etc.).

En el cuadro 5 se ofrece un resumen de las principales características de los trabajos más relevantes publicados.⁹ Allí se puede comprobar:

- el nivel de ingresos por habitante como una medida del grado de desarrollo del país, y por lo tanto, de la capacidad del gobierno para recaudar impuestos y de los agentes económicos para pagarlos (con una correlación esperada positiva);
- la relación entre la suma de exportaciones e importaciones y el producto, dado que en general resulta más sencillo recaudar impuestos sobre los flujos del comercio exterior (correlación esperada positiva);
- por motivo anterior (con correlación positiva), el hecho que la economía sea un fuerte exportador de hidrocarburos (o en general, de recursos extractivos);

⁹ A los trabajos citados habría que agregar el estudio que, realizado por Agosin et al (2004), tiene alcances diferentes. Allí, con el objeto de discutir el desarrollo de las economías de Centroamérica, se presenta una regresión econométrica destinada a evaluar el tamaño de los estados de la subregión. Esa regresión, realizada con datos de 120 países de tamaño similar a los estudiados, utiliza como variables independientes al coeficiente de Gini y el Producto por habitante de los países.

- la tasa de inflación, como un indicador de la calidad de las políticas macroeconómicas y también con el propósito de capturar efectos directos de la suba de los precios sobre la recaudación (positiva);¹⁰
- la contribución del agro al valor agregado (negativa), puesto que se supone que, en general, motivos políticos y administrativos tienden a dificultar la recaudación de impuestos sobre la producción del agro o que requiere el otorgamiento de excepciones o subsidios;
- medidas de la calidad institucional del país (positiva) que buscan capturar aspectos vinculados a la gobernanza del sector público (corrupción, estado de derecho, carga regulatoria, tensiones sociales y políticas, etc.);
- el grado de informalidad de la economía (negativa) como indicador de los costos morales y sociales de evadir impuestos;
- la desigualdad en la distribución de ingresos y riqueza (negativa) por sus efectos perniciosos sobre la estabilidad política o la solidaridad entre grupos sociales.

¹⁰ No obstante, debe señalarse el efecto negativo de la inflación derivada de la existencia de rezagos en la recaudación, según lo señalado por Tanzi (1977). No obstante, como se muestra en Cetrángolo (1984), dada una tasa de inflación esperada, la pérdida (ganancia) de ingresos reales se debe a la aceleración (desaceleración) en la tasa de inflación.

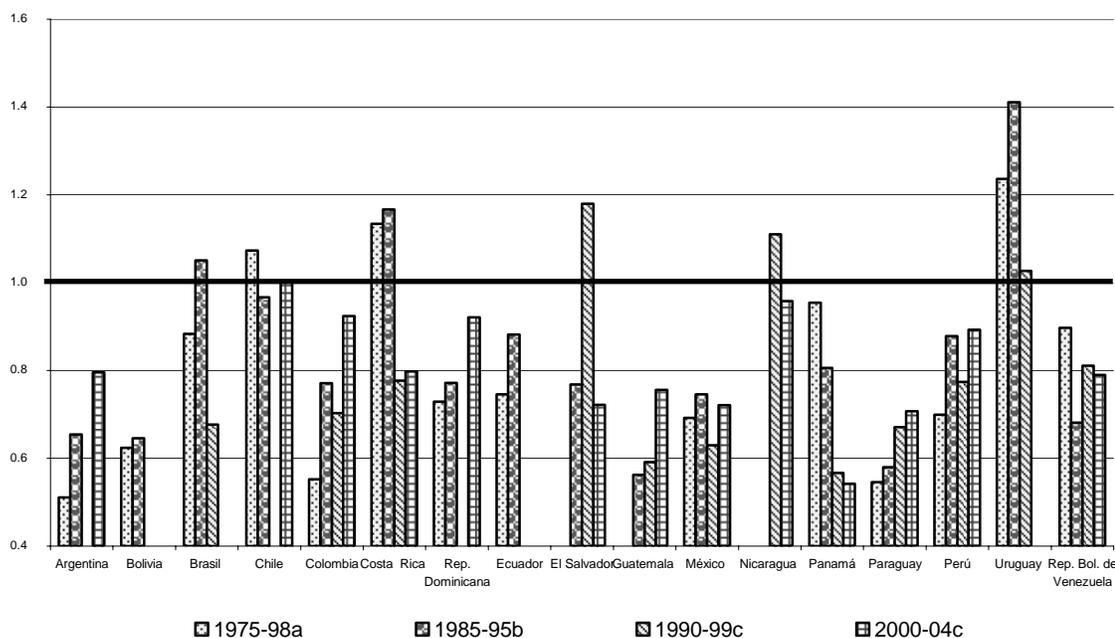
Cuadro 5 ESTUDIOS ECONOMETRÍCOS SOBRE ESFUERZO TRIBUTARIO

	Davoodi y Grigorian(2007) Países desarrollados y en desarrollo	Bahl (2003) OCDE y economías de menor desarrollo relativo.	Alm y Martínez-Vázquez (2003b) Países desarrollados y en desarrollo	Teera (2002) Países desarrollados y en desarrollo	Piancastelli (2001) Países desarrollados y en desarrollo	Tanzi (1992) Países en desarrollo	Bahl (1971) Países en desarrollo	Shin (1969) Países desarrollados y en desarrollo	Loiz and Morss (1967) Países desarrollados y en desarrollo
Variable Dependiente	Ingresos tributarios totales a PBI	Ingresos tributarios a PBI	Ingresos tributarios totales a PBI	Recaudación a PBI	Ingresos tributarios a PBI	Participación de la recaudación tributaria	Capacidad tributaria	Recaudación a PBI	Ingresos tributarios a PBI
	Participación de la agricultura en el PBI (positiva, negativa, no significativa)	Participación del valor agregado no agrícola en el PBI (positiva, significativa)	Agricultura/PBI (negativa, no significativa) Minería/PBI (positiva, significativa)	Agricultura/PBI (negativa o positiva dependiendo de la estimación, fuerte impacto negativo en países de bajos ingresos) Industria manufacturera a PBI (negativa, no significativa)	Agricultura/PBI (negativa y positiva, negativa y significativa en análisis de panel) Participación de la industria en el PBI (positiva, significativa en análisis de series de tiempo) Participación de los servicios en el PBI (positiva, no siempre significativa)	Agricultura/PBI (negativa, significativa)	Participación de la agricultura (negativa, significativa) Participación de la minería (positiva, significativa)	PBN por habitante (positiva, significativa sólo para el conjunto de la muestra y para los países de bajas muestras de ingresos altos y bajos)	PBN por habitante (positiva, significativa para el conjunto de la muestra y para los países de bajos ingresos, no significativa para los países de altos ingresos)
Variables Explicativas	PBI por habitante (positiva, no significativa)	Coefficiente de apertura (suma del valor de exportaciones e importaciones como fracción del PBI) (positiva, significativa)	PBN por habitante (negativa, significativa)	PBI por habitante (negativa y positiva, no siempre significativa)	PBN por habitante (tendencia positiva/negativa: positiva, pero no siempre significativa)	Ingreso por habitante (positiva, no significativa)	Ingreso por habitante (positiva, no significativa)	Participación de comercio exterior (positiva, no significativa)	Participación de exportaciones e importaciones en el PNB (positiva, significativa para el conjunto de la muestra y para los países de bajos ingresos, no significativa para los países de altos ingresos)
	Coefficiente de apertura (suma del valor de exportaciones e importaciones como fracción del PBI) (positiva, no significativa)	Tasa de crecimiento de la población (positiva, significativa)	Impuestos sobre el comercio internacional/PBI (negativa, no significativa)	Exportaciones e importaciones a PBI (negativa y positiva, no significativa, fuerte efecto positivo sobre países de ingresos bajos y medios)	Comercio externo/PBI (positiva, significativa)	Participación de las importaciones en el PBI (positiva, significativa)	Coefficiente de exportaciones (positiva, pero no siempre significativa)	Coefficiente de ingreso agrícola (negativa, pero no significativa)	

En un análisis de regresión del “esfuerzo tributario”, si el índice es menor que la unidad, implicaría que la economía no aprovecha todo su potencial recaudador, mientras que si fuera superior a la unidad, el país o región seleccionado estaría haciendo un uso de su base de tributación por encima del promedio. Como era de esperar, una avalancha de estudios empíricos confirmó que en gran parte de los países en desarrollo la capacidad potencial de tributación que surge de las características estructurales de esas economías tiende a exceder a la recaudación fiscal efectiva.

Si bien con grados significativos de heterogeneidad interna, los países de América Latina aparecen en este tipo de regresiones con niveles de tributación bajos en comparación a la experiencia internacional (véase el gráfico 7). En los últimos años, los autores han enfatizado sobre los “factores de demanda” o institucionales, señalados anteriormente, como una forma de explicar esa brecha. Por sus efectos sobre los incentivos a contribuir con el fisco, en especial, la presencia de un vasto sector informal en estas economías y de ciertos problemas en la representación de los intereses de grupos de la sociedad civil actuaría como limitantes primordiales. De todos modos, al observar estas brechas no deben olvidarse las limitaciones propias de este tipo de ejercicio, que serán señaladas más adelante.

Gráfico 7
ESFUERZO TRIBUTARIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: a) Teera (2002); b) Piancastelli (2001); c) Alm-Martínez Vásquez (2007).

En un trabajo reciente, Davoodi y Grigorian (2007) efectúan regresiones separadas para varios grupos de países en el período 1990-2004. Al considerar exclusivamente a las economías de América Latina y el Caribe, el grado de informalidad de la economía y la tasa de inflación poseen fuertes y significativos efectos negativos sobre la recaudación. Mientras, surgen con impactos positivos (y significativos) los indicadores de calidad institucional, de urbanización y la participación del sector agrícola en el producto (en este último caso, a diferencia de lo que ocurre con los países desarrollados donde el impacto es negativo).

Las contribuciones de la literatura económica apoyadas sobre el indicador de “esfuerzo tributario” han sido puestas en duda en varias oportunidades. Entre las críticas registradas se

destaca, en primer lugar, el hecho que las estimaciones derivadas del análisis econométrico serían muy inestables en el tiempo y entre grupos de países. Asimismo, y a pesar de los esfuerzos realizados, persisten graves problemas de simultaneidad entre las variables dependientes y las explicativas. En segundo lugar, en los trabajos revisados se suele confundir la correlación parcial entre las variables empíricas con recomendaciones de política para promover mejoras en la recaudación. De esta manera, por ejemplo, la existencia de correlación parcial entre calidad institucional y esfuerzo tributario llevaría a concluir la necesidad de mejorar la definición de los derechos de propiedad.

Por último, y seguramente lo más importante, se debe señalar que las bases de datos utilizadas poseen información fragmentada y parcial. En el caso de los países latinoamericanos incorporados en los estudios revisados, es frecuente encontrar información diferente a la carga efectiva de los países respectivos. Muchas veces, ello se debe a problemas de definición de los universos de análisis, relacionados con los gobiernos subnacionales o la seguridad social.¹¹ Ciertamente, trabajar con una gran cantidad de países requiere hacer uso de estadísticas disponibles que no siempre son las mejores para cada uno de los casos.

Es por ello que se ha decidido la realización de un ejercicio econométrico para los países de la región, para los que la CEPAL tiene información más confiable y desagregada. El ejercicio, cuyos resultados se resumen en el cuadro 6, se basó en datos disponibles para doce países de América Latina en el período 1985-2005.¹² Esos países son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Se realizaron cuatro estimaciones diferentes ensayando distintos grupos de variables explicativas. En la primera se utilizaron las tres variables básicas (producto por habitante, comercio exterior e inflación); la segunda incorpora la desigualdad medida por el índice de Gini; la tercera la participación de la agricultura en el producto, y, finalmente la cuarta toma en cuenta las cinco variables de manera conjunta.

En consecuencia, se seleccionó y estimó un modelo de efectos fijos mediante un método robusto a la heteroscedasticidad entre secciones cruzadas que arrojó como resultado que todas las variables explicativas de la presión tributaria empleadas en el ejercicio presentaran los signos esperados. Así, el efecto del producto por habitante (como una medida del grado de desarrollo del país) en la presión tributaria es positivo y consistente con los estudios de este tipo. Asimismo, el impacto de la apertura comercial de las economías, definido como la suma de exportaciones e importaciones a PBI, sobre la tasa de recaudación resultó positivo y significativo.

Por su parte, el signo negativo en la variación de precios confirma el impacto perjudicial de la inflación sobre la presión tributaria. Este efecto no se verifica generalmente en las estimaciones realizadas para los países de la OECD y puede tener como explicación el impacto del “efecto Tanzi” antes comentado. Finalmente, en relación con el índice GINI, aparecieron signos dispares según la especificación del modelo y en todos los casos resultó no significativa.

En términos de la composición sectorial del producto, el efecto de la participación de la agricultura en el PBI es negativo y estadísticamente significativo, mientras que en otras especificaciones estimadas se introdujo una variable para el grupo de países exportadores de combustibles que resultaba negativa y significativa, es decir, que dada la presencia de estos recursos naturales se verificaba una disminución en la presión tributaria.

¹¹ A modo de ejemplo, se puede citar que Argentina figura en algunos estudios con una presión tributaria que se corresponde sólo con los recursos de la Administración Central, de un nivel cercano al 60 % del total al no incorporar la recaudación de los gobiernos subnacionales ni los recaudados por la Nación pero transferidos a aquellos.

¹² Los datos de recaudación de estos países son consistentes con la información presentada en el cuadro 2.

Cuadro 6
RESULTADOS DEL EJERCICIO ECONÓMICO PARA EXPLICAR LA PRESIÓN TRIBUTARIA

Variables explicativas	Estimación (1)	Estimación (2)	Estimación (3)	Estimación (4)
Producto por habitante	0.0005 (1.899)*	0.0005 (1.793)*	0.0005 (2.642)**	0.0004 (1.913)*
Comercio exterior (%PBI)	0.065 (4.552)**	0.056 (3.063)**	0.029 (2.200)**	0.034 (1.908)*
Variación de Precios	-0.0004 (3.276)**	-0.0003 (2.667)**	-0.0004 (2.961)**	-0.0004 (2.824)*
Índice GINI		0.062 (1.055)		-0.018 (0.367)
VAB agricultura (%PBI)			-0.340 (5.813)**	-0.345 (5.491)**
Constante	9.133 (5.974)**	6.428 (2.122)**	14.570 (8.546)**	15.733 (4.805)**
Observaciones	60	60	60	60
Número de países	12	12	12	12
R-cuadrado	0.96	0.96	0.99	0.99

Fuente: Elaboración propia.

Nota: * significatividad estadística al 10%; ** significatividad estadística al 5%.

Valor absoluto del estadístico t entre paréntesis.

El modelo de “efectos fijos” estimado parte del supuesto de que la constante o término independiente del modelo de regresión varía dependiendo del país del que se trate. Los “efectos fijos” referidos a cada uno de los países estudiados pueden ser positivos, si la presión tributaria es superior a la que cabría que esperar teóricamente en ese país como resultado de las variables explicativas seleccionadas; o negativos, si los coeficientes de recaudación a producto son inferiores a los esperados debido a la presencia en esa economía de elementos que la impiden o reducen y no son atribuibles a ninguna de las variables incluidas en el análisis. Los resultados obtenidos en la estimación muestran que Brasil, Uruguay, Argentina, Perú y Chile presentan efectos fijos positivos, mientras que para Venezuela, Costa Rica, Paraguay, México, Ecuador, Colombia y Bolivia, por el contrario, los efectos fijos son negativos.

2. La imposición “directa” en la estructura tributaria de América Latina

2.1 Una comparación de la estructura tributaria de América Latina

Como se mencionó anteriormente, los diagnósticos sobre la situación tributaria de América Latina hacen hincapié sobre la baja presión tributaria y la escasa participación de la imposición sobre los ingresos y los patrimonios. Es por ello que resulta relevante comparar las estructuras tributarias de los países de esta región con las del mundo desarrollado a modo de introducción al tema, al igual que se hiciera con el nivel de carga tributaria total.

La información del cuadro 7 muestra que la baja carga tributaria sobre las rentas y patrimonio explica más de la mitad de la diferencia entre el nivel de América Latina y la OECD, y, si se considera exclusivamente la presión sin contribuciones a la seguridad social, la diferencia en

aquel grupo de impuestos explica la casi totalidad de la brecha entre regiones.¹³ Como contraparte de lo anterior, la imposición sobre bienes y servicios presenta un nivel bastante similar.

Cuadro 7
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA AÑO 2005

(En porcentaje del PIB)

Región	Total	Rentas y Ganancias de Capital	Propiedad	Otros directos	Subtotal Directos	Bienes y Servicios y trans. Int.	Otros	Seguridad Social
América Latina	17,0	3,8	0,8	0,2	4,8	9,4	0,5	2,3
OCDE	36,4	12,9	2,0	0,3	15,2	11,5	0,2	9,3
EU 15	40,1	13,7	2,1	0,4	16,2	12,1	0,3	11,3
EE.UU.	26,8	12,5	3,0	0,0	15,5	4,6	0,0	6,6
Japón	26,4	8,5	2,6	0,0	11,1	5,3	0,1	10,0

Fuente: CEPAL sobre la base de información oficial y OECD Revenue Statistics (2006)

Notas: Datos preliminares.

Los otros directos de los países de la OCDE corresponden a "Taxes on payroll and workforce".

EU 15 comprende Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

Diferente es la imagen que aporta la comparación de estructuras porcentuales de la carga tributaria. En el cuadro 8 puede apreciarse que cerca del 56% de los recursos tributarios para el conjunto de países de América Latina provienen de la imposición sobre bienes y servicios mientras que sólo un 28% es el resultado de impuestos a la renta y al patrimonio. Estas participaciones se revierten en el caso de Estados Unidos, donde la imposición indirecta representa sólo el 17% del total mientras que los impuestos directos alcanzan el 58% de los recursos tributarios totales. En el promedio de países de la OCDE estos porcentajes llegan al 32 y 42%, respectivamente.

Cuadro 8
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA ESTRUCTURA TRIBUTARIA AÑO 2005

(En porcentaje del total)

Región	Total	Rentas y Ganancias de Capital	Propiedad	Otros directos	Subtotal Directos	Bienes y Servicios y trans. Int.	Otros	Seguridad social
América Latina	100,0	22,5	4,5	1,1	28,1	55,6	2,6	13,7
OCDE	100,0	35,6	5,4	0,9	41,9	31,7	0,7	25,6
EU 15	100,0	34,2	5,2	1,1	40,8	30,2	0,8	28,1
EE.UU.	100,0	46,7	11,3	0,0	58,0	17,2	0,0	24,7
Japón	100,0	32,0	10,0	0,0	42,0	20,0	0,3	37,7

Fuente: CEPAL sobre la base de información oficial y OECD Revenue Statistics (2006)

Notas: Datos preliminares. Para Japón son datos de 2004.

Los otros directos de los países de la OCDE corresponden a "Taxes on payroll and workforce".

EU 15 comprende Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Holanda, Portugal, España, Suecia y Reino Unido.

De esta primera aproximación al tema se puede adelantar como hipótesis que la estructura tributaria de los países latinoamericanos (mirados en conjunto) es más regresiva que la correspondiente a las economías desarrolladas, lo que afecta negativamente la distribución de la renta y constituye uno de los factores que hace de América Latina una de las regiones más desiguales del planeta.

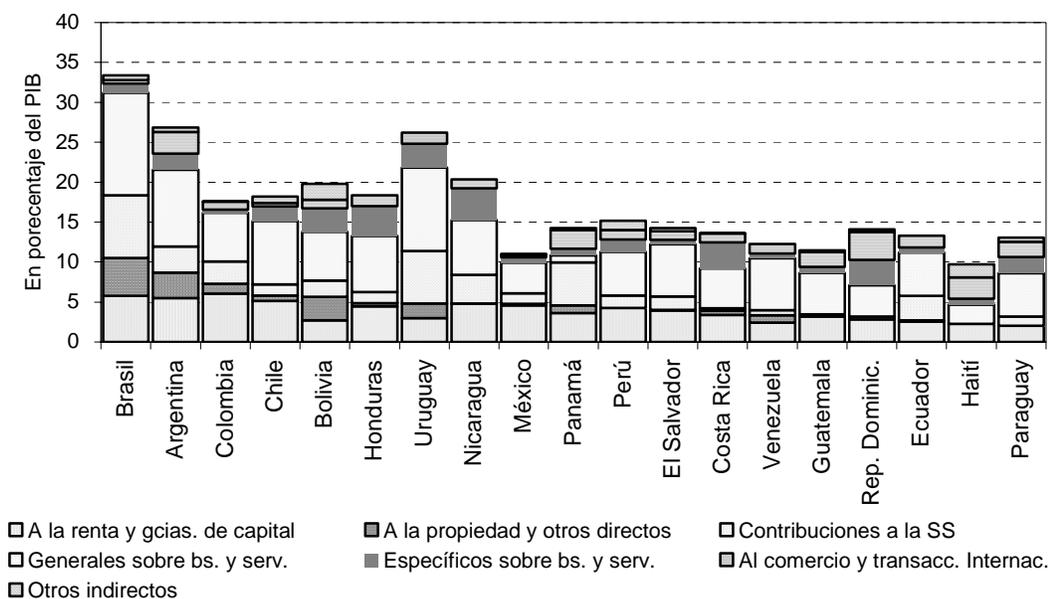
¹³ La diferencia relacionada con esas contribuciones se refiere, principalmente, a los países de presión impositiva media y baja.

Resulta llamativo en ese sentido que el nivel de imposición general a los consumos (usualmente más regresiva) resulta ser muy similar entre los países de la región y los del mundo desarrollado. La diferencia entonces se encuentra en el pobre desempeño de la imposición a la renta y la correspondiente a la seguridad social (impuestos de características más progresivas o proporcionales). Tal como se verá en la segunda parte de este documento, el impuesto a la renta recae más fuertemente sobre la población asalariada vía retención en la fuente. En consecuencia, el principal mecanismo tributario de corrección de las desigualdades pareciera incidir sobre los estratos medios en vez de los altos, y podría especularse que los sistemas tributarios de la región son uno de los factores que contribuyen a mantener el cuadro de distribución desigual de la renta y, por lo tanto, de la pobreza y la indigencia. Estos temas serán objeto de análisis en las secciones que siguen.

Observando la situación de cada uno de los países de la región (gráfico 8), se puede comprobar que Brasil es el único que recauda impuestos directos por un valor (medido en porcentaje del PIB) cercano al de Japón, pero apenas por el equivalente a los dos tercios del promedio de países de la OECD. En el otro extremo, y más representativo de la región, cerca de la mitad de los países recauda menos de 5% del PIB en concepto de impuestos directos.

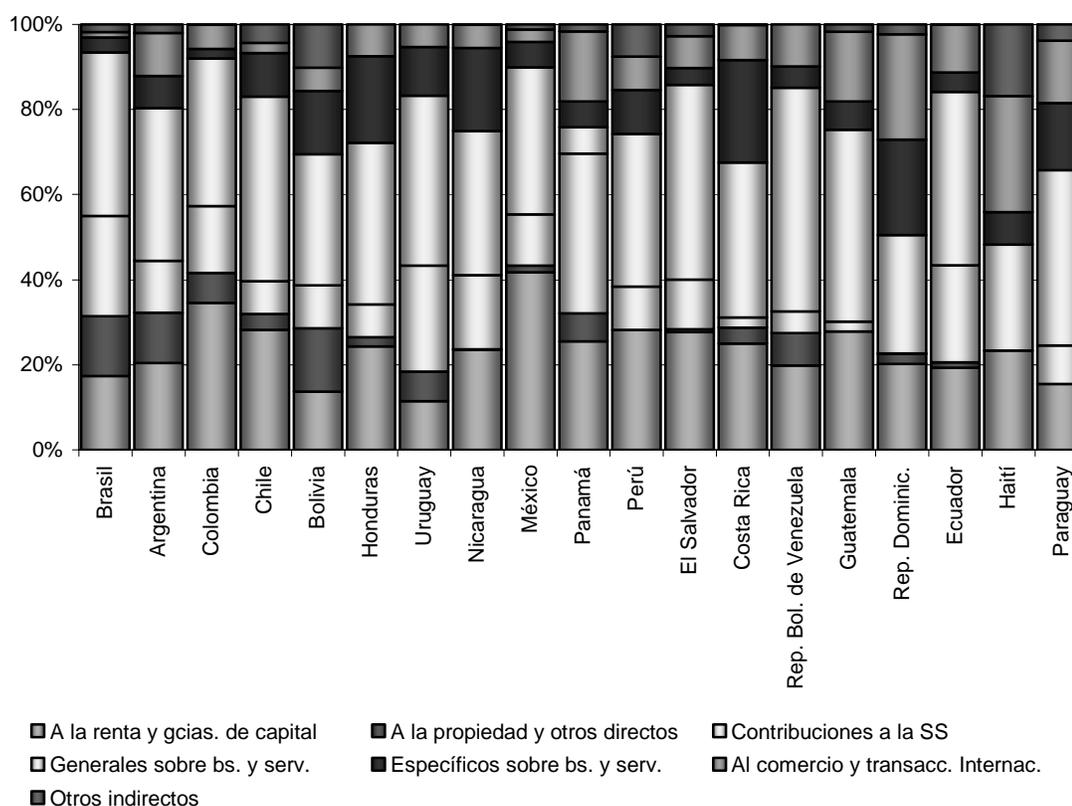
Por supuesto, se está en presencia de un problema de raíces complejas que se manifiesta como una combinación de las dificultades que tienen los países para cobrar impuestos en general y las referidas a los impuestos directos en particular. Para poner las dificultades de la imposición directa en contexto más general, el gráfico 9 muestra la estructura de recursos tributarios –como porcentajes del total recaudado– por países. Allí se observa que son dos países con menor presión tributaria total los que tienen una participación de los directos mayor al 40%: Colombia y México. En cambio, Brasil participa junto con Chile, Argentina y Panamá de los países en donde los impuestos directos representan entre el 30 y 40% del total. La mayor parte de los países cobra de estos tributos entre el 20% y 30% del total, mientras que sólo dos recaudan menos del 20%, Paraguay y Uruguay.

Gráfico 8
RECAUDACIÓN POR TIPO DE IMPUESTO EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
ORDENADOS POR NIVEL DE TRIBUTACIÓN DIRECTA



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ILPES

Gráfico 9
ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA TRIBUTACIÓN EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ILPES.

2.2 Algunos rasgos estilizados de las modificaciones en la estructura impositiva.

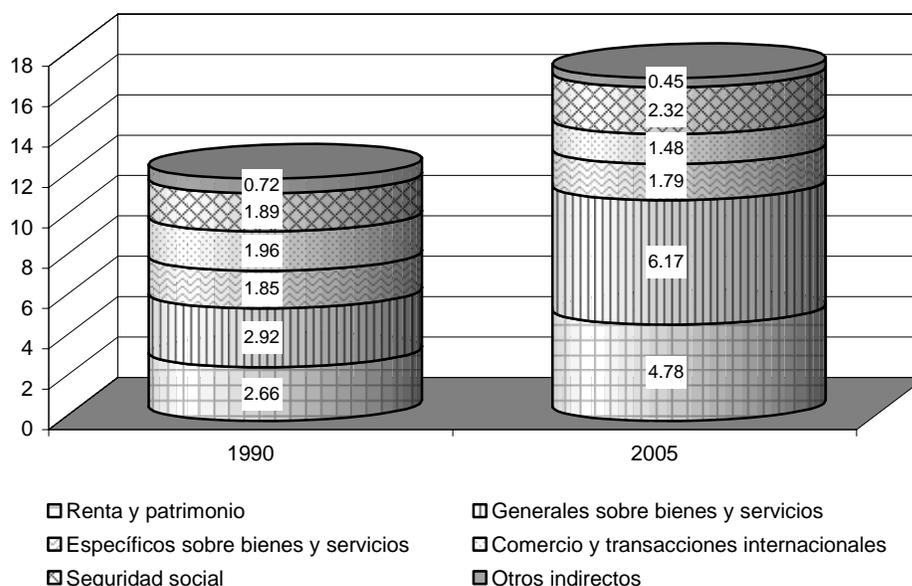
Durante la última década y media se han producido algunos cambios de cierta importancia en la estructura tributaria de los países de la región. Como se ilustra en el gráfico 10, ello ha implicado la profundización de tendencias observadas previamente; en otros se puede especular con la aparición de nuevas tendencias. A continuación, sin querer hacer un repaso exhaustivo de estas modificaciones, se presentarán los rasgos característicos de los cambios ocurridos. De manera estilizada, esas modificaciones responden a un grupo de siete direcciones principales de las reformas.

- a) **Significativo incremento de la imposición general sobre bienes y servicios.** Ello se ha debido, principalmente, a la generalización y fortalecimiento del IVA, el cual se convirtió en la principal fuente de recursos de la región, dando continuidad a una tendencia que ya se había observado durante los años ochenta. En promedio, para el conjunto de los países este gravamen aumenta su participación desde el 23% en el año 1990 al 34% en el 2005. Es de destacar que en los países de menor carga tributaria, la participación de los impuestos generales sobre bienes y servicios se duplicó en los últimos quince años, llegando al 40% en el 2005.

- b) **Simplificación de los esquemas mediante la depuración del número de impuestos aplicados.** De manera especial, se debe contemplar la pérdida de importancia de los impuestos selectivos sobre bienes y servicios, cuya participación promedio cayó del 15% al 10% del total de recursos tributarios. Esto se debe a que los países han reducido el número de impuestos selectivos, limitándose a gravar el consumo de ciertos bienes y servicios que muestran menor elasticidad, como tabaco, bebidas alcohólicas y gaseosas, combustibles y telecomunicaciones.
- c) **Caída en la participación de los ingresos sobre el comercio y transacciones internacionales.** Como consecuencia de la reducción de los niveles de protección arancelaria y la eliminación de los impuestos a la exportación en casi todos los países de la región, para el conjunto de los países de América Latina, la importancia relativa de estos tributos disminuyó desde el 16% en el año 1990 al 9% en el 2005. En el caso de Argentina debe notarse una tendencia inversa, con la incorporación de las retenciones a las exportaciones a partir del año 2002.
- d) **Leve aumento de la participación de la imposición sobre las rentas y patrimonio.** Estos tributos han pasado de representar el 23% en el año 1990 al 28% en 2005 para el promedio de 19 países de la región. Si bien la participación de los impuestos a la renta no ha tenido cambios sustanciales en ese período, se observa que el mayor peso de la imposición a la renta recae sobre las sociedades y en menor medida en las personas naturales o físicas. En el caso de la imposición personal, las tasas marginales máximas se han reducido de niveles promedios del 45%/55% a mediados de la década de los años ochenta a un entorno del 25%/35%. Por otra parte las tasas mínimas han sufrido un aumento poco significativo. Estas tendencias han sido similares en todos los grupos aunque con leves diferencias en sus niveles.
- e) **Pérdida de importancia de las cargas sobre la nómina salarial para financiar sistemas de seguridad social.** Este rasgo debe ser analizado de manera simultánea con las modificaciones a los esquemas de prestación en la región, en especial la introducción de esquemas privados en reemplazo de los públicos y la consiguiente reducción de la carga fiscal.
- f) **Aparición de impuestos aplicados sobre bases extraordinarias o espurias.** Como una tendencia parcialmente inversa a la señalada anteriormente, en relación con la mayor simplicidad de los sistemas, se ha observado el nacimiento y surgimiento de impuestos aplicados sobre bases extraordinarias o espurias como débitos y créditos bancarios, impuestos a las operaciones financieras, y otros gravámenes “heterodoxos” destinados a establecer un mínimo de participación de la imposición directa.
- g) **Introducción de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes.** El grado de informalidad creciente en los mercados, especialmente en el campo laboral y de los micro-emprendimientos, ha llevado a la mayoría de los países de la región a implementar diversas medidas: algunos han optado por sistemas sustitutivos de tratamiento integral de esos grupos de contribuyentes, otros por excluir del ámbito de imposición a los contribuyentes considerados como poco rentables por la administración tributaria, y en otros lugares se observa un incumplimiento elevado de las normas, es decir que se optó por convivir con el problema. De 17 países analizados de América Latina, se observa que 14 han implementado un régimen especial de tributación para los pequeños contribuyentes, y tan sólo 3 no lo han hecho (El Salvador, Panamá y Venezuela). No obstante estos tres países aplican una exención al Impuesto al Valor Agregado

considerando los montos de ventas. De los países que aplican regímenes especiales, en su casi totalidad estos son de carácter voluntario. A su vez, se destaca que 7 países aplican más de un régimen, siendo Chile el país que aplica más regímenes, por cuanto además de tener 4 regímenes con carácter general, algunos de ellos a su vez admiten subregímenes con características específicas según la actividad económica de los contribuyentes.^{14 15}

Gráfico 10
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LATINOAMÉRICA
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

En síntesis, los rasgos que muestran los cambios en la estructura de los sistemas tributarios de la región no parecen haber tenido como horizonte prioritario la construcción de esquemas más progresivos mediante el incremento en la imposición directa. Si la década de los años ochenta había sido considerada como la de la expansión del IVA¹⁶, los años que siguieron se caracterizaron por la profundización de esa tendencia. Más aún, en materia de imposición sobre los bienes y servicios los avances en la generalización, unificación de alícuotas y la reducción de imposición selectiva muestran la subestimación del impacto distributivo de este tipo de tributación.

No obstante, esta visión de las reformas tributarias omite un hecho sustantivo, en especial si nos referimos al financiamiento del sector público en América Latina. El mismo se refiere a que durante las últimas dos décadas la mayor parte de los países de la región han logrado controlar los serios procesos inflacionarios y, de esta manera, han debido ceder una fuente de financiamiento fácil pero sumamente inequitativa. La evaluación de las reformas y, en especial, la idea de mayor regresividad debida al avance de la imposición indirecta deben ser revisadas a la luz de este hecho.

¹⁴ González, Darío (2006).

¹⁵ Por su parte, Argentina aplica un régimen denominado "monotributo impositivo" que constituye un régimen sustitutivo del impuesto a la renta, de las contribuciones previsionales y del impuesto al valor agregado. Brasil, por otra parte, ha implementado un régimen denominado "simples" y que también constituye una forma de tratar de capturar a la economía informal a través de un sistema simplificado.

¹⁶ Véase Carciofi y otros (1994)

En cambio, un elemento que puede haber tenido un impacto positivo en materia distributiva fue la expansión de tributación sobre bases extraordinarias que gravan patrimonios como piso a la presión sobre las rentas. Ello, por supuesto, genera resultados difíciles de evaluar de manera intuitiva y que merecen otro tipo de aproximación más exhaustiva, como se verá en la sección siguiente.

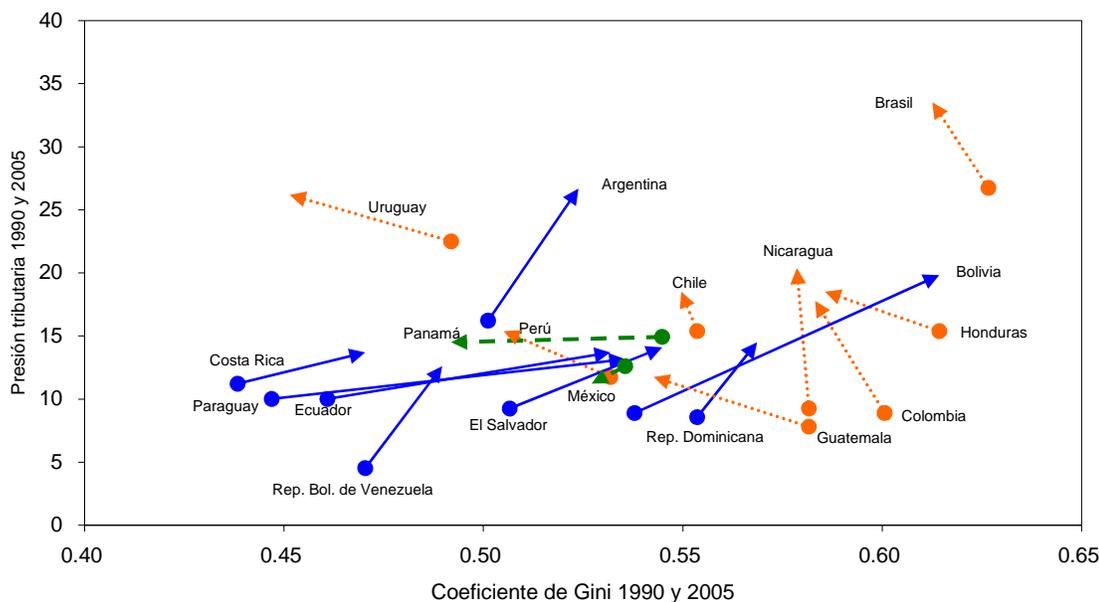
Por todo ello se considera que los análisis de casos deberían presentar la evolución y la dinámica de los cambios llevados a cabo en la composición de los sistemas tributarios, así como de la importancia de los aspectos señalados en esta sección, ya que estas serán indicaciones preliminares respecto al impacto de la tributación sobre la equidad distributiva.

3. ¿Qué se sabe del impacto distributivo de la política tributaria de la región? Los estudios de incidencia

3.1 Carga tributaria y distribución del ingreso en América Latina

Este documento trata, básicamente, sobre la relación entre tributación y distribución del ingreso. En este sentido es importante considerar que los países con menor coeficiente de Gini en 2005 y en, consecuencia, menos desiguales en términos de ese indicador (Uruguay, Panamá, Costa Rica y Venezuela) no son los que presentan mayor presión tributaria (gráfico 11¹⁷). La tributación, entonces, no ha sido la explicación de una mejor distribución del ingreso, ni tampoco parece ser que la mejor distribución del ingreso esté asociada a una mayor capacidad para cobrar efectivamente los impuestos.

Gráfico 11
EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE PRESIÓN TRIBUTARIA Y COEFICIENTE DE GINI (1990-2005)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ILPES y CEPAL.

¹⁷ En el gráfico 3 se había presentado la presión tributaria de cada país junto con los otros recursos y los coeficientes de Gini.

En el gráfico 11, además de reafirmar que no se percibe una clara asociación entre presión tributaria y desigualdad, se ha intentado evaluar la evolución de esa relación. Se podrían diferenciar cuatro situaciones teóricas, dependiendo de que haya aumentado o disminuido la presión tributaria y la desigualdad de ingresos, medida por el coeficiente de Gini, entre 1990 y 2005. Como se observa en el cuadro 9 no se registra ningún caso de país en donde hayan caído simultáneamente la presión tributaria y aumentado la desigualdad. Solo hay dos países, Panamá y México, en donde cayó la presión tributaria, como se había señalado anteriormente; en ambos casos también disminuyó la desigualdad. El resto de países para los que se cuenta registro de ambos indicadores (no se dispone de coeficiente de Gini para Haití) muestran un crecimiento de la presión tributaria. De ellos la mitad ha logrado mejorar simultáneamente los indicadores de equidad mientras que en la otra mitad el aumento de la presión tributaria fue acompañado por deterioro distributivo.

Cuadro 9
CLASIFICACIÓN DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA DE ACUERDO CON LA DINÁMICA DE LA PRESIÓN TRIBUTARIA Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO ENTRE 1990 Y 2005

		Presión tributaria	
		Aumentó	Disminuyó
Distribución del ingreso	Mejoró	Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú, Uruguay	Panamá, México
	Empeoró	Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, República Dominicana, República Bolivariana de Venezuela	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del ILPES y CEPAL.

Los problemas que la región presenta en la elaboración y seguimiento de los indicadores sociales son un obstáculo al presente insalvable para la comparación de situaciones. Seguramente, el Coeficiente de Gini es más apto para evaluar la evolución de cada caso que para la visión comparada. Con el objeto de aportar más información, en el cuadro 10 se presentan otros cuatro indicadores de distribución del ingreso. Ellos son el Índice de Desarrollo Humano, la brecha entre los ingresos del 10% más rico y el 40% más pobre de cada país y el porcentaje de la población (urbana) bajo la línea de pobreza. Para permitir la construcción de un indicador sintético y simple, los datos originales de cada indicador fueron transformados en rankings de cada uno de ellos y se presenta, asimismo, el resultante del promedio de los cuatro. Comparando esa información con la correspondiente a la presión tributaria, se pueden diferenciar cinco situaciones de países:

- Elevada presión y baja desigualdad relativa (Uruguay, Argentina y, con indicadores algo inferiores, Chile)
- Elevada presión y alta desigualdad (Brasil es el ejemplo excluyente de esta categoría)
- Relativamente bajas presión y desigualdad (Costa Rica, Venezuela y México)
- Medianamente altas presión y desigualdad (Colombia, República Dominicana, Nicaragua, Honduras y Bolivia)
- Baja presión y medianamente alta desigualdad (El Salvador, Panamá, Perú, Ecuador, Paraguay, Guatemala y el caso extremo de Haití).

Cuadro 10
RANKING DE DIFERENTES INDICADORES DE EQUIDAD Y PRESIÓN TRIBUTARIA

País	Indicadores alternativos referidos a la equidad					Presión tributaria
	IDH	GINI	D ¹⁰ /D ^(1 a 4)	Pobreza	Promedio	
Uruguay	3	1	1	2	1	3
Costa Rica	4	2	2	3	2	13
Argentina	1	6	5	5	3	2
República Bolivariana de Venezuela	9	3	4	8	4	16
México	5	7	8	6	5	18
Chile	2	12	12	1	6	7
El Salvador	14	4	3	9	7	11
Panamá	6	11	9	4	8	10
Perú	10	5	6	10	9	9
Ecuador	11	8	10	11	10	14
Paraguay	12	9	7	16	11	15
Brasil	7	17	17	7	12	1
Guatemala	18	10	11	12	13	17
Colombia	8	15	16	13	14	8
Rep. Dominicana	13	13	13	14	15	12
Nicaragua	15	14	14	18	16	4
Honduras	17	16	15	17	17	6
Bolivia	16	18	18	15	18	5
Haití	19	s/d	s/d	s/d	19	19

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Human Development Report 2006 y CEPAL (2006c).

Nota: Los números indican la posición en el ranking correspondiente.

Las consideraciones sobre la estructura de la tributación en los países de la región presentadas en la sección precedente sugieren la existencia de serios problemas en el logro de sistemas tributarios que mejoren la distribución del ingreso. Más aún, las reformas introducidas durante el último cuarto de siglo muestran que se han priorizado objetivos diferentes a la tributación progresiva y, en todo caso, si ella pudo haber mejorado (por ejemplo como consecuencia del reemplazo del financiamiento inflacionario de los sectores públicos por imposición tradicional) es un resultado no explícito de las políticas de reforma. En la sección que sigue se ofrece una revisión de los estudios más relevantes sobre el tema y una evaluación de los límites de los resultados obtenidos. De manera especial, se presentará el impacto de la tributación directa sobre la distribución del ingreso. Antes que ello, se cree conveniente presentar, en el Recuadro 1, una breve introducción a los conceptos utilizados en los estudios.

Recuadro 1**CONCEPTOS UTILIZADOS EN LOS ESTUDIOS DE INCIDENCIA TRIBUTARIA**

Diversas son las formas mediante las cuales se suele medir la progresividad o regresividad del sistema tributario. El indicador más utilizado en las comparaciones es el denominado coeficiente de Gini, que mide la relación existente entre el área comprendida entre la curva de Lorenz (que grafica la distribución del ingreso existente mediante la representación de la relación entre porcentajes de individuos y de ingresos en una sociedad) y la diagonal (que muestra la situación distributiva igualitaria extrema), por un lado, y el área (triángulo) que se encuentra por debajo de aquella diagonal. El coeficiente tendrá valores entre cero (igualdad extrema) y uno (desigualdad extrema). La idea central de los estudios de incidencia tributaria consiste en considerar que el efecto de la política tributaria sobre la distribución del ingreso depende principalmente de dos factores: el grado de progresividad o regresividad de cada tributo, y el peso relativo del mismo sobre el total de la estructura tributaria. La progresividad o regresividad de cada tributo remite al grado en que cada tributo puede ayudar a generar un efecto de mejora en la distribución del ingreso; cuanto más concentrado esté el impuesto, mayor será su progresividad. La asignación por deciles de los montos de impuestos por ellos pagados genera una carga tributaria, al computar el cociente que recae en el total recaudado en cada tramo. A partir de ello surge una Curva de Concentración de Impuestos, que grafica la proporción acumulada de tributos que paga un determinado porcentaje acumulado de la población. Esta curva, por definición compatible a la de Lorenz, genera el índice asimilable al Gini para la distribución del ingreso: el índice de Concentración de Impuestos. La comparación entre ambas gráficas determina el grado de progresividad o regresividad, tanto de cada impuesto en particular, como del sistema tributario en general. Si la curva de concentración de impuestos se encuentra por encima de la de Lorenz, y por ende, más próxima a la línea de perfecta igualdad, implica que se acerca al caso en que todos los individuos, independientemente del ingreso que detenten, pagan la misma cantidad de impuestos, con lo cual el sistema se torna regresivo, y a la inversa, de situarse por debajo de la antedicha, se acerca a la desigualdad en el pago, por lo cual estarían soportando más los de mayores ingresos, lo cual sería progresivo e influiría en la distribución del ingreso tornándola más igualitaria. La progresividad o regresividad del sistema tributario se refleja, entonces, en la curva de Concentración de ingreso post-impuestos, que proviene de la diferencia entre ambas curvas, determinándose el índice de Kakwani, en donde un signo negativo señala que el índice de Gini es mayor al de Concentración de impuestos. En ese caso es más desigual la distribución del ingreso que la de la carga tributaria y el sistema en su conjunto es regresivo. A la inversa, un Kakwani positivo demuestra que la curva de concentración de impuestos está por debajo de la de Lorenz, siendo los impuestos progresivos. El efecto final sobre la distribución del ingreso se calcula a partir de la comparación del índice de Gini antes de impuestos (G-pre) y el índice de Gini que resulta de considerar los ingresos disponibles después del pago de impuestos por parte de cada decil (G-post). El índice de Reynolds-Smolensky (R-S), por su parte, se calcula a partir de la diferencia entre el Gini después de impuestos y el mismo índice, antes de considerar la acción de los tributos, si la acción de la política fiscal no genera reordenamientos. Si el R-S es positivo, indica que el sistema tributario empeora la distribución, mientras que un valor negativo del mismo implica que los impuestos generan un efecto de mejora en la distribución del ingreso.

Fuente: Elaborado en base a Gómez Sabaini 2005.

3.2 ¿Qué dicen los estudios de incidencia en la región?

Desde los años sesenta se han desarrollado numerosos estudios sobre los efectos de los sistemas tributarios de la región en la distribución del ingreso. Entre ellos se destacan los realizados por Bird y De Wulf (1973) para América Latina, y Shah y Whalley (1991), referido a los países en desarrollo en general. En este último se señala que los estudios de incidencia tributaria realizados para ese tipo de países muestran que los sistemas presentan un patrón ligeramente progresivo.

Más recientemente, el trabajo de Chu, Davoodi y Gupta (2000) aporta una revisión integral de los aspectos cuantitativos de la incidencia distributiva en los países en desarrollo. Al respecto señalan que de los 36 países analizados solamente en 13 de ellos -casi un tercio de los mismos- se ha encontrado que el sistema tributario tiene efectos progresivos, mientras que en el resto los efectos han sido proporcionales o regresivos. Asimismo indican que a lo largo del tiempo la progresividad ha declinado, mostrando una tendencia contraria a los cambios esperados en la distribución de los ingresos. En ese sentido encuentran que la estructura tributaria es el factor más importante para determinar este resultado, ya que los impuestos a la renta son básicamente progresivos y la imposición al consumo no lo es.

Por su parte, Gómez Sabaini (2005) señala, a partir de una serie de estudios realizados para algunos países de Centro América, que la existencia de sistemas tributarios regresivos parece ser la

norma, en claro contraste con lo que sucede en los países industrializados. Además, un análisis más detallado muestra que ello es válido incluso para impuestos que se esperaría fuesen progresivos. Como se observa en el cuadro 11, los cálculos de incidencia arrojan coeficientes de Gini después del pago de los impuestos (Gpost) que indican que los sistemas tributarios aumentan la concentración del ingreso respecto de la existente antes del cobro de dichos tributos (Gpre) en casi todos los casos.

Cuadro 11
ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN EN ALGUNOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

País	Año	Indicador Bienestar	Cobertura	Gpre	Gpost	Var. % del Gini
Argentina	1997	IFE	IN, IP, IM y SS	0 548	0 567	3,5
Brasil ^a	1996	IFPC	IN, IP, IM y SS	0 596	R	+
	2000-01	IFE	IN, IP, IM y SS	0 581	0 579	-0,3
Chile	1996		IN	0 488	0 496	1,6
Costa Rica	2000	ITF	IN y SS	0 482	0 483	0,1
Ecuador	1998-99	IFE	IN	0 663	0 670	1,1
El Salvador	2000	ITF	IN	0 502	0 517	2,9
Honduras	2000	ITF	IN e IM	0 543	0 571	5,3
México	1989			0 506	0 550	8,7
Nicaragua ^b	2000	ITF	IN	0 510	0 692	35,7
Panamá	2003	IFE	IN, IM, y SS	0 564	0 583	3,5
Perú ^c	2002	IFPC	IN	0 498	R	+

Fuente: Gomez Sabaini (2005) sobre la base de documentos incluidos en Recaudar para crecer, BID (2005), Gómez Sabaini (marzo 2004), Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), Bolaños (2002), Vianna y otros (2000), SEPE (2003), Mostajo (2004) y Chu, Davoodi y Gupta (2000).

^a El Gpre utilizado es el coeficiente de Gini antes de impuestos y después de transferencias. El valor del mismo sin las transferencias asciende a 0,642.

^b El análisis se realizó en base a información desagregada por deciles de hogares, excepto en el caso de Nicaragua que se hizo en base a quintiles. En la mayoría de los casos no se realizó ajuste por subdeclaración de ingresos.

^c El estudio no calcula el Gini ni antes ni después de impuestos por eso se informa el último dato disponible para el país que corresponde al 2000.

ITF: ingreso total familiar; IFPC: ingreso familiar per cápita; IFE: ingreso familiar equivalente.

IN: Impuestos nacionales; IP: Impuestos provinciales o estatales; IM: Impuestos municipales; SS: Seguridad Social.

R: Si bien no se dispone del coeficiente de GINI correspondiente, el estudio concluye que el sistema tributario es regresivo.

En ese sentido, la regresividad se presenta con claridad en Argentina, Chile, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Perú. Otros países, como Costa Rica o Ecuador, muestran efectos más bien nulos. En el caso de Brasil, ninguno de los trabajos afirma que el sistema sea progresivo (para Vianna y otros (2000) es claramente regresivo y para SEPE (2003) es prácticamente nulo).

El impuesto sobre la renta, que incluye personas físicas y sociedades, resulta ser el más progresivo, según el índice de Kakwani (0,109) y además produce una mejora en la distribución (índice de Reynolds-Smolensky-0,003). Mientras tanto, el resto de los tributos resultan ser regresivos y empeoran la distribución, siendo los de regresividad más significativa los impuestos selectivos sobre los consumos (bebidas alcohólicas, cervezas y tabacos). Dado que estos últimos resultan ser los tributos con menores efectos asignativos y más fácilmente administrables, surge aquí uno de los dilemas clásicos de la política tributaria.

Varios estudios sobre los efectos de la política fiscal en la distribución del ingreso en países de la región han sido publicados por el BID, DFID y CAN en el libro “La equidad fiscal en los países andinos” (2006). Este libro incluye un resumen ejecutivo (Barreix, Roca y Villela, 2006)

donde se comparan los 5 países andinos y también publica los estudios detallados para cada uno de los países: Bolivia (Cossio, 2005), Colombia (Zapata y Ariza, 2005), Ecuador (Arteta, 2005), Perú (Haughton, 2005) y Venezuela (García y Salvato, 2005). Allí, como se verá, se reafirma la progresividad de la imposición sobre las rentas.

Los impuestos considerados en los estudios son los siguientes: el Impuesto al Valor Agregado (IVA); los impuestos selectivos al consumo (combustibles, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, tabaco, automotores) y el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF). Lamentablemente, los impuestos a la renta empresarial, al comercio exterior y a los recursos naturales no renovables, no han sido incluidos en los estudios argumentando que no existe un consenso amplio respecto a quién soporta efectivamente la carga de estos tributos.

Como indicador local de progresividad de los impuestos, los estudios de los países de la CAN consideran la progresión de la tasa media impuesto/ingreso (e impuesto/consumo) de los diferentes deciles. También analizan la progresividad global de los impuestos a través del índice de Kakwani y evalúan su impacto redistributivo mediante el índice de Reynolds-Smolensky.

En cuanto al análisis de los efectos del IVA en la distribución del ingreso, los estudios concluyen que en los casos de Perú, Bolivia y Colombia resulta ser regresivo mientras que en Ecuador y Venezuela, el impuesto tiene efectos progresivos. Sin embargo, los autores destacan que el efecto redistributivo del IVA (ya sea regresivo o progresivo) es modesto, sobre todo si se lo compara con la capacidad redistributiva del gasto público social. Por su lado, los impuestos selectivos al consumo tendrían una capacidad redistributiva muy limitada. Las cargas sobre bebidas alcohólicas, no alcohólicas y derivados del tabaco tienden a ser casi neutrales en términos de equidad vertical. Respecto a los impuestos a los combustibles, si además de estimar el impacto directo del consumo de gasolinas (progresivo) se considera el impacto indirecto en el consumo de los hogares (regresivo: transporte público, consumo en el hogar, etc.), el efecto neto resulta significativamente regresivo.

Por otra parte, estas investigaciones concuerdan con que el impuesto a la renta personal en los países de la CAN presenta dos características salientes: una muy alta progresividad y, a la vez, un muy moderado impacto redistributivo. En efecto, los índices de Kakwani indican que este tributo es el más progresivo en cada uno de los países de la CAN.¹⁸

No obstante, los autores resaltan que el impacto redistributivo de la imposición a la renta es muy moderado. Por ejemplo, en el caso de Ecuador, la transferencia del 50% más rico al 50% más pobre de los hogares alcanza un 0.22% del ingreso total después del impuesto, y por otra parte, se aprecia que el cambio en la participación en el ingreso total del 10% más rico no llega en ningún caso al 1%.

Los investigadores indican que la razón de este impacto leve es la baja recaudación del impuesto, que tan sólo en el caso de Perú alcanza el 1% del PIB. Además señalan que, por ejemplo, en Colombia la tasa marginal superior (nominal) del impuesto es 35%, mientras que la tasa efectiva que grava al 10% más rico es apenas superior al 3%. Del mismo modo, en Perú la tasa marginal superior (nominal) del impuesto es 30%, mientras que la tasa efectiva que recae sobre el 10% más rico de los hogares es apenas 1.7%.

Finalmente, Barreix, Roca y Villela (2006) centran la evaluación del impacto redistributivo conjunto del sistema tributario y del gasto público social únicamente en Bolivia, Colombia y Perú,

¹⁸ Bolivia es uno de los pocos países de América Latina que no tiene IRPF. En teoría, el régimen complementario al impuesto al valor agregado (RC-IVA) es un sustituto del impuesto a los ingresos de las personas, ya que los salarios percibidos están sujetos a la misma tasa del IVA. Sin embargo, debido a que se permite que todo el consumo sujeto al IVA sea deducido de la base tributaria, las recaudaciones del RC-IVA sobre la renta personal no alcanzan ni al 1% del total de las recaudaciones y a menos del 0.2% del PIB (Cossio, 2005).

debido a que sólo en estos países se pudo contar con información para imputar un porcentaje relevante tanto de los impuestos como del gasto público social.

No obstante, dejan constancia que a diferencia de estos tres países, en Ecuador el sistema tributario en su conjunto resulta progresivo, como consecuencia de la progresividad del IVA y genera una redistribución positiva del ingreso de 2 puntos del Gini.

En síntesis tanto en Bolivia, Colombia y Perú, el sistema tributario resulta regresivo y el mayor deterioro en la distribución del ingreso, producto de dicha regresividad, se da en Bolivia, donde el Gini después de impuestos es 1.1 puntos porcentuales superior al de antes de impuestos (cuadro 12).

Cuadro 12
IMPACTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO
(Deciles según ingreso per cápita de los hogares)

	Bolivia	Colombia	Perú
1. Progresividad			
Tasa efectiva impuesto/Ingreso (en %)			
1ero -	24.34	12.89	36.29
2do -		10.47	16.05
2do +		6.67	8.81
1ero -	14.06	8.68	9.08
Gini ingreso antes de la Política Fiscal	0.556	0.537	0.535
Cuasi - Gini impuestos	0.498	0.532	0.460
Kakwani (si < 0, regresivo; si > 0, progresivo)	-0.058	-0.005	-0.075
2. Redistribución			
Gini ingreso después de Impuestos	0.567	0.537	0.543
Reynolds-Smolensky (si < 0, regresivo; si > 0, progresivo)	-0.011	0.000	-0.008
Perdedores	1 al 4	1 al 3, 6 y 10	1 al 6
Perdida del 40% - (% del ingreso)	-0.5%	-0.1%	-0.5%
Ganancia del 10% - (% del ingreso)	1.1%	-0.4%	0.3%
3. Quién paga los impuestos			
40% -	9%	12%	15%
20% +	57%	62%	53%
20% + / 40%	6.4	5.3	3.6
Memo:			
Ingresos Tributarios -sin Seg Soc ni Sup EP -(% del PBI)	18.1	15.6	12.2
Impuestos considerados (% del PBI)	11.5	7.7	7.6
% de impuestos considerados	63.5	49.4	62.3

Fuente: Barreix, Roca y Villela (2006) sobre la base de Cossio (2005); Zapata y Ariza (2005); Haughton (2005).

Por otra parte, existen estudios sobre carga tributaria para determinados países de América Latina. Por ejemplo, en Zockun y otros (2005) se presenta un análisis de la carga tributaria directa e indirecta sobre los ingresos de las familias brasileñas. Estos autores señalan que si bien el impuesto sobre la renta en Brasil es progresivo, la progresividad de los impuestos directos no es suficiente como para compensar la alta regresividad de los impuestos indirectos. Además al comparar las cargas directas e indirectas por tramos de renta familiar en 1996 y 2004 surge que en ese período aumentó la carga tributaria total para todos los tramos de renta, pero también aumentó la regresividad del sistema como un todo.

La carga tributaria total en Brasil aumentó 20.6 puntos para las familias con renta de hasta 2 salarios mínimos y solamente 8.4 puntos para las familias con ingresos superiores a los 30 salarios mínimos. Otra medida de regresividad del sistema está dada por la relación entre la carga tributaria de la primera y la última clase de renta: en 1996 esta relación era de 1.58 y se elevó a 1.86 en 2004.

En cuanto a los efectos del impuesto predial en la distribución del ingreso, existe un estudio reciente de Carvalho (2006) para municipios de Brasil donde analiza la carga tributaria del Impuesto predial y territorial urbano (IPTU) para familias de distintos tramos de renta. Este autor señala que la principal causa de la regresividad del IPTU en Brasil surge de la valuación regresiva de los inmuebles, ya que las propiedades de mayor valor están más desactualizadas en relación a su verdadero valor de mercado que los inmuebles de valores más bajos. Así, la base de cálculo del impuesto se torna regresiva y las alícuotas efectivas son menores cuanto mayor es el valor de mercado del inmueble. Sin embargo, esta información sólo incluye a aquellas familias que pagan el impuesto por lo que no es posible afirmar que todo el tramo de renta más pobre soporta una carga tributaria mayor que los tramos más ricos, sino que entre las familias que efectivamente pagan el impuesto, aquellas de menor renta destinan una fracción mayor de sus recursos a este pago que las más ricas.

Con el fin de analizar si la implementación de tasas progresivas mejora los aspectos distributivos del impuesto, el estudio presenta la carga tributaria del IPTU según tramos de rentas familiares en municipios que han adoptado tasas progresivas del impuesto y las compara con las de localidades que no cuentan con alícuotas progresivas. En general, se observa que en los municipios que adoptan tasas progresivas del IPTU, el pago del tributo tiende a comprometer menos los recursos de las familias de más bajos ingresos. En contraposición, los tramos de mayor renta tienden a comprometer una fracción mayor de sus recursos (excepto en el tramo de renta por encima de 60 salarios mínimos). Así, el autor concluye que el uso de alícuotas progresivas tendería a mejorar la equidad en la tributación inmobiliaria en Brasil.

Por otro lado, Engel, Galetovic y Raddatz (1999) señalan que la evidencia analizada para el caso de Chile indica que si bien el sistema tributario ha tenido efectos ligeramente regresivos (ya que el coeficiente de Gini pasó de 0,488 a 0,496 después del pago de los impuestos), aún si el impuesto a la renta hubiera sido hecho más progresivo, eliminando exoneraciones e ingresos no declarados, el coeficiente de Gini se hubiese reducido sólo a 0,483.

En un estudio reciente de Jorrat et al (2007), donde se utiliza una definición más amplia de ingreso, que incorpora, entre otros conceptos, la participación de los hogares en las utilidades retenidas de las empresas, también se encuentra que la estructura tributaria en Chile es ligeramente regresiva. Si bien los resultados muestran una concentración del ingreso mayor según esta definición más amplia (definición de Haig-Simons o H-S) que la que se obtiene al considerar la definición tradicional, en ambos casos el Gini se incrementa al medir los ingresos después de impuestos. En efecto, el índice de Gini del Ingreso H-S pasó de 0,5223 a 0,5302 luego del pago de impuestos mientras que el índice de Gini del Ingreso tradicional se incrementó desde 0,4753 a 0,4802. Además los autores señalan que la ligera regresividad de la estructura tributaria es

consecuencia de la combinación de un IVA regresivo y un impuesto a la renta progresivo mientras que los demás impuestos, considerados en forma conjunta, son prácticamente proporcionales.

En cuanto al impuesto a la renta, observan que el Gini desciende de 0,5223 a 0,5073 una vez que se aplica este tributo y que su carga tributaria es apenas superior al 4%. A pesar que la carga tributaria del impuesto a la renta se concentra fuertemente en el último decil, aún para este grupo es bastante moderada, alcanzando al 8,55%. Además, más del 95% de la recaudación de este impuesto es aportado por el quintil de mayores ingresos, pero su escasa importancia relativa, en términos de recaudación, determina un impacto también reducido en la redistribución del ingreso. Otra conclusión de este estudio es que un cambio a la estructura tributaria orientado a expandir la base imponible del impuesto progresivo a la renta y reducir la participación del IVA podría tener impactos significativos sobre la distribución del ingreso.

En esta línea de análisis, por su parte, se puede señalar el ejercicio de simulación sobre las reformas tributarias requeridas para mejorar la distribución del ingreso que se presenta en Gómez Sabaini (2006). Mediante ese ejercicio se trata de visualizar los “esfuerzos” requeridos para modificar la estructura tributaria de los países de América Latina, con el objetivo explícito de mejorar la distribución del ingreso. Como se expresa allí, se trata de un ejercicio de equilibrio parcial, ya que la insuficiencia de informaciones a nivel de grupos de países y los cambios sucesivos operados en las estructuras tributarias de los mismos torna muy compleja la elaboración de un modelo de equilibrio general. En esas líneas de análisis se calcula la incidencia distributiva para el promedio de los países de América Latina. En el cuadro 13 pueden apreciarse los resultados del análisis de incidencia. El sistema tributario en su conjunto resulta ser regresivo (Kakwani de -0,066) y empeora la distribución (el Gini-post impuestos es más desigual que el Gini-pre impuestos).

Cuadro 13
ÍNDICES DE CONCENTRACIÓN PARA EL PROMEDIO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
(Deciles de hogares de ingreso familiar equivalente)

Impuestos	INDICES				
	Gini-Distribución del Ingreso	Concentración Impuestos	Kakwani	Gini Post-Impuestos	Reynolds-Smolensky
Impuestos sobre la renta	0 564	0 672	0 109	0 561	-0 003
Patrimonio	0 564	0 461	-0 102	0 564	0 000
General sobre consumos	0 564	0 475	-0 089	0 567	0 004
Selectivos sobre consumos	0 564	0 387	-0 176	0 567	0 004
Comercio exterior	0 564	0 454	-0 109	0 566	0 002
Seguridad social	0 564	0 487	-0 076	0 565	0 002
Total Sistema Impositivo	0 564	0 497	-0 066	0 574	0 010

Fuente: Gómez Sabaini (2006).

Una línea de análisis que ha cobrado creciente interés en los últimos años y que intenta superar los problemas que un enfoque de equilibrio parcial como los análisis de incidencia tradicional tienen son los llamados modelos de equilibrio general computable. En los últimos años se ha avanzado en el desarrollo de esta literatura en la región. Ferreira Filho y otros (2006) analizan los impactos sobre la pobreza y la distribución del ingreso de potenciales cambios en el sistema tributario brasileño. En particular, consideran tres políticas sobre imposición indirecta: reducción de impuestos indirectos sobre los principales productos de consumo de los hogares; reducción de impuestos indirectos sobre los principales insumos usados en agricultura; y reducción de impuestos

indirectos de todos los productos en el estado de Sao Paulo.¹⁹ Las primeras dos simulaciones demuestran que estas políticas mejoran la distribución del ingreso, beneficiando a las familias de menores recursos, principalmente en las regiones más pobres. No obstante, la reducción de impuestos indirectos en todos los productos en Sao Paulo tendría efectos regresivos sobre la distribución de ingresos y este Estado sería muy beneficiado en comparación a los restantes.

Por otra parte, Pardo (2006) estima los efectos sobre el producto, el bienestar y la distribución del ingreso de la propuesta de reforma del impuesto a la renta presentada por el gobierno de Colombia en agosto del 2006.²⁰ Con el fin de estimar las consecuencias de esta reforma, el autor desarrolla un modelo de equilibrio general dinámico con agentes heterogéneos, previsión perfecta y horizonte de vida finito. Así, expone los efectos sobre el desempeño macroeconómico y el bienestar tanto en el largo plazo como en el corto plazo, es decir, aquellos generados durante la dinámica de transición.

3.3 ¿Cuáles son los límites de los estudios existentes?

A partir de la revisión de varios estudios sobre incidencia tributaria en la región, no es fácil concluir si los sistemas impositivos en su conjunto son progresivos o regresivos. No obstante, se puede establecer con bastante claridad que la tributación directa es un componente fuertemente progresivo aunque de poca significación en los resultados agregados, debido a la escasa participación de estos impuestos en la estructura tributaria de la región.

Por otra parte, queremos terminar esta revisión señalando los límites y restricciones más importantes que tiene este tipo de análisis. De manera especial, debe tomarse en cuenta la falta de fuentes de información confiables; la utilización de supuestos específicos referidos a la incidencia de algunos tributos en particular; la consideración de un período de tiempo determinado en lugar del ciclo de vida y el supuesto implícito de que la distribución del ingreso antes de impuestos se mantiene inalterada si el sistema tributario no existiera.²¹ De manera especial, se debe ser extremadamente cauto con la comparación de estudios entre países.²²

En países desarrollados, para evitar algunos de estos problemas y alcanzar una herramienta útil para la evaluación de alternativas de política tributaria, se han desarrollado modelos de equilibrio general computable para estudiar las implicancias distributivas de la tributación. No obstante, como se observó en el apartado anterior, estos modelos demandan la existencia de bases de información que no parecen disponibles al momento en los países de la región, aunque parece ser una línea interesante de trabajo futuro. No obstante, el uso de estos modelos no resuelve todos los problemas que se presentan en los estudios de equilibrio parcial. De manera especial, los límites asociados a la obtención de conclusiones que son sumamente dependientes de los supuestos específicos de traslación de los impuestos no encuentran solución sino, por el contrario, esos supuestos pueden quedar ocultos en la formulación del modelo, lo que hace aún más compleja la interpretación de los resultados.

¹⁹ Este análisis fue realizado mediante un modelo de equilibrio general computable ligado a un modelo de micro-simulación. Asimismo, se supone que el gasto fiscal permanece constante y la neutralidad fiscal se logra mediante un impuesto directo sobre la renta, el cual se obtiene de manera endógena al modelo.

²⁰ En particular, se propuso una reforma al impuesto a la renta, parcialmente inspirada en el modelo flat tax. En cuanto a las personas naturales, se aplicarían las siguientes medidas: aumentar el mínimo exento en las rentas laborales, que se eleva desde 4,7 salarios mínimos hasta 7 salarios mínimos, eliminar las demás exenciones, sustituir las tres tarifas marginales (20%, 29% y 35%) a cambio de dos nuevas tarifas menores (15% marginal sobre la fracción de los salarios comprendida entre 7 y 25 salarios mínimos y 32% en el componente marginal de los salarios que supere los 25 salarios mínimos. En lo que respecta a las personas jurídicas, la reforma contempla: reducir gradualmente la tarifa estatutaria para las firmas, desde el 35% hasta el 32%, eliminar los sistemas de depreciación para sustituirlos por una deducción del 100% de la inversión.

²¹ Véase Krelove (1995), Carciofi y Cetrángolo (1994) y, para el último aspecto en particular, Shoup (1969).

²² Bird y De Wulff (1973).

Si bien los aspectos referidos a cómo se distribuye el peso de los impuestos entre los distintos niveles de perceptores de ingreso, en el pasado han sido materia de análisis por numerosos expertos durante décadas de trabajo en este campo²³, las respuestas no han sido de ninguna manera coincidentes por los diversos supuestos y criterios que deben ser utilizados en su análisis. Es por ello que resulta más determinante analizar el impacto marginal de las políticas a ser aplicadas, es decir que es más conveniente analizar los efectos marginales de las reformas que mirar los promedios de las estructuras existentes.

Lo anterior nos lleva a la consideración de otro tipo de límites a los estudios realizados. En general, los estudios consideran el impacto de la tributación cuando el impacto sobre la distribución debe ser el resultante de evaluar quien paga los impuestos y quien recibe el servicio o bien público que financia. Resulta interesante mencionar que los estudios más comprensivos sobre el papel del Estado en el proceso de redistribución de ingresos ha sido notorio en los países industrializados y en ese sentido la información del cuadro 14 pone de manifiesto la capacidad de los mismos para cambiar de manera sustancial, a través de las políticas de impuestos y transferencias (gastos públicos), los índices de concentración del ingreso de esos países, lo que por otra parte está señalando los elevados niveles del coeficiente de Gini antes de dichas políticas (distribución primaria).

Cuadro 14
DESIGUALDAD DEL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS
EN PAÍSES INDUSTRIALIZADOS SELECCIONADOS

	Coeficiente de Gini		
	Antes de Impuestos y Transferencias (1)	Después de Impuestos y Transferencias (2)	Importancia de la Acción Fiscal (3)=(2-1)/1
Australia	0 463	0 306	-33,9%
EU15	0 470	0 330	-29,8%
EE.UU.	0 455	0 344	-24,4%
Japón	0 340	0 265	-22,1%

Fuente : Elaboración propia en base a De Ferranti y otros (2003) y Perry y otros (2006).

Nota: La información está referida a períodos distintos.

Si bien frecuentemente se menciona que la acción del Estado en esta materia debe ser llevada a cabo de una manera más efectiva y eficiente a través de la acción del gasto público, permanece aún la pregunta respecto al papel que le cabe a los impuestos en materia distributiva, en el sentido de si ambos instrumentos –impuestos y gastos- no debieran ser considerados como complementarios, para lograr así mayor eficiencia con mayor equidad.

Adicionalmente, aún considerando de manera exclusiva el financiamiento de las políticas públicas, debe llamarse la atención sobre la ausencia de un enfoque comprensivo de los estudios realizados. En primer lugar, en el caso de la región, es especialmente significativo la no incorporación de la incidencia del impuesto inflacionario en los estudios. No obstante, sí se han realizado numerosos análisis de la incidencia del financiamiento inflacionario en particular. La inflación reduce el valor real de las tenencias de efectivo en manos del público y se asume que ello tendrá un impacto regresivo sobre la distribución del ingreso debido a que la elasticidad ingreso de las tenencias de efectivo es menor que uno. Adicionalmente, se asume que las familias que se encuentran en los deciles más ricos de la población tienen mayor información y habilidad para demandar aquellos activos financieros que los protegen mejor contra las pérdidas de la inflación.²⁴

²³ De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M., (eds.), (2004), capítulo 9.

²⁴ Por ejemplo, puede citarse un estudio realizado en Argentina para el período de alta inflación entre 1980 y 1990 en el que se estimó que el quintil de menores ingresos resignó un 8.6% de sus ingresos como impuesto inflacionario mientras que el quintil más rico

Por último, debe llamarse la atención muy especialmente acerca del hecho señalado al inicio de este documento y tratado más arriba, que se relaciona con los exiguos recursos generados por los sistemas tributarios de América Latina. Como señala Musgrave, “un nivel alto de imposición, pero moderadamente progresivo, puede tener un impacto mayor sobre la distribución de la renta que un nivel bajo pero con fuerte progresividad”, y de ahí el énfasis en la necesidad de procurar un incremento en la presión tributaria a fin de mejorar tanto la solvencia del sistema fiscal como la distribución del ingreso a través de un sistema levemente progresivo, lo que evitaría así impactos negativos en términos de eficiencia y reduciría los incentivos a la evasión de los sectores afectados.

No obstante, se ha señalado que una de las razones por las que la presión tributaria de muchos de los países de la región es baja es la existencia de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables u otras fuentes no tributarias de recursos. Si ese es el caso, la realización de estudios de incidencia de los sistemas tributarios puede derivar en conclusiones producto de un razonamiento no de todo consistente, ya que no fija la atención sobre la incidencia de estos recursos extraordinarios. De manera especial, en casos como México, Bolivia, Ecuador, Chile y otros en donde estos recursos son importantes debiera contemplarse la incidencia específica de los mismos. A modo de hipótesis, debiera evaluarse la idea de que se trata de una transferencia intergeneracional de recursos cuyo impacto completo dependerá del tipo de erogaciones que financien esos recursos.

pagó sólo el 3% de sus ingresos. Por su parte, durante el período de hiperinflación (1989-1990) las pérdidas alcanzaron al 13.6 y 4.8% respectivamente. Véase Ahumada, Canavese y Sosa Escudero (1992).

II. Características y desafíos en materia de tributación sobre la renta en América Latina

1. La situación actual en materia del impuesto a la renta: dos rasgos salientes

A modo de síntesis de la Parte I del presente documento y de introducción a la segunda que aquí comienza, conviene señalar una serie de cuestiones centrales de la problemática tributaria en América Latina. La primera de ellas hace referencia a la insuficiente, y en algunos casos decisivamente baja, presión tributaria de la región. Con excepción de aquellos países que disponen de recursos naturales o que generan rentas públicas destinadas al financiamiento de sus gastos, se puede decir que, en general, los recursos tributarios generados se encuentran por debajo del correspondiente al nivel de ingreso de los países. Incluso África tiene un nivel de carga tributaria en torno al 19% del PIB que resulta mayor que la presión tributaria de América Latina, la cual se encuentra en torno al 17%. Otra manera de ilustrar este punto es recordar que el promedio de los países de la OCDE gira en torno al 34% del PIB.

El segundo aspecto que se ha mencionado señala que los incrementos logrados en la presión tributaria han estado centrados en el crecimiento de la imposición al consumo doméstico, sostenido básicamente por la expansión del IVA, tributo que cumplió tanto el doble papel de mecanismo sustituidor de los derechos arancelarios eliminados y de fuente de recursos adicionales necesarios para lograr la sostenibilidad y solvencia fiscal. En ese respecto resulta claro que los grandes incrementos en la recaudación logrados en el pasado a través del IVA ya no tienen posibilidades de repetirse a nivel regional, si bien aún queda mucho por hacer en algunos de los países para lograr un mejor grado de cumplimiento.

El tercer aspecto está dado por el hecho ya aceptado en la región en relación con la persistente y creciente desigualdad del ingreso y concentración de la riqueza económica. Está por demás probado que América Latina goza del triste prestigio de ser la región del planeta con el más elevado indicador de concentración de los ingresos, y que han sido escasos los países que a lo largo de la última década han logrado una reducción del coeficiente de concentración de rentas. Dado este contexto, se observa otra de las características del sistema tributario latinoamericano que, como ha sido ya analizado en la sección anterior, muestra la baja progresividad del sistema y especialmente la escasa relevancia de la imposición a la renta personal. Asimismo, es factible verificar que mientras la imposición a los consumos ha estado sujeta a niveles de tasas nominales cada vez mayores, la imposición sobre los ingresos ha sufrido un proceso constante no sólo de reducción de sus tasas nominales sino de achicamiento de su base imponible, mediante una expansión de las exenciones e incentivos fiscales, importantes deducciones legales, y baja predisposición a gravar las rentas financieras, entre muchos otros aspectos, sin poder dejar de mencionar los altos índices de evasión y elusión impositiva que afectan a la imposición directa en casi todos los países de la región.

Los elementos mencionados han producido el efecto de reducir el nivel de las tasas nominales a tal punto que, como ha señalado Macías-Aymar (2005), “aunque el tipo medio nominal de tributación de la renta oscila entre el 17,5% para las rentas más bajas, y el 28,6% para los individuos más ricos, se estima que la presión tributaria a la que hacen frente estos últimos no sobrepasa el 8%”.

Sumado a los problemas de licuación de la base de imposición potencial la mayor parte de los países, especialmente los de tamaño medio y chico, se enfrentan con administraciones tributarias ineficientes, fuertes presiones políticas para beneficiar a determinadas actividades y un sistema judicial poco proclive a castigar las actividades ilícitas de la evasión tributaria.

En síntesis, el sistema tributario se caracteriza tanto por su baja capacidad para recaudar impuestos, como también por los bajos niveles de progresividad de la estructura actual, lo cual dificulta la realización de políticas destinadas a mejorar la distribución del ingreso, ya sea a través de la obtención de nuevos recursos destinados a mayores niveles de gastos sociales destinados a mejorar la distribución primaria, como de mecanismos tributarios destinados a mejorar la distribución secundaria del ingreso.

Este panorama conlleva, además, la necesidad de procurar el fortalecimiento del entorno institucional y de la capacidad de gestión del Estado ya que reformar las normas tributarias, de por sí, no garantiza el logro de los objetivos perseguidos si al mismo tiempo no se superan las limitaciones administrativas y judiciales para controlar el cumplimiento de las normas.

El análisis de la imposición a la renta constituye, no sólo en América Latina, sino también en el mundo desarrollado, un tema polémico. Ello surge debido a que se espera que este tributo, que constituye uno de los pilares centrales de cualquier sistema tributario en el mundo, genere no sólo una masa significativa de recaudación, sino que al mismo tiempo lo haga sin afectar mayormente la eficiencia del sistema económico y mejorar razonablemente la equidad. Todo ello sin mencionar

además la esperada simplicidad para su cumplimiento y control, que debe estar presente en cualquier tipo de gravamen.

Por otra parte existe falta de consenso en torno a los distintos efectos del impuesto a la renta, ya que mientras algunos lo ven como el instrumento idóneo para mejorar la desigual distribución del ingreso, otros lo ven como el instrumento apto para estimular una mayor tasa de ahorro, promover la inversión y mejorar la competitividad internacional a fin de acelerar el crecimiento económico.

Siendo así, esta sección del documento tratará los principales temas de debate en torno a este gravamen, analizando algunos aspectos técnicos que son considerados centrales en cuanto a los efectos del mismo, los que, básicamente, están relacionados con el tratamiento dado a la base imponible y al nivel de las tasas del mismo. Asimismo, y dado que en varios países de la región se han llevado a cabo reformas tributarias que acercan el gravamen a lo que podría ser considerada una estructura clásica u ortodoxa (base global, personal y progresivo) y en otros casos la alejan hacia formas más heterodoxas de imposición (impuesto dual o impuesto lineal o plano), se hará una revisión de alguna de estas reformas señalando lo que se considera son sus principales pros y contras.

El análisis efectuado no estaría completo sin una consideración sobre el grado de cumplimiento que tienen las disposiciones legales referidas al impuesto sobre la renta. Es evidente que por mejor diseñadas que las mismas se encuentren, si ocurre que el contribuyente tiene la libertad de aplicar e interpretar las mismas a su libre albedrío y si esas decisiones arbitrarias no conducen a una sanción efectiva, los objetivos perseguidos por las normas se diluirán y hasta pueden llegar a ser contrarios a los fines perseguidos.

En la medida en que el grado de incumplimiento -entendiendo este como la mora en el pago del tributo y la evasión- sea elevado, el diseño del gravamen resultará distorsionado y así también serán sus consecuencias y sus efectos económicos, ya que ello produce una pérdida de equidad interpersonal, una alteración en las condiciones de competencia y evidentemente una reducción en el nivel de recaudación, la que debe ser obtenida a través de otras medidas impositivas de menor calidad.

Ello lleva a la necesidad de ahondar en el conocimiento disponible sobre el cumplimiento efectivo del gravamen, tarea que se encara al final de este informe, con la sorpresa en cuanto al desconocimiento generalizado que existe sobre ello en la mayoría de los países. Los estudios en materia de evasión del impuesto a la renta que se han detectados son insuficientes, perimidos en cuanto al tiempo de su realización y los pocos disponibles no entran en consideraciones detalladas. Las preguntas que se suceden, en consecuencia, son varias: ¿Los estudios son realizados por las administraciones tributarias pero no son dados a conocer al público? ¿Existen dificultades metodológicas para llevar a cabo los mismos? ¿Son las limitaciones estadísticas existentes la explicación de ello? ¿Qué otras razones se esgrimen para la realización de estudios respecto al cumplimiento y productividad del IVA y la falta de análisis en el impuesto a la renta? ¿Qué supuestos son los que manejan en las administraciones tributarias sobre el cumplimiento del impuesto?

Esta situación contrasta con la existente en los países desarrollados en los cuales las administraciones tributarias poseen un profundo conocimiento sobre el comportamiento de los contribuyentes, los niveles de incumplimiento con un buen nivel de detalle, y superan sistemáticamente las dificultades metodológicas y necesidades estadísticas necesarias para ello.

Estas y otras preguntas relacionadas con el tema llevan a la conveniencia de ahondar en profundidad en la interacción entre el diseño y la aplicación del gravamen, motivo por el cual este documento pone énfasis en la conveniencia y necesidad de ampliar las bases imponibles del

gravamen -como objetivo prioritario-, dejando la discusión sobre la estructura de las tasas o alícuotas del gravamen para una instancia posterior, una vez que esas limitaciones hayan sido superadas. El recorrido comienza por rescatar los dos rasgos característicos de la imposición sobre la renta en América Latina: su baja participación en el total de carga tributaria y el predominio del impuesto sobre las sociedades por sobre el que recae en las personas físicas.

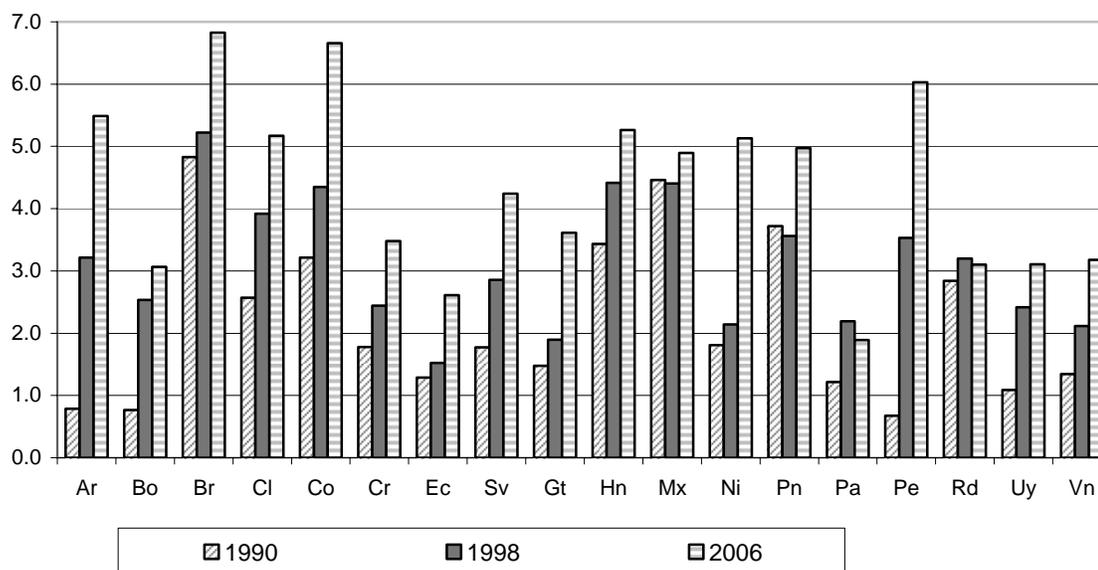
1.1 Baja participación de la imposición a la renta en la estructura tributaria de los países de América Latina

Con el fin de partir de una clara percepción de la situación actual en materia de imposición a la renta, y especialmente en el ámbito de la imposición personal, se considera necesario analizar con algún grado de detalle los aspectos que hacen a la importancia y composición del mismo.

En ese sentido, es necesario analizar la participación de estos gravámenes en la estructura tributaria de los países de la región, así como también el origen de la recaudación, es decir, el carácter de los sujetos que contribuyen al mismo. En otras palabras, resulta importante conocer si los recursos provienen de las personas físicas o de las sociedades, y aun más especialmente conocer algunas de las características que determinan la composición y la amplitud de las bases imponibles, ya que estas consideraciones serán fundamentales para poder apreciar la potencialidad del gravamen.

Tal como se indica en Gómez Sabaini (2006), la participación del impuesto a la renta resulta ser del orden del 23% del total en el año 2005, con un máximo del 42% para México y un mínimo de 12% para Uruguay. En términos porcentuales del PIB los ingresos producidos por el impuesto a la renta para el promedio de América Latina han sido en el 2006 del 4,4%, siendo Brasil el país que logra la máxima presión tributaria con el 6,9% y Paraguay el país con la mínima con el 1,9% (gráfico 12).

Gráfico 12
AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA Y A LAS GANANCIAS DE CAPITAL PARA LOS PAÍSES DE LA REGIÓN AÑOS 1990, 1998 Y 2006
(En % de PIB)

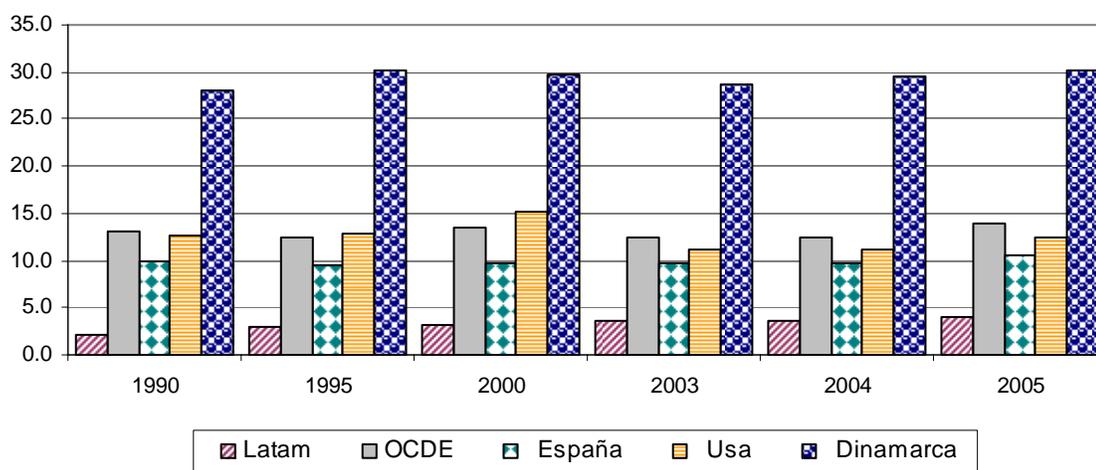


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL (Base de datos fiscales).

La escasa importancia de este tributo se manifiesta en todos los países de la región, donde sólo tres países (Brasil, Colombia y Perú) lograron recaudar más de 6 puntos del producto en concepto de este impuesto durante el 2006. Por otra parte, tal como se exhibe en el gráfico 13 la recaudación del impuesto a la renta en términos del PIB casi se duplicó en América Latina en los últimos 15 años, pasando de 2.1 puntos del PIB en 1990 a 4.0 puntos en 2005.

Tal como se señaló anteriormente, estos niveles son aún muy bajos en comparación a los estándares internacionales y claramente insuficientes como para constituirse en “palanca” para mejorar la distribución del ingreso en la región, así como también para considerar que el mismo puede llegar a ser un obstáculo al crecimiento por sus efectos sobre la tasa de ahorro e inversión, tal como ha sido considerado en los países nórdicos y en el resto de mundo desarrollado.

Gráfico 13
NIVEL Y EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA PARA PAÍSES DE LA OCDE Y PARA EL PROMEDIO DE AMÉRICA LATINA
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y OCDE.

1.2 Alta participación del impuesto a las sociedades versus el impuesto a la renta de las personas físicas

Una mirada a la estructura de la recaudación del tributo permite desagregar la misma según ésta provenga del conjunto de personas físicas o naturales o según provenga de sujetos agrupados de manera societaria. Las dificultades para realizar ese análisis provienen, en primer lugar, por el hecho de que no todos los países presentan de manera desagregada dicha información, y además que en muchos casos cuando se están refiriendo a personas físicas sólo hacen referencia al impuesto determinado en las declaraciones juradas, debido a que las estadísticas no desagregan los ingresos obtenidos en concepto de retenciones en la fuente. Por esta razón resulta complejo poder determinar si dichas retenciones corresponden a imposición sobre las personas físicas o sobre las sociedades.

De igual manera debido a que las legislaciones de muchos países permiten que aquellos contribuyentes que obtienen sus rentas exclusivamente del trabajo en relación de dependencia no presenten la declaración jurada anual, el impuesto es directamente percibido en la entidad pagadora, por lo que se oscurece y confunde la participación entre el monto del gravamen correspondiente a la sociedad y a las personas físicas.

De todas maneras, tal como se observa en el cuadro 15, mientras que para el promedio de los países de la OCDE por cada peso ingresado de renta personal se recauda aproximadamente 40 centavos provenientes de las sociedades, para el promedio de América Latina por cada peso de renta personal se ingresan aproximadamente dos pesos con 70 centavos de renta societaria. Estas relaciones se tornan aún más distantes si la comparación se efectúa con los 15 países que integran la OCDE (EU15) o con el promedio de EEUU y Canadá.

Cuadro 15
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DE LA ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA

País o Región	Sociedades	Personas Físicas	Total	Soc./PF	Renta /Cons.
	(en % del PIB)	(en % del PIB)	(en % del PIB)	(%)	(%)
Promedio Latam	2,8	1,8	4,6	1,5	0,7
Argentina (2006)	3,8	1,5	5,3	2,5	0,4
Bolivia (2006)	2,9	0,2	3,1	14,5	0,2
Brasil (2005)	2,6	4,3	6,9	0,6	0,7
Chile (2004)	3,8	1,4	5,2	2,7	0,6
El Salvador (2002)	2,5	1,8	4,2	1,4	0,6
Guatemala (2003)	2,9	0,7	3,6	4,0	0,5
Honduras (2004)	3,7	1,6	5,3	2,3	0,5
Haiti (2006)	1,0	1,1	2,1	0,9	0,6
México (2002)	2,6	2,3	4,9	1,1	1,2
Nicaragua (2001)	3,1	2,0	5,1	1,6	0,5
Panamá (2006)	2,9	2,0	5,0	1,5	1,8
Perú (2002)	3,2	2,9	6,0	1,1	0,9
Rep. Dominicana (2002)	1,3	1,8	3,1	0,7	0,4
OCDE (2003)	3,4	9,0	12,4	0,4	1,1
UE	3,3	10,1	13,4	0,3	1,1
Alemania	1,2	8,5	9,7	0,1	0,9
Australia	5,3	12,2	17,4	0,4	1,9
Canadá	3,5	11,7	15,2	0,3	1,7
Dinamarca	2,8	25,6	28,5	0,1	1,8
EEUU	2,1	9,0	11,1	0,2	2,4
España	3,1	6,5	9,6	0,5	1,0
Japón	3,3	4,4	7,7	0,7	1,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y OECD. Los totales de Renta y Consumo corresponden al 2006 (preliminar) mientras que las proporciones de personas físicas y sociedades al año indicado para cada país. Los datos del impuesto a la renta para los países de Centroamérica se extrajeron de Gómez Sabaini (2005).

En el caso de los países desarrollados, dos son los elementos que determinan que la estructura de la imposición a la renta tenga una alta participación de las familias o personas naturales y un menor peso de lo ingresado por las sociedades. Por una parte, como reflejo de que las administraciones tributarias de esos países tienen una gran capacidad de control de un gran número de contribuyentes, y por la otra, que el nivel de ingreso per cápita -o familiar- permite que un porcentaje mayor de la población quede bajo el ámbito de la imposición a la renta.

Este panorama podría ser diferente si se analizara de manera conjunta el peso de la imposición a la renta personal y los aportes y contribuciones que se efectúan para el financiamiento de la seguridad social. Si bien puede ser materia de discusión en el corto plazo los aspectos de incidencia de las contribuciones patronales, es un hecho aceptado que en un análisis de largo plazo

el peso de los mismos, aunque recaigan sobre el asalariado o sobre el empleador, reside en cabeza de los primeros quienes son los que han de soportar la carga. Adicionalmente, el hecho de que suelen tener un monto máximo sobre el que se aplican los porcentajes de las contribuciones sociales está señalando el carácter regresivo de las mismas.

La combinación entre un bajo nivel de carga tributaria efectiva en concepto de impuestos a la renta y una fuerte participación de la renta societaria genera como resultado que el conjunto de las personas físicas soporta una carga del gravamen que oscila en torno al 1,8% del PIB, dato que representa sólo el 10,8% del total de los ingresos tributarios, resultando por lo tanto en un instrumento demasiado débil para lograr sus objetivos.

En síntesis se observa que no sólo la participación de cada grupo de contribuyentes (personas naturales y sociedades) presenta una fuerte disparidad respecto a la encontrada en los países desarrollados, sino que más grave aún es la discrepancia en los niveles de recaudación respecto al PIB, tal como se señaló en el punto anterior. Así, mientras que el promedio de los países de la región ingresa cerca del 4,6% por impuestos a la renta, este porcentaje se eleva al 12,4% para el promedio de la OCDE, 11,1% para EEUU, 17,4% en Australia y 28,5% en Dinamarca.

2. Principales factores que limitan la recaudación del impuesto a la renta en América Latina

En la presente sección se discutirán aquellos que se consideran los factores determinantes que ayudan a explicar los bajos niveles de recaudación de la tributación sobre la renta en América Latina, presentados según se encuentren relacionados con la evolución del nivel de las tasas impositivas; con el alcance y cobertura de la base imponible o, por último, con el tratamiento brindado a la renta imponible (ingreso libre de deducciones y mínimos no imponibles) en relación con el impuesto sobre las personas físicas.

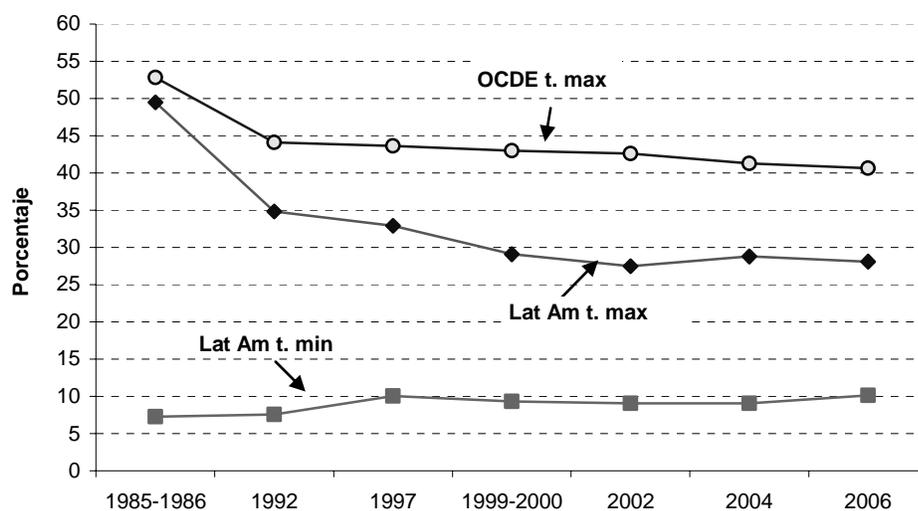
2.1 La evolución (reducción) de las tasas legales o nominales de la imposición a la renta

Analizando la tendencia seguida por la legislación en materia de imposición a la renta, tanto personal como societaria, respecto a un grupo seleccionado de países, se observa que una de las características observadas ha sido la reducción de las tasas marginales máximas del impuesto personal llevando las mismas de un promedio regional de 49,5% en 1985/1986 al 28,1% en 2006, acercándolo de esa manera al nivel promedio de las tasas societarias que fue de 29,6% para ese mismo periodo. A su vez, las tasas mínimas han tenido una evolución inversa ya que éstas crecieron de un promedio de 7,3% a 10,1% en igual lapso.

Tal como se observa en el gráfico 14 el promedio de las tasas máximas del impuesto personal a la renta ha reaccionado acorde con las modificaciones que tuvieron lugar en los países desarrollados. Este cambio fue ciertamente más fuerte y continuado que el que tuvo lugar en los países de la OCDE, ya que mientras en éstos últimos el promedio de las tasas máximas solo bajó del 53% al 43% actual, en América Latina el promedio se redujo desde casi un 50% al 28%.

Asimismo se observa una tendencia creciente en el nivel de la tasa mínima, que como se sabe es la que establece el piso de recaudación del gravamen, mientras que las tasas marginales máximas son las que otorgan progresividad al mismo.

Gráfico 14
**EVOLUCIÓN DEL PROMEDIO DE LAS TASAS MÁXIMA Y MÍNIMA A LA RENTA
 PERSONAL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE Y EN AMÉRICA LATINA**



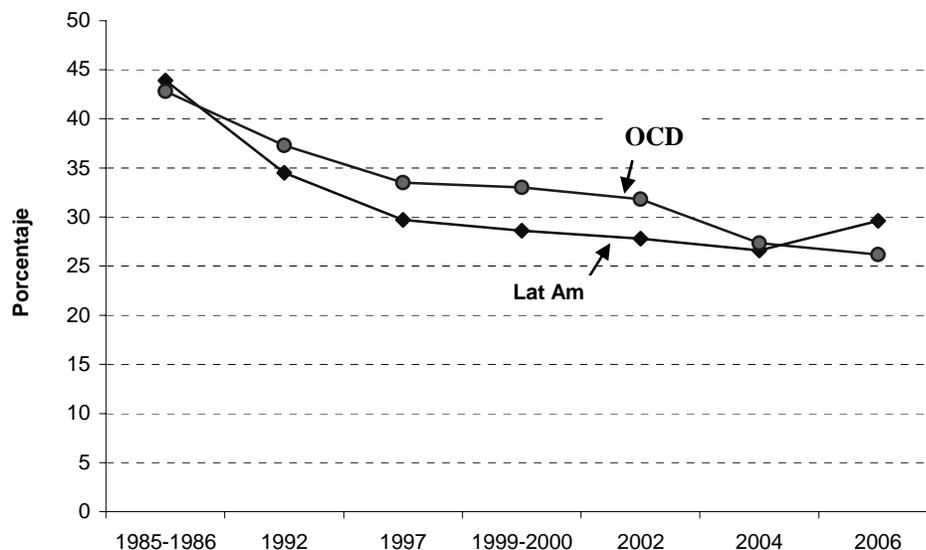
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y OCDE

En lo que respecta a la renta empresarial, el movimiento de las tasas podría decirse que ha sido más parecido entre ambos grupos de países, tal como se observa en el gráfico 15. El descenso de los elevados niveles existentes hasta mediados de los años 80 ha dejado lugar a un entorno de tasas nominales entre el 25% y 30% en ambas regiones.²⁵

Por último, se señala que si bien en los últimos años los países de la región han abandonado la práctica de gravar a las sociedades con tasas progresivas, en algunos pocos casos se observa la aplicación de un tramo menor de imposición sobre las pequeñas empresas. Asimismo algunos países aplican sobretasas sobre la utilidad empresarial de manera temporaria como es el 5% de aporte solidario de Honduras, o el caso de Brasil que además del 15% de alícuota proporcional sobre la renta neta, aplica un adicional del impuesto de renta del 10% (adicional do imposto de renda) y en adición una contribución sobre los beneficios o contribución social sobre el lucro a la tasa del 9%.¹

²⁵ En el Anexo se presenta la evolución de las tasas para sociedades y para personas físicas entre los años 1986 y 2006 para los países de América Latina.

Gráfico 15
**EVOLUCIÓN DE LA TASA PROMEDIO DEL IMPUESTO A LA RENTA
 EMPRESARIAL EN OCDE Y LATINOAMÉRICA**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL y OCDE.

2.2 Limitaciones en el alcance y cobertura del impuesto sobre la renta

La evolución del nivel de las tasas del gravamen de los países de la región se asemeja a la de los más desarrollados, sin embargo, estos últimos adoptaron una serie de medidas destinadas a “blindar” o “fortalecer” la base imponible del gravamen. Como se analizó en documentos anteriores²⁶ la no implementación de estas medidas en América Latina es uno de los factores que limitan la efectividad recaudatoria de la región.

Respecto a este punto las diferencias entre ambas regiones resultan ser sustanciales, ya que mientras que los países de la OECD han adoptado, y continúan adoptando, medidas para ampliar la base imponible del impuesto tanto personal como societario, en América Latina ésta resulta ser la principal asignatura pendiente ya que las brechas o “gaps” observados resultan de una magnitud considerable. Por cierto que estas brechas atentan contra la condición de equidad distributiva propia de un régimen de imposición personal y progresivo que requiere que no queden fuera del ámbito del mismo rentas de ningún tipo de actividad²⁷, y por esa razón seguidamente se analizarán cinco temas que se consideran significativos en esta materia.

En primer lugar se observa que, como resultado de la convergencia observada en los niveles de las tasas marginales máximas entre sociedades y personas físicas, en varios países se ha modificado el tratamiento otorgado a los dividendos distribuidos a los residentes, quienes han dejado de integrar dichas rentas en el conjunto de sus otros ingresos, a fin de evitar la doble imposición económica y la necesidad de otorgar créditos por los impuestos pagados por la sociedad pagadora. Es decir, se ha seguido el método de gravar los dividendos de manera adelantada en cabeza de la sociedad y eliminar del ámbito del impuesto personal las utilidades distribuidas por las

²⁶ Véase las recomendaciones efectuadas en Gómez Sabaini (2006), , paginas 47 a 53.

²⁷ Shaw J.L. (2007)

sociedades. Se observa al respecto que EEUU continua gravando la renta societaria, tanto en cabeza de la sociedad, como posteriormente en cabeza de la persona que percibe los dividendos distribuidos.

Este es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras y parcialmente México, entre otros, países en los cuales se ha nivelado la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal con la tasa marginal a la cual tributan las rentas corporativas. De esta manera, esta nivelación de tasas marginales no requiere medidas adicionales para evitar la doble imposición ya que todas las utilidades empresariales, estén o no distribuidas, tributan a la misma tasa marginal. De hecho se ha otorgado a los dividendos distribuidos un “tratamiento dual”, escindiendo a estas rentas del conjunto de los otros ingresos gravados del contribuyente.

Respecto a esta tendencia, que si bien tiene claras ventajas administrativas, solo cabe preguntarse sobre la situación resultante para aquellos contribuyentes cuya tasa marginal de imposición resulta ser inferior a la tasa máxima, ya que en esos casos la renta de dividendos estaría siendo gravada a un nivel de imposición más elevado que el resto de sus otras rentas.

Resulta interesante mencionar el caso especial de la estructura de Chile, que incorpora a los beneficios distribuidos en el conjunto de las rentas personales, los que quedan sujetos a la imposición progresiva correspondiente tomando como crédito, con acrecentamiento, el impuesto pagado por la sociedad. En ese país es interesante señalar el diferencial de alícuotas aplicadas a nivel societario y a nivel de las personas físicas, ya que mientras que la primera es del 17%, las segundas llegan hasta el 40%. En esta materia el tratamiento dado a las utilidades retenidas y distribuidas en Chile es un tema de enorme interés que debiera ser investigado con mayor profundidad en cuanto a sus efectos sobre el ahorro y la inversión y también sobre la equidad.

En el extremo opuesto encontramos el caso de la reciente reforma tributaria de Uruguay²⁸, país en el cual las rentas societarias tributan a la tasa proporcional del 25% y a su vez los dividendos (utilidades distribuidas) tributan un adicional del 7%, con lo que las rentas no reinvertidas quedan gravadas a una alícuota efectiva del 30,25%, tasa que está por sobre la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal que en materia de rentas del trabajo es del 25% y respecto a las rentas de capital o del enriquecimiento patrimonial van desde el 3% al 12%.

En segundo lugar, si bien el “paradigma de la equidad” del impuesto a la renta personal, como se ha dado en llamarle, requeriría que toda la renta percibida por las personas físicas quede alcanzada por el tributo, la doctrina comparada muestra que existen amplias exoneraciones o tratamientos especiales en relación con las rentas derivadas de colocaciones financieras, con las obtenidas como resultado de enriquecimientos patrimoniales o con las rentas puras de capital, las que por cierto “perforan” la base potencial del gravamen, reducen el efecto recaudatorio y alteran la equidad horizontal y vertical.

En lo que respecta al tratamiento tributario que tienen las ganancias de capital (diferencias entre valores de venta y compra de bienes durables) el tratamiento en los países es dispar, ya que si bien en muchos casos están gravadas, excepción hecha de Argentina y Costa Rica donde se encuentran totalmente exentas a nivel personal, en el resto de los casos analizados estas rentas están sujetas a condiciones, alternativas y tasas diferenciales que inevitablemente conducen a un nivel de imposición más atenuado. En lo que respecta al tratamiento que tienen las rentas financieras de todo tipo generadas por el sector privado, además del trato privilegiado observado en varios países, de eximir del impuesto a los intereses de las colocaciones de títulos públicos, se observa que los rentas de colocaciones en instituciones financieras se encuentran, o bien exentas, o bien sujetas a gravámenes diferenciales de menor cuantía, todo lo cual requiere un análisis detallado para cada país. Si bien en una primera revisión se observa que mientras Argentina y El

²⁸ Esta reforma será tratada más adelante.

Salvador son los casos más proclives a conceder una total renuncia a gravar dichas rentas, en unos pocos casos estas se encuentran sujetas al tratamiento ordinario dado a otras rentas, tal como ocurre en Chile, Perú y Costa Rica (cuadro 16).

CUADRO 16
TRATAMIENTO DE ALGUNAS RENTAS OBTENIDAS POR LAS PERSONAS FÍSICAS

País	Principio jurisdiccional	Crédito por impuestos pagados en el exterior	Dividendos	Intereses	Ganancias de capital
Argentina	RM	Si	E ^a	E	E
Bolivia	RT	No	G	G ^b	E
Brasil	RM	Si	E	G ^c	G (15%)
Chile	RM	Si ^d	G	G	G
Colombia	RM	Si	G ^e	G	G
Costa Rica	RT	No	G ^f (15%)	G	E ^g
El Salvador	RT	No	E	G	G
Guatemala	RT	No	E	G ^h	G (10%,31%) ⁱ
Honduras	RM	No	G	G ^j	G
México	RM	Si	E	G ^k	G (20%) ^l
Nicaragua	RT	No	E	G ^m	G
Paraguay	RT	No	G (5%)	G (10%)	G (10%)
Perú	RM	Si	G ⁿ	G ^o	G
Uruguay	RT	No	G (7%)	G ^p (3%, 5% y 2%)	G ^q (17%)
República Bolivariana de Venezuela	RM	Si	E	E	G

Fuente: Elaboración propia en base a las leyes de Renta de los países y "Taxation in Latin America", International Bureau of Fiscal Documentation.

(RM) Renta Mundial.

(RT) Renta fuente o territorial.

(E) Renta exenta.

(G) Renta gravada. Si no especifica ninguna tasa están consideradas como renta general o están gravadas a la misma tasa que las rentas generales.

^a Los dividendos están fuera del ámbito de la imposición de la renta personal.

^b Están sujetos a un gravamen independiente.

^c El tratamiento tributario depende de la naturaleza del interés pagado al contribuyente.

^d Se concede crédito sólo respecto a los países con los cuales se ha firmado un tratado de doble imposición.

^e La tasa aplicable depende de que el ingreso haya estado o no gravado a nivel de la sociedad y puede ser 0%, 7%, 35% o 39,55%.

^f Están sujetos a una tasa de retención en la fuente y existe una tasa reducida de 5%.

^g Si la ganancia de capital se deriva de una transacción habitual están gravadas como renta general.

^h Los intereses pagados por entidades no sujetas al control de la Superintendencia de Bancos quedan sujetos a un impuesto especial con una retención del 10%.

ⁱ La primer tasa corresponde al régimen general y la segunda al régimen opcional. Las ganancias de capital originadas en la venta de inmuebles destinados a la casa-habitación están exentas.

^j Existe una exención para intereses de cajas de ahorro hasta 50.000 lempiras anuales.

^k Están gravados dependiendo del tipo de colocación financiera.

^l Las ganancias de capital están gravadas excepto las originadas en la venta de inmuebles destinados a la casa habitación, los regalos y donaciones, y la venta pública de acciones de empresas mexicanas a través de Mercados de Valores reconocidos.

^m Existen algunas exenciones.

ⁿ Los dividendos pagados por empresas peruanas quedan gravados a una tasa reducida de 4,1% desde el año 2004.

^o Los intereses por acciones al portador quedan gravados al 30% y en el resto de los casos se considera como renta ordinaria.

^p Depende del plazo y si tiene o no cláusula de ajuste por inflación.

^q Las ganancias de capital originadas en la venta de inmuebles destinados a la casa-habitación están exentas pero con limitaciones de montos.

En tercer término, y como consecuencia de la apertura comercial y financiera a nivel mundial -de la que América latina no ha estado alejada- se ha planteado un mayor nivel de exigencia en cuanto a los aspectos de la renta que regulan las relaciones tributarias internacionales. Es evidente que han sido los países de mayor dimensión económica de la región, como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México los que se han movido más rápidamente en ese sentido adoptando una serie de medidas acordes con ese fenómeno.

Al respecto se observa un claro movimiento hacia la adopción del principio jurisdiccional basado en el concepto de renta mundial, por el cual se grava tanto la renta generada en el territorio (fuente), como también la obtenida por los residentes del país en el exterior, a la vez que los países de menor dimensión continúan aplicando de manera exclusiva el principio de fuente territorial. Uruguay, pese a la reciente reforma tributaria efectuada a fines del año pasado, ha optado por continuar con el principio exclusivo de fuente, cuando por razones de mayor transparencia e inserción regional hubiese sido conveniente la adopción del mismo principio que siguen los otros países del área regional en la cual opera.

Este cambio dispara a su vez dos efectos colaterales: el primero está dado por la necesidad de adoptar medidas unilaterales para evitar la doble imposición en materia internacional observándose que en todos los casos los países se han volcado a conceder un crédito por el impuesto pagado en el exterior, y el segundo, en llevar adelante la negociación de tratados para evitar la doble imposición con otros países, acordando para ello el tratamiento que tendrán los distintos tipos de renta en cada una de las jurisdicciones firmantes.

En esta materia resulta evidente que las consideraciones de equidad requieren que el impuesto a la renta personal progresivo cumpla a su vez con el principio jurisdiccional de renta mundial, ya que el mismo es el que da basamento al principio de equidad subjetiva, al tratar de igual manera a dos personas que tengan el mismo nivel de renta pero que la han obtenido en distintas jurisdicciones. Además el principio subjetivo asegura que las rentas queden sujetas al mismo nivel de imposición sin importar el nivel de la tasa existente en cada jurisdicción.

En relación con los convenios para evitar la doble imposición internacional la recopilación efectuada muestra que sólo los países de mayor envergadura de la región han incorporado en fecha más reciente principios de tributación internacional de la renta, tal como han hecho Argentina, Brasil, Chile y México a partir de mediados de los años 80. En este aspecto se observa que algunos países han estado muy activos en la firma de tratados con el fin de evitar la doble tributación internacional, tal como es el caso de México (con 34 tratados firmados), mientras otros han sido más renuentes a la adopción de los mismos, procurando preservar de manera unilateral el poder de imposición (cuadro 17).

Evidentemente México -por ser el único país miembro de la OCDE- ha venido desarrollando una mayor actividad en esta cuestión, pero también se observa que Brasil, Chile y Argentina han estado activos en el tema, si bien en distintos momentos de tiempo. Al respecto resultaría interesante relacionar las fechas de las suscripciones de los tratados con la política en materia de radicación de inversiones extranjeras en cada uno de los países, y analizar los resultados que se derivan de esas acciones conjuntas.

Nuevamente se observa que son los países de mayor desarrollo relativo de la región los que han de estimular el flujo de mayores inversiones externas a través de la firma de tratados para evitar la doble imposición con los países inversores, mientras que los que se han firmado a nivel intraregional han estado motivados o impulsados básicamente en relación con los avances de los grupos de integración regional, especialmente el grupo de la CAN.

Cuadro 17

TRATADOS DE DOBLE IMPOSICIÓN FIRMADOS POR LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Países	N° tratados			Firmados con países
	Total	Latam	Resto	
Argentina	18	3	15	Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza
Bolivia	10	5	5	Alemania, Argentina, Colombia, España, Ecuador, Francia, Perú, Reino Unido, Suecia y Venezuela
Brasil	30	5	25	Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, China, Corea, Dinamarca, Ecuador, España, Filipinas, Finlandia, Francia, Hungría, India, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Países Bajos, Portugal, Rep. Checa, Rep. de Eslovaquia, Rusia, Suecia, Ucrania y Venezuela
Chile	20	5	15	Argentina, Brasil, Canadá, Corea, Croacia, Ecuador, España, Irlanda, Malasia, México, Noruega, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rusia, Suecia y Tailandia
Colombia	4	4	0	Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela
Ecuador	15	7	8	Alemania, Bélgica, Brasil, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, España, Francia, Italia, México, Perú, Rumania, Suiza y Venezuela
México	34	4	30	Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, China, Corea, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rep. Checa, Reino Unido, Rumania, Rusia, Singapur, Suecia, Suiza y Venezuela
Perú	7	5	2	Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, Suecia y Venezuela
República Dominicana	1	0	1	Canadá
Uruguay	3	0	3	Alemania, Hungría y Polonia
República Bolivariana de Venezuela	20	6	14	Alemania, Barbados, Bélgica, Bolivia, Canadá, Colombia, Dinamarca, Ecuador, Estados Unidos, Francia, Indonesia, Italia, Noruega, Perú, Portugal, Reino Unido, Rep. Checa, Suecia, Suiza, Trinidad y Tobago

Fuente: Elaboración propia en base a "Taxation in Latin America", International Bureau of Fiscal Documentation y CIAT.

Por último, se señala que la gran mayoría de tratados actualmente vigentes se han firmado siguiendo el modelo de la OCDE, en algunos casos con incorporación de normas del modelo de las Naciones Unidas. Una nota paradójica está dada por la casi total ausencia de tratados firmados por los países de América Latina con los EEUU, ya que sólo están vigentes el tratado con México, que surgió luego de la firma del TLC entre México, EEUU y Canadá y por otra parte, el tratado firmado con Venezuela que es de antigua data, y que daría lugar a un análisis particular en cada uno de los países respecto a las ventajas e inconvenientes de esta política.

En cuarto lugar, como se indicó, las dos décadas pasadas han sido muy ricas en varios países de la región en la adopción de medidas adicionales para contemplar los cambios operados a nivel internacional. Por una parte, la apertura comercial y los crecientes niveles de exportación e importaciones de bienes, así como la enorme importancia que han tomado las empresas multinacionales han requerido de medidas para evitar que las mismas radiquen sus utilidades en los países de su propia conveniencia, en lugar de hacerlo en los países donde las mismas son efectivamente obtenidas. En ese sentido las normas en materia de precios de transferencia y la

limitación a la deducción de intereses son instrumentos idóneos para contrarrestar estas prácticas nocivas.

La OCDE ha producido modelos o normativas recomendadas para su aplicación en los países en ambos campos, siendo los criterios mencionados por ese organismo los que en mayor medida han utilizado los países, si bien algunos casos tal como el de Argentina se han adicionado a los mismos otros principios que están más directamente relacionados con el tipo de actividades internacionales efectuadas.

Al respecto se observa que en la última década se ha estado generalizando la incorporación de estas y otras normas relacionadas con el tratamiento tributario otorgado a los paraísos fiscales, y que han sido necesarias en la medida en que se ha producido una apertura financiera a nivel internacional (cuadro 18).

Cuadro 18
NORMAS SOBRE PRECIOS DE TRANSFERENCIA EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

País	Año	Naturaleza	Métodos ^a	Prioridad	APA ^b	
Argentina	1999	Principio "arm's length"	Sigue los 5 métodos de la OCDE (PCNC, CA, PR, RB, y MNB) más un 6° método del precio en mercados transparentes para importaciones y exportaciones	Principio del método más apropiado, excepto en la exportación de commodities donde es obligatorio el 6° método	No	4.03.b
Bolivia			No aplica			
Brasil	1997		No sigue los métodos de la OCDE pues para valorar las exportaciones sigue 4 métodos propios :a) precio de venta en las exportaciones (PVEx), b) precio de venta mayorista, en el país de destino, menos el lucro (PVA), c) precio de venta minorista, en el país de destino, menos el lucro (PVA), y d) costo de adquisición o producción más impuestos y lucro (CAP). Sin embargo, adopta los 3 métodos transaccionales tradicionales para valorar las importaciones (PCNC, CA, PR). Además, incluye la previsión de cláusulas de "safe harbours" que permiten excluir la aplicación de los métodos en determinadas operaciones de exportación.	El método que resulte en una menor renta gravable	Si	
Chile	1997		Adopta los 3 métodos transaccionales tradicionales de la OCDE (PCNC, CA, PR)	PCNC	No	
Colombia	2002	Principio "arm's length"	Sigue los 5 métodos de la OCDE (PCNC, CA, PR, RB en sus dos alternativas y MNB)	Principio del método más apropiado de acuerdo a las características de la transacción	Si	2.08.4
Costa Rica			No aplica			
Ecuador	2005		Sigue los 5 métodos de la OCDE (PCNC, CA, PR, RB y RBR) y adopta un 6° método del margen de beneficio operativo de la transacción	Ninguno	No	
El Salvador			No posee una legislación específica pero aplica un método de valuación de las importaciones y las exportaciones basado en el precio en los mercados internacionales			4.03.c y 4.03.d
Guatemala			No posee una legislación específica pero aplica un método de valuación de las importaciones y las exportaciones basado en el precio en los mercados internacionales			
Honduras			No aplica			
México	1997	Principio "arm's length"	Como miembro de la OCDE sigue los 5 métodos de la OCDE (PCNC, CA, PR, RB en sus dos alternativas y el método del margen de beneficio operativo de la transacción)	Ninguno excepto para maquiladores que deben aplicar el 5° método	Si	El 6° esta bien o es el Método del Margen neto de la transacción? Se puede mencionar como 7° método el del precio normal de mercado para las exportaciones y las importaciones?
Nicaragua			No aplica			7.2

(Conclusión cuadro 18)

Panamá			No aplica			
Perú	2001	Principio "arm's length"	Sigue los 5 métodos de la OCDE (PCNC, CA, PR, RB en sus dos alternativas y MNB)	El mejor método	Si	2.08.e. Se puede considerar como 7º método el del precio justo de mercado para las exportaciones y como 8º el del precio de mercado en origen más costos de importación para las importaciones
Rep. Dominicana			No aplica			
Uruguay	2007	Principio "arm's length"	Sigue los 5 métodos de la OCDE (PCNC, CA, PR, RB, y MNB) más un 6º método del precio en mercados transparentes para importaciones y exportaciones	Principio del método más apropiado, excepto en la exportación de commodities donde es obligatorio el 6º método	No	
Venezuela	2000		Sigue los 6 métodos de la OCDE (PCNC, CA, PR, RB, RBR y MNB)	El mejor método con prioridad del PCNC	Si	

Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Renta de los países y "Taxation in Latin America", International Bureau of Fiscal Documentation y "Strategy Matrix for Global Transfer Pricing", 2006, de Deloitte.

^a En materia de precios de transferencia la OCDE aconseja aplicar el principio de precio de mercado (*arm's length principle*) como método de valoración de operaciones. Esto implica considerar el precio de plena competencia o competencia que es el que pagaría una empresa a otra si ambas fueran empresas independientes entre sí. En ese sentido precisa 5 métodos y los divide en dos grupos: a) los métodos transaccionales tradicionales que son: el precio comparable no controlado (PCNC), el costo adicionado (CA) y el precio de reventa (PR); y b) los métodos del beneficio de la transacción que son: el método de repartición de beneficios (en sus dos alternativas, la del análisis según la contribución (RB) y la del análisis residual (RBR)), y el de márgenes netos de beneficio (MNB).

^b La OCDE autoriza la firma de Acuerdos de Precios por Adelantado (APA) firmados entre las autoridades tributarias y cada contribuyente para determinar los precios de transferencia que el mismo incluirá en sus declaraciones juradas por un período determinado.

Por otra parte, la apertura financiera de carácter amplia ha permitido a las empresas internacionales la realización de prácticas tributarias elusivas en relación con el tratamiento tributario otorgado a los pagos de dividendos, intereses o regalías giradas al exterior, con el propósito de reducir el costo tributario para las empresas.

Como una manera de limitar el entorno en el que estas maniobras elusivas pueden ser realizadas han surgido normas conocidas como de "subcapitalización" o "capitalización débil o exigua" como también se las denomina, que fueron inicialmente impulsadas por los países desarrollados y que han sido adoptadas por algunos países, como una forma de evitar el "arbitraje tributario". El cuadro 19 ilustra sobre los criterios seguidos en algunos países de la región.

Cuadro 19
NORMAS DE SUBCAPITALIZACIÓN EN EL IMPUESTO A LA RENTA EMPRESARIAL

País	Tasa general	Intereses	Año	Criterio
Argentina	35%	15,05% y 35%	1998	Tasa de retención no aplicable si el coeficiente fijo de endeudamiento y patrimonio neto > 2:1 en cuyo caso al excedente se le aplicará el tratamiento de los dividendos
Bolivia	25%	12.50%		No existen reglas de capitalización débil pero se aplican normas que limitan la deducción de intereses excesivos entre empresas vinculadas
Brasil	15% + 9% + 10%	15%		No existen reglas de capitalización débil pero se utiliza un método de retribución ficta por el uso de capital propio. Además se aplican normas que limitan la deducción de intereses excesivos
Chile	17%	35% y 4%	n/a	La tasa de retención reducida del 4% no será aplicable si la relación de endeudamiento y patrimonio neto > 3:1 en cuyo caso tributan al 35%
Colombia	35%	39.55%	No	No existen reglas de capitalización débil pero existen límites al nivel de la tasa al que pueden ser deducidos los préstamos
Costa Rica	30%	15%		Se establece un régimen por el cual los contribuyentes deben cumplir con la información requerida por la autoridad tributaria cuando el monto de intereses a ser deducidos excede el 50% de la renta líquida. Además existen límites al nivel de la tasa al que pueden ser deducidos los préstamos
Ecuador	25% y 15%	25%		
El Salvador	25%	20%	No	
Guatemala	5% s/ ing. brutos o 31% s/ renta neta	10% s/ renta neta	No	No existen reglas de capitalización débil pero existen límites al nivel de la tasa al que pueden ser deducidos los préstamos
Honduras	25% + 5% ^b	5%	No	
México	29%	4,9%, 10%, 15%, 21% y 29%	2005	Coeficientes fijos entre endeudamiento y capital contable > 3:1. Posibilidad de APA's ^a
Nicaragua	30%	22.50%	No	No existen reglas de capitalización débil pero existen límites al nivel de la tasa al que pueden ser deducidos los préstamos
Panamá	30% ^c	15%	No	No existen reglas de capitalización débil pero existen límites a la deducción de intereses para el caso de préstamos garantizados con ahorros a plazo fijo
Paraguay	10%	15%		
Perú	30%	30%, 4,99% y 1%	2001	Los intereses no son deducibles si la relación de endeudamiento y patrimonio neto > 3:1
Rep. Dominicana	30% ^d	10%	No	
Uruguay	25%	3%, 5% y 12%	2007	La deducción de intereses está limitada por la relación existente entre la tasa máxima aplicable a la renta de cada categoría y la tasa del 25% aplicada sobre las sociedades
República Bolivariana de Venezuela	15%, 22% y 34%	32.30%		

Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Renta de los países y "Taxation in Latin America", International Bureau of Fiscal Documentation.

^a El régimen no es aplicable a cualquier clase de préstamo y esto se aplica retroactivamente.

^b La tasa de renta empresarial incluye un 5% de Aporte Solidario Temporal hasta el año 2007, inclusive.

^c Las personas jurídicas con ingresos brutos gravables anuales superiores a B/ 150.000 deben determinar el impuesto mediante un doble cálculo así: aplicando el 30% sobre la renta neta gravable; y aplicando el 30% sobre el 4,67% de la renta bruta gravable y pagan el mayor impuesto resultante de ambos cálculos. Se puede solicitar la no aplicación del segundo sistema cuando hay pérdida o cuando la tasa efectiva sobre la renta gravable resultante de su aplicación supera el 30%.

^d Las tasas serán de 29% para el 2007, de 27% para el 2008 y de 25% para el 2009.

En la práctica, cuanto mayor sea la diferencia en el nivel de imposición existente entre los distintos conceptos gravados a los no residentes (dividendos, regalías o intereses pagados), mayor será el beneficio del arbitraje que se generaría a fin de reducir el nivel de imposición.

Asimismo, las diferencias entre los niveles de tasas aplicadas a los distintos tipos de rentas pagadas a no-residentes y la tasa aplicada a las utilidades societarias tanto la referida a la entidad prestataria como la prestamista, determinarán la magnitud del estímulo para llevar a cabo maniobras de subcapitalización.

Por esos motivos se ha observado en algunos países una tendencia a la nivelación de la tasa impositiva entre los conceptos indicados, ya que con ello se atenúa la necesidad de tener que efectuar controles costosos y complejos para administraciones tributarias poco desarrolladas, efecto que también se ve reforzado por la reducción de la tasa impositiva a las utilidades societarias, tal como ocurre en el caso de Chile.

Por ello resulta de interés conocer las brechas existentes en cada país y las alternativas posibles para evitar este arbitraje. A esos efectos en el cuadro 19 se indica el nivel de la tasa de imposición sobre sociedades y en el cuadro 20 los niveles de tasas de retención en la fuente aplicadas a los no residentes en concepto de dividendos, intereses, y regalías, así como también el tratamiento dado a las ganancias de capital obtenidos por los mismos.

Por último, antes de concluir el análisis de los factores más relevantes que deterioran la base imponible del gravamen, es necesario mencionar al efecto causado por el conjunto de medidas destinadas a estimular tanto el ahorro y la inversión, como orientar o reasignar la estructura productiva de los países mediante el uso de incentivos o medidas de promoción tributaria.

Si bien los países desarrollados han empleado los mismos en épocas pasadas con propósitos mayoritariamente de política fiscal compensatoria, se puede decir que los países de América Latina han efectuado un empleo excesivo de los mismos, a tal punto que se ha producido una saturación de objetivos perseguidos mediante la utilización de unos pocos instrumentos.

Sus efectos, tal como la literatura e investigaciones en la materia lo confirman, han sido los de impactar en la relocalización de las inversiones aunque sin efectos en el nivel general de las inversiones de los países, acentuando la inequidad del sistema tributario al constituirse en un refugio para los sectores de mayores patrimonios e ingresos, hipotecar la recaudación futura de los países obligando a los mismos a tener que recurrir a otros instrumentos de calidad inferior para recuperar la pérdida de recaudación originada por los mismos. Asimismo estos incentivos se han convertido en un obstáculo para el funcionamiento de las administraciones tributarias al obligar a las mismas a tener que controlar a contribuyentes que no ingresan impuestos y que por cierto alimentan a lo largo del proceso de su otorgamiento y gestión la corrupción del sistema institucional del país. Cuando estos instrumentos son analizados a nivel regional sus efectos han sido los de generar una “guerra tributaria” entre los países, en la que estos otorgan cada vez mayores beneficios para captar las inversiones del exterior.

Cuadro 20
IMPUESTO A LA RENTA DE LOS NO RESIDENTES

País	Dividendos	Intereses	Regalías	Ganancias de Capital
Argentina	E	G (35% y 15,05%)	G (17,05%, 28% y 31,5%)	G ^a
Bolivia ^b	G (12,5%)	G (12,5%)	G (12,5%)	G (12,5%)
Brasil	E ^c	G ^d (15%)	G (15% y 25%)	G (15% y 25%)
Chile	G (21,68%)	G (35% y 4%)	G ^e (30%)	G ^f
Colombia	G (7%)	G (39,55%)	G (39,55%)	G ^g
Costa Rica	G (15%) ^h	G (15%)	G (25%)	E
El Salvador	G (20%)	G (20%)	G (20%)	G
Guatemala	G (10%)	G (10%)	G (31%)	G (31%)
Honduras	G (15%)	G (5%)	G (25%)	G
México	G (0% y 29%)	G ⁱ	G ^j	G ^k
Nicaragua	G (10,5%)	G (22,5%)	G	G (20%)
Panamá	G (10% y 20%)	G (15%)	G	G
Paraguay	G (15%)	G (15%)	G (15%)	
Perú	G ^l	G (30%, 4,99% y 1%)	G (30%)	G
República Dominicana	G (27%)	G (10%)	G	G
Uruguay	G (7%)	G ¹⁵ (3%, 5% y 12%)	G (12%)	G (12%)
República Bolivariana de Venezuela	E ^m	G (32,3%)	G (30,6%)	G

Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Renta de los países y "Taxation in Latin America", International Bureau of Fiscal Documentation.

(E) Renta exenta.

(G) Renta gravada. Si no especifica ninguna tasa están consideradas como renta general o están gravadas a la misma tasa que las rentas generales.

^a Para cierto tipo de ganancias la tasa es de 35% sobre la renta neta o 17,5% sobre la renta bruta y para el resto es del 31,5% sobre la renta neta.

^b La tasa informada es la efectiva pues sólo se grava el 50% de la base a una tasa del 25%.

^c Los intereses percibidos por accionistas están sujetos a una retención del 15%.

^d Los intereses de fuente brasilera provenientes de fondos de ingreso fijo pagados a no residentes están sujetos a la misma tasa que los residentes.

^e La tasa general es del 30% y existen tasas adicionales del 15%, 35% y, en algunos casos, pueden llegar hasta 80%.

^f Sujetos a diferentes regímenes dependiendo de la persona, actividad y propiedad involucrada.

^g En algunos casos se aplica una tasa adicional de 1% por la remisión al exterior.

^h Existe una tasa reducida del 5% y algunas excepciones.

ⁱ Existen 8 categorías distintas de intereses con tasas que varían entre 4,9%, 10%, 15%, 21% y 29%.

^j Existen 4 categorías distintas de regalías con tasas que varían entre 5%, 25% y 29%.

^k La tasa de retención es de 25% sobre la renta bruta o 29% sobre la renta neta pero está exenta si es una venta de acciones o securities hecha en un mercado de valores reconocido.

^l Los dividendos pagados por empresas peruanas quedan gravados a una tasa reducida de 4,1% desde el año 2003.

^m Depende del plazo y si tiene o no cláusula de ajuste por inflación.

Felizmente en los últimos años se ha observado que varios países de la región están realizando de manera sistemática y periódica estudios para determinar el importe de los "gastos tributarios", en algunos países como resultado de normas legislativas o presupuestarias y en otros a fin de darle mayor transparencia a los mismos. Si bien su estudio no agota todos los efectos negativos que causan estas normas de incentivos, al menos proporcionan una estimación sobre sus impactos en la recaudación y clarifican las normas que le dan vigencia.

Dado a que en informes anteriores²⁹ se han publicado recopilaciones sobre el monto de los mismos este documento se remite al mismo como referencia, haciendo la salvedad sobre las dificultades existentes para comparar los montos resultantes entre países en razón de las divergencias metodológicas existentes en esos estudios. Dada la importancia de este tema en la mayoría de los países de América Latina se considera que el mismo debiera ser considerado un tópico de análisis en profundidad, ya que el deterioro causado no se limita a la pérdida de recaudación sino que se extiende a los aspectos de eficiencia y equidad del sistema tributario.

2.3 El tratamiento de la renta imponible para las personas físicas: una comparación de los niveles de carga tributaria teórica según el nivel de ingreso

La estructura de las tasas del impuesto y nivel de las deducciones personales en el impuesto a la renta personal de los países de la región presentan ciertas regularidades y diferencias que vale la pena explorar. Para ilustrar este hecho, se han analizado las características del tributo en nueve países para los que se obtuvo información.³⁰ Esa información es la que se ofrece en los cuadros incluidos en esta sección. No obstante, cuando corresponda, se harán comentarios relativos a otros casos.³¹

En primer lugar, sólo dos países presentan un mínimo no imponible por fuera de la estructura de las tasas del impuesto a la renta: Argentina y Bolivia. Es decir, en estos países la renta neta gravable resulta después de deducir de la renta bruta dicho mínimo.

En segundo lugar, es llamativo que nada más que dos países permiten deducir cargas de familia (por cónyuge e hijos) para calcular la renta neta gravable: Argentina (que también permite deducción por ascendiente o descendiente en línea recta) y Brasil. Costa Rica permite tomar esos gastos como créditos del impuesto determinado agregándole de esa manera una mayor progresividad al tributo. Por su parte, El Salvador y Honduras no permiten este tipo de deducción pero sí permiten deducir los gastos educativos por los hijos, algo que también sucede en Brasil. Por su parte, Guatemala permite descontar un monto fijo en concepto de deducciones personales.

En tercer lugar, la mayoría de los países permite algún tipo de deducción por gastos para la realización de la actividad. En algunos casos ese monto es fijo, como en Argentina (llamada deducción especial y varía según el tipo de actividad) y Perú, mientras que en otros es un máximo, como en Chile y Honduras, y en otros no está estipulado, tal el caso de Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. El Salvador presenta una deducción general por gastos de actividad para el caso de los asalariados con ingresos de hasta 50.000 colones que no está limitada y es fija.

Un cuarto punto a señalar es el hecho de que la mayoría de los países permite algún tipo de deducción por aportes previsionales. En algunos casos ese monto está limitado a un máximo, como en Argentina y Chile, y en otros no está estipulado.

En quinto lugar, hay que mencionar una característica particular que sólo presentan Argentina y México. En el primer caso desde el año 2000 se aplica una escala de reducción de las deducciones personales que varía en forma inversamente proporcional a la renta neta, dándole de esta manera una mayor progresividad al tributo. De manera análoga, México implementa, respecto a los contribuyentes que obtienen rentas del trabajo (se considera también como parte de la misma

²⁹ Gómez Sabaini (2006), Cuadro I.23, página 107

³⁰ Se trata de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México y Perú.

³¹ Para realizar el presente análisis se decidió partir de la "renta neta" y de las deducciones permitidas para llegar a la "renta neta gravable" por lo que puede ocurrir que en algunos países se permitan realizar deducciones de ciertos gastos y en otros no pues en estos últimos dichos gastos directamente no son considerados "renta neta" pues fueron descontados de la "renta bruta" y entonces no hay necesidad de permitir mayores deducciones por estos conceptos, tal como ocurre con los gastos de la actividad.

a las rentas de profesionales, propiedad inmueble, negocios), un sistema de reducción de su obligación tributaria denominado “subsidio fiscal” aplicando un descuento porcentual que disminuye en forma inversamente proporcional a una escala de renta neta gravable construida a tal efecto. Adicionalmente, los asalariados tienen derecho a un “crédito tributario” que también varía en forma inversamente proporcional a la renta neta gravable y que es aplicable contra el impuesto determinado después de realizado el descuento anteriormente mencionado. Por otro lado, Brasil permite un descuento simplificado optativo para pequeños contribuyentes de aplicación alternativa a los criterios generales.

En sexto lugar, se debe señalar que la estructura de tasas aplicadas sobre la renta neta gravable también es muy heterogénea ya que mientras algunos países pretenden lograr una mayor progresividad con la apertura de una mayor cantidad de tramos, otros buscan simplificar el cálculo del impuesto a costa de eliminar la progresividad del mismo. Así, 6 países presentan cinco o más tramos: Chile con 8, Argentina con 7, Nicaragua con 6, Costa Rica, Honduras y México con 5; y 5 países presentan menos de cinco tramos: Colombia y El Salvador con 4, Brasil y Perú con 3; y hasta existe el caso de un país que aplica una tasa uniforme con lo cual se elimina totalmente la progresividad del tributo (con excepción de la progresividad resultante de aplicar un mínimo no imponible), tal el caso de Bolivia. Un caso aparte lo constituye Guatemala que tiene un régimen general que aplica una tasa fija sobre la renta bruta y permite aplicar de manera optativa un régimen que grava la renta neta y que presenta una escala de 4 tramos.

En séptimo lugar, existen tres países que presentan la escala del impuesto en base a unidades teóricas como Chile (que utiliza las Unidades Tributarias Anuales), Colombia (que utiliza las Unidades de Valor Tributario) y Perú (que utiliza las Unidades Impositivas Tributarias) con el objetivo de ajustar los niveles de la escala y el pago del impuesto a los cambios en el nivel de precios.

En octavo lugar, se ve que El Salvador y Perú son los únicos casos en donde se aplica una tasa diferenciada para las personas físicas no domiciliadas y que resulta ser una tasa fija.

Finalmente, un caso aparte digno de mención, lo constituye Uruguay que hasta hace poco tiempo no poseía un impuesto a la generalidad de las rentas de las personas físicas. Recientemente se ha realizado una reforma tributaria (diciembre de 2006) donde se crea dicho impuesto, la cual entró en vigencia a partir de julio del 2007.

Estos tratamientos tan heterogéneos resultan complejos de ser subsumidos en un cuadro comparativo debido a las diferentes estructuras que presenta el impuesto en los países de la región: existencia o no de mínimo no imponible, diferentes conceptos permitidos como deducciones, existencia o no de descuento para las mismas, escala del impuesto muy heterogénea y con diferente cantidad de tramos, permiso o no para tomar créditos contra el impuesto, etc. Adicionalmente, los valores en moneda nacional dificultan la comparación y más aún aquéllos que están expresados en unidades tributarias. Por esta razón se decidió expresar la información de los cuadros en dólares de paridad de poder de compra (PPP), comparando las características más relevantes del impuesto a la renta respecto de las deducciones y las tasas aplicadas para nueve países. A tales efectos el cuadro 21 ilustra de manera resumida algunos de los puntos señalados más arriba al tiempo que permite extraer algunas conclusiones adicionales.

Como surge del mismo las deducciones por cargas de familia son mayores en el caso de Argentina que en el de Brasil (los dos únicos países que permiten este tipo de deducción), más de 5 veces en el caso de cónyuge y más de 2 veces en el de los hijos.³² Como se ha señalado, Costa Rica otorga ese beneficio como un crédito contra el impuesto. Para comparar el mínimo no imponible, en los casos donde el primer tramo está gravado al 0% se consideró que el límite superior de dicho

³² En dólares corrientes de 2006 esas relaciones serían muy inferiores: 3 y 1,5 respectivamente.

tramo constituye el “mínimo no imponible” a fines de homogeneizar la información. De esta manera, podemos ver que Colombia, Chile y Perú poseen los valores más altos, mientras que Bolivia y El Salvador los más bajos. México constituye un caso particular, ya que el impuesto a la renta no posee mínimo no imponible pero, como veremos más adelante, por el sistema señalado de descuento de la tasa del impuesto y posterior crédito para los asalariados, existe un tramo de renta neta exenta del pago del impuesto.

Parte de esa explicación se halla en el hecho de que la tasa del primer tramo gravado es de sólo el 3% en México, algo similar a la del 5% que aplica Chile, mientras que la mayoría de los países gravan el tramo mínimo con tasas que oscilan entre el 9% y el 15% (en Argentina es del 9%, en Costa Rica y El Salvador del 10%, Bolivia aplica una tasa única del 13%, y Brasil y Perú del 15%). Por su parte, Colombia es el país que aplica la tasa más alta al primer tramo de renta gravable con una tasa del 19% lo que merma los efectos progresivos de este tributo que, a priori, están en función de la cantidad y el tamaño de los tramos, del mínimo no imponible y de los diferenciales de las tasas de cada tramo. Por ello es necesario también comparar los tramos máximos de donde resulta que Chile tiene el tramo más alto, seguido de Argentina, Perú y Colombia. México presenta el tramo máximo más bajo, y Bolivia, en cambio, tiene un tramo único.

La mayoría de las tasas correspondientes a dichos tramos máximos giran en torno al 30% pero con algunas excepciones. Chile aplica una tasa del 40%, Argentina del 35%, Colombia del 33%, El Salvador y Perú del 30%, México del 29%, Brasil del 27,5%, Costa Rica del 25% y Bolivia, por las razones ya explicadas, del 13%.

En conclusión, las estructuras teóricas del impuesto a la renta de Argentina y de Chile parecen ser las más progresivas por la gran cantidad de tramos (7 y 8, respectivamente), la alta relación entre el tramo máximo y el mínimo no imponible (20 y 11 veces, respectivamente), y la gran diferencia entre la tasa marginal máxima y la del primer tramo gravado (26 y 35 puntos, respectivamente). En el otro extremo está Bolivia que posee una tasa única, y Brasil (con 3 tramos, límite del tramo máximo igual a 2 veces el mínimo no imponible, y diferencia entre la tasa marginal máxima y la del primer tramo gravado de 12,5%). Los restantes países se ubican en el medio, siendo El Salvador y México los más progresivos, seguidos de Costa Rica y Perú, y finalizando con Colombia, aunque este ordenamiento puede estar más sujeto a discusión.

Cuadro 21
COMPARACIÓN DE LAS DEDUCCIONES Y TASAS APLICADAS AL INGRESO NETO DE LAS PERSONAS FÍSICAS EN ALGUNOS PAÍSES DE LATINOAMÉRICA, AÑO 2005
(En dólares PPP)

País	Deducciones por cargas de familia		Otras deducciones	Mínimo no Imponible ¹	N° de tramos	Tasa 1er tramo gravable	Tramo máximo		Créditos		Observaciones
	cónyuge	hijo					Desde ¹	Tasa	Cónyuge	Hijo	
Argentina	4,760	2,381	US\$ 5.958 para trabajadores independientes. US\$ 22.646 para trabajadores dependientes.	5 952	7	9,0%	119 022	35,0%			Reducción de las deducciones en función de la renta neta gravable
Bolivia				4 193	1	13,0%		13,0%			
Brasil	975	975	US\$ 1.529 para gastos educativos. US\$ 9.715 pensiones mayores 65 años.	13 600	3	15,0%	27 177	27,5%			Descuento simplificado optativo de 20% hasta US\$ 7.197. Existe una deducción de US\$ 2.035 para el segundo tramo y de US\$ 5.424 para el tercero
Chile			30% por gastos de profesionales hasta US\$ 17.533. Aportes prev. o cotizaciones voluntarias hasta US\$ 609.	15 781	8	5,0%	175 341	40,0%			
Colombia				26 020	4	19,0%	97 868	33,0%			
Costa Rica				7 739	5	10,0%	38 637	25,0%	58	40	
El Salvador			US\$ 2.827 p/asalariados c/ing. hasta US\$ 11.782. Gastos médicos hasta US\$ 1.177. Gastos educativos hasta US\$ 1.177.	5 184	4	10,0%	47 123	30,0%			Tasa de personas físicas no domiciliadas: 25%
México					5	3,0%	12 654	29,0%			Crédito decreciente en función de la renta neta gravable contra el impuesto a pagar y además un crédito decreciente para los asalariados en función de la renta neta gravable
Perú				15 247	3	15,0%	117 629	30,0%			Tasa de personas físicas no domiciliadas: 30%

Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Renta de los países y "Taxation in Latin America", International Bureau of Fiscal Documentation.

¹ En los casos de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y El Salvador, en los cuales el primer tramo está gravado al 0%, se consideró como mínimo no imponible el límite superior de dicho tramo a fines de homogeneizar la información. Esto implica que sería necesario realizar un ajuste en los límites de cada tramo restando de los mismos dicho mínimo no imponible para obtener en todos los casos una estructura de tasas sobre la "renta neta gravable" que comience en \$0 en todos los casos.

Para lograr una mayor comparabilidad de los datos se construyó el cuadro 22 que muestra las deducciones que corresponderían en cada uno de los países para el caso de un contribuyente tipo que se definió como asalariado, casado, y con dos hijos, de manera de poder obtener el monto correspondiente al total de deducciones permitidas (es decir, al mínimo no imponible se le sumaron las deducciones por trabajador dependiente y las deducciones por cargas de familia si las hay). En el caso de Costa Rica se incluyó el crédito contra el impuesto por cargas de familia calculando su equivalente en términos de renta gravable. En el caso de México, el resultado surge de calcular el nivel de renta neta gravable a partir del cual un asalariado empieza a pagar impuesto después de descontados el crédito general y el crédito al salario correspondiente a su nivel de renta. En ese sentido se ve que Argentina posee el mayor nivel de deducciones en términos absolutos; luego se ubica Colombia, y en un tercer escalón están Brasil, Chile y Perú. Bolivia presenta el menor nivel de deducciones.

Cuadro 22
COMPARACIÓN DE LAS DEDUCCIONES. ASALARIADO CASADO CON DOS HIJOS
(Año 2005 - En dólares PPP)

	Deducciones ^a	Ingreso p/capital ^b	Relación ^{ab}
Argentina	38 121	14 380,96	265,1%
Bolivia	4 193	2 769,91	151,4%
Brasil	16 524	8 318,08	198,7%
Chile	15 781	11 375,96	138,7%
Colombia	26 020	7 476,99	348,0%
Costa Rica ^a	7 753	9 862,55	78,6%
El Salvador	8 011	5 090,79	157,4%
México ^b	7 950	9 943,62	80,0%
Perú	15 247	5 957,71	255,9%

Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Renta de los países, "Taxation in Latin America", International

Bureau of Fiscal Documentation, y datos de CEPAL.

^a Se incluyó el crédito contra el impuesto por cargas de familia calculando su equivalente en términos de renta gravable.

^b El resultado surge de calcular el nivel de renta neta gravable a partir del cual un asalariado empieza a pagar impuesto después de descontados el crédito general y el crédito al salario correspondiente a su nivel de renta.

Para tener un mejor indicador del nivel de las deducciones del contribuyente analizado - asalariado, casado, con dos hijos- en función del ingreso promedio de los contribuyentes en cada país, se relacionó a las mismas con el ingreso per cápita del año 2005³³ para cada uno de los países analizados. Del cuadro 22 surge, entonces, que Colombia es el país que otorga mayores deducciones respecto al ingreso per cápita (3,5 veces), le siguen Argentina y Perú (más de 2,5 veces), Brasil (2 veces), El Salvador y Bolivia (1,5 veces), Chile (1,4 veces), y México y Costa Rica (donde las deducciones sólo alcanzan al 80% del ingreso per cápita).

Finalmente, con los datos obtenidos se procedió a realizar un ejercicio para comparar el impuesto pagado por un asalariado casado con 2 hijos para distintos niveles de ingreso. El cálculo se realizó para el año 2005 considerando que el contribuyente gana 1 ingreso per cápita, 5 ingresos per cápita y 10 ingresos per cápita (según el ingreso en dólares per cápita del 2005). Los resultados obtenidos se presentan en el Cuadro 23 y para cada una de las tres simulaciones se muestran dos columnas, la del impuesto determinado y la de la relación entre éste y el ingreso per cápita del país en cuestión. Como también se desprende de este Cuadro, un asalariado, casado, con 2 hijos que

³³ Se realizó el cálculo para el 2005 pues los datos del 2006 no estaban disponibles para algunos países y eran demasiado preliminares en otros.

gana un salario igual a 1 ingreso per cápita sólo deberá pagar impuesto en México y Costa Rica (2,4% y 0,1% del ingreso per cápita) y estará exento en el resto de los países analizados.

Cuadro 23
COMPARACIÓN DEL IMPUESTO PAGADO PARA DISTINTOS NIVELES DE
INGRESO. ASALARIADO CASADO CON 2 HIJOS
(Año 2005 - En dólares PPP)

País	Y p/cápita US\$	1 Y p/cap		5 Y p/cap		10 Y p/cap	
		Impuesto U\$S	Impuesto/1 Y p/cap	Impuesto U\$S	Impuesto/5 Y p/cap	Impuesto U\$S	Impuesto/ 10 Y p/cap
Argentina	14 380,96	0,00	0,00%	7 270,80	10,11%	32 041,64	22,28%
Bolivia	2 769,91	0,00	0,00%	1 259,37	9,09%	3 059,81	11,05%
Brasil	8 318,08	0,00	0,00%	2 521,75	6,06%	13 959,11	16,78%
Chile	11 375,96	0,00	0,00%	3 357,81	5,90%	16 493,08	14,50%
Colombia	7 476,99	0,00	0,00%	2 079,97	5,56%	12 203,85	16,32%
Costa Rica	9 862,55	11,25	0,11%	8 197,13	16,62%	20 525,32	20,81%
El Salvador	5 090,79	0,00	0,00%	2 805,00	11,02%	8 273,62	16,25%
México	9 943,62	229,76	2,31%	7 971,48	16,03%	22 389,74	22,52%
Perú	5 957,71	0,00	0,00%	2 196,37	7,37%	6 664,65	11,19%

Fuente: Elaboración propia en base a las Leyes de Renta de los países, "Taxation in Latin America", International Bureau of Fiscal Documentation, datos de CEPAL y PNUD.

La situación cambia si el asalariado gana una suma igual a 5 ingresos per cápita: en Costa Rica y México pagará un impuesto de poco más del 16% de su ingreso, en El Salvador, Argentina y Bolivia pagará alrededor del 10%, y en Perú, Brasil, Chile y Colombia dicho importe oscilará entorno al 6,5% según el país.

Tanto los porcentajes como el ordenamiento de los países se modifican sustancialmente si consideramos un salario igual a 10 ingresos per cápita: en México, Argentina y Costa Rica pagarán alrededor del 22%, en Brasil, Colombia, El Salvador y Chile entorno al 16%, y en Perú y Bolivia poco más de 11%.

3. Los mecanismos para facilitar y fortalecer la recaudación del impuesto a la renta

Las dificultades enfrentadas por las administraciones tributarias para, por una parte, mejorar el nivel de recaudación proveniente del impuesto sobre las utilidades de las empresas, y por la otra, para poder administrar eficientemente a un gran número de pequeños contribuyentes, han llevado a la necesidad de aplicar normas complementarias o sustitutivas a la imposición a la renta. En el primer caso han sido los impuestos sobre los activos o sobre los ingresos brutos los instrumentos utilizados. En el segundo caso se recurrió a mecanismos ad-hoc de tratamiento a los pequeños contribuyentes, sacándolos de la estructura normal del tributo.

En uno y otro caso los efectos logrados han sido los de reducir la calidad del impuesto a la renta, si bien con ello se logró un alivio para superar las limitaciones de las administraciones tributarias. En ese sentido se constata que en aquellos países en que sus administraciones tienen un aceptable nivel de efectividad, ni uno ni otro mecanismo es utilizado. En alguna medida podría decirse que existe una alta correlación inversa entre el nivel de eficiencia de la administración tributaria y el uso de instrumentos o normas alternativas o sustitutivas de los diseños ortodoxos de

los gravámenes, y de ahí que este aspecto requeriría un análisis en detalle a fin de determinar los efectos logrados con dichas políticas.

3.1 Los impuestos sobre los activos o ingresos brutos a nivel empresarial

Frente a las dificultades legales y administrativas para incrementar la recaudación del impuesto a la renta societaria varios países de la región han implementado métodos de determinación de carácter complementario en algunos casos, o sustitutivo en otros, con el fin de mejorar los resultados obtenidos.

Los mismos se han basado en la aplicación de un gravamen que actúe como piso mínimo, más allá del resultado efectivo que se obtendría como consecuencia del impuesto a la renta neta de las sociedades. Algunos países han utilizado con esos propósitos como base imponible presunta el valor de los activos, y más recientemente se ha utilizado el monto de las ventas brutas, o ingresos brutos, antes de deducir costos y gastos para la obtención de las mismas. En fecha reciente México presentó una propuesta de Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU) que se esboza en el Recuadro 2.

Recuadro 2

MÉXICO—CONTRIBUCIÓN EMPRESARIAL A TASA ÚNICA (CETU)

La propuesta del Gobierno para adoptar un nuevo tributo consiste en gravar la aportación de la empresa al valor de la producción nacional que es destinado al mercado, excluido el valor de la producción adquirido de otras empresas. Para determinar la base del CETU se resta del valor de la producción el consumo intermedio, así como la formación bruta de capital, ya que el gravamen trata a las incorporaciones de bienes de activo fijo como un gasto. La CETU es un "gravamen mínimo" respecto del impuesto sobre la renta total, es decir, del impuesto sobre la renta propio y retenido a terceros. Únicamente se pagaría por concepto de CETU el excedente entre ese gravamen y el impuesto sobre la renta total (propio y retenido).

La Cámara de Diputados ha sugerido que el nuevo tributo sea examinado dentro de los tres años para determinar entonces si puede o no extenderse de manera de reemplazar de manera definitiva al impuesto sobre la renta.

Dado que la retribución a los factores de la producción incluye las remuneraciones totales por sueldos y salarios, así como las utilidades no distribuidas, y los pagos netos de dividendos, intereses y regalías, entre otras, la CETU no gravaría únicamente la utilidad de la empresa, sino la generación de flujos económicos destinados a la retribución total de los factores de la producción.

Para determinar el monto del pago mínimo se reconoce, vía crédito, el impuesto sobre la renta correspondiente a las retribuciones a todos los factores de la producción tal como las utilidades, los dividendos o los salarios, las retribuciones que se pagaron en el impuesto sobre la renta mediante retención, así como las contribuciones patronales al seguro social, así como las donaciones empresarias que podrán dedicarse siempre y cuando no exceden del 7% de la respectiva utilidad fiscal de los donantes.

Por otra parte las asociaciones civiles, las escuelas privadas, y los pequeños productores agropecuarios quedaran fuera del alcance de este tributo.

Dado que la CETU es un gravamen que tiene una base gravable más amplia que el impuesto sobre la renta, por lo cual se gravará a quienes hoy no pagan el impuesto sobre la renta, en principio se supone haría más equitativo al gravamen. Por otra parte, para evitar que la Contribución Empresarial a Tasa Única represente una obligación fiscal adicional, se propone que este gravamen sustituya al impuesto al activo. De esta forma, se establece como objeto de la CETU la percepción efectiva de los ingresos totales por las personas físicas y las morales residentes en México por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, con independencia de que dichas actividades se realicen o no en el territorio nacional. También están obligados al pago de la contribución empresarial los residentes en el extranjero que tengan establecimiento permanente en el país, por los ingresos que sean atribuibles a dicho establecimiento y que provengan de las actividades mencionadas. En el proyecto de ley se señala que cuando en el ejercicio fiscal el monto de las deducciones autorizadas sea superior a los ingresos, los contribuyentes tendrán derecho a un crédito fiscal que se determinará aplicando la tasa del gravamen al excedente de las deducciones sobre los ingresos. Dicho crédito se actualizará por inflación.

(Continúa)

Recuadro 1 (conclusión)

Por otra parte, se dispone que el crédito fiscal se pueda aplicar contra la CETU correspondiente al ejercicio, así como contra los pagos provisionales, correspondientes a los diez ejercicios siguientes a aquél en que se originó, hasta agotarlo. La CETU, al igual que el impuesto sobre la renta, es un gravamen que se calcula por ejercicios fiscales, para lo cual los contribuyentes deberán considerar la totalidad de los ingresos obtenidos en un ejercicio, menos las deducciones autorizadas efectuadas en el mismo periodo y al resultado se le aplicará la tasa única. Si bien el proyecto del Poder Ejecutivo había propuesto establecer una tasa del 19% las discusiones posteriores en la Cámara de Diputados han reducido la misma al 16,5 % para el primer año de vigencia y al 17,5% para el año 2010. Con base a la información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas por Sectores Institucionales, 1999-2004, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se había estimado que la aplicación de la contribución empresarial a la tasa única al 19%, habría generado ingresos adicionales del orden de 1.8% del PIB a partir del año de 2009, en tanto que durante 2008, año de transición, se estima una recaudación de 1.3% del PIB.

Fuente: Elaborado en base al Mensaje del Proyecto de Ley del CETU, Ministerio de Hacienda y Finanzas; México, 2007, y a las discusiones para su tratamiento en la Cámara de Diputados.

El gravamen así determinado es considerado, en algunos casos, como una suma mínima a pagar, ya que cuando la determinación del monto de impuesto que se efectúa tomando en cuenta los criterios de renta neta arroja resultados superiores, el contribuyente deberá ingresar el excedente determinado, caso contrario el impuesto sobre los activos o sobre las ventas brutas permanece como un umbral del cual no podrá descenderse.

En otras circunstancias, y especialmente en las experiencias más recientes, estos métodos alternativos se han inclinado a brindar opciones al contribuyente sobre el criterio de determinación a utilizar, siendo necesario requerir autorización previa a la administración tributaria, aunque esta obligación no está presente en todos los casos.

Asimismo, se observa que, de manera complementaria, en los países en los cuales se ha seguido esta tendencia se observa una redefinición del concepto de sujeto gravado, limitándose el ámbito de las personas físicas casi exclusivamente a aquéllos que obtienen ingresos del trabajo personal obtenido en relación de dependencia. Estos gravámenes han sido considerados inconstitucionales en algunos países (por ejemplo, Costa Rica y Guatemala), por interpretar que los mismos constituían una doble imposición sobre las sociedades y que no consideraban la real capacidad contributiva de estos sujetos.

En 1995, la Ley de Justicia Tributaria introdujo en Costa Rica un impuesto del 1% sobre los activos de las empresas, acreditable al pago del impuesto sobre la renta. Sin embargo, la aplicación de este impuesto tuvo serios inconvenientes, porque se consideró que constituía un peso excesivo para las actividades agropecuarias, así como para otros sectores productivos. Por ello, en el año 2000, la Justicia lo declaró inconstitucional y el fisco tuvo que devolver lo cobrado a los contribuyentes que no pudieron aplicarlo como crédito del impuesto sobre la renta. Finalmente, el impuesto fue derogado.

En Guatemala, el impuesto sobre base presunta denominado “impuesto a las empresas mercantiles y agrícolas” (IEMA), fue introducido en 1998 y a inicios del 2004 fue declarado inconstitucional por el Poder Judicial. Se aplicaba de dos maneras alternativas a elección del contribuyente: con una tasa de 3,5% sobre el activo neto total o 2,25% sobre los ingresos brutos. En 2002 el IEMA recaudó 1,4% del PIB, la mitad del total recaudado por el impuesto a la renta. Ese mismo año fueron incrementadas de manera sustancial las alícuotas de aquel impuesto. Actualmente, se aplica un impuesto del 5% sobre los ingresos brutos de las personas jurídicas que constituye una alternativa a la aplicación del régimen general que se aplica sobre la renta neta a la tasa del 31%. Esta opción está prevista para el caso de empresas multinacionales que deben acreditar el pago del impuesto a la renta neta.

Mientras que en la generalidad de los casos se ha optado por una tasa que oscila en torno al 1,0% sobre el valor de los activos brutos (ver cuadro 24), más recientemente ha cobrado impulso la utilización del valor de las ventas o ingresos brutos como base sustitutiva del 5% en Guatemala, si bien algunos países como Belice han establecido niveles de tarifas diferenciadas según el sector de

actividad (de 0,75% a 25%), hecho que ha contribuido a crear aún más tratamientos discriminatorios de los que el propio tributo ya está generando.

Como se señala en Gómez Sabaini (2006) “la aplicación de estos gravámenes es el resultado innegable de las limitaciones que enfrentan los países, tanto desde el punto de vista legal como administrativo, de aplicar una estructura impositiva en la cual las tasas nominales o legales utilizadas estén en consonancia con las tasas efectivas resultantes, pero estos sistemas de hecho conducen a la eliminación del impuesto societario, y convierten al gravamen en un pseudo impuesto en cascada, agravando los problemas ya existentes en materia de eficiencia y competitividad económica”.

Por el contrario, el fortalecimiento del impuesto a la renta requeriría poder ampliar la base imponible del tributo -eliminando exenciones, tratamientos discriminatorios que benefician a ciertos sujetos y/o sectores de actividad- y lograr un cumplimiento voluntario más elevado, ya que todas estas razones han redundado en que las tasas efectivas que pagan las sociedades se encuentren entre el 5% y el 10% de la renta neta. Y por sobre todas las cosas debería mejorar la capacidad de gestión y control efectivo de las administraciones tributarias”.³⁴

En Honduras, en abril de 2003, La Ley de Equidad Tributaria (LET) instituyó un impuesto mínimo a la renta de 1% sobre el activo neto total de las personas jurídicas. Un gravamen semejante en su estructura había sido dejado sin efecto un par de años atrás debido a que por la cantidad de reformas introducidas que habían deteriorado sustancialmente su recaudación, se consideró que el mismo se había tornado inútil.

En el caso de Nicaragua, la Ley de Equidad Fiscal (LEF) de mayo de 2003 estableció un impuesto mínimo a la renta sobre las personas jurídicas, en general, las que están sujetas a un pago mínimo a cuenta del impuesto a la renta del 1,0% sobre el valor de los activos totales, en exceso de 150.000 dólares. Por otra parte se observa que la ley excluye a los contribuyentes cuyo inicio de operaciones mercantiles fuere menor de tres años, y posteriormente se incorporó otra excepción consistente en ampliar de hecho los tres años del mencionado inicio de operaciones, mediante el agregado: “más el período de maduración de los proyectos”, con lo cual se desvirtuó y debilitó la recaudación bajo esta modalidad.

Este sistema sustituyó al existente desde 1990 (Decreto 68) que establecía una renta mínima igual al 4% del patrimonio neto de las empresas, el que debido a la ausencia de corrección monetaria de los valores del patrimonio y a una serie de maniobras elusivas para incrementar el monto de los pasivos, y consiguientemente reducir el patrimonio neto, había tenido un efecto muy marginal en la recaudación del tributo. Asimismo, sus efectos se debilitaron al limitar la aplicación del gravamen sólo a los contribuyentes que no llevaban libros contables legalmente aprobados. Por ello, luego del período inicial de implementación, el efecto de los mismos fue diluyéndose debido también al aumento del monto mínimo de capital requerido para su aplicación y a la paulatina disminución de la tasa, concluyéndose en su derogación, haciendo lugar a los fuertes embates que estos gravámenes enfrentaron en todos los países.

³⁴ Gómez Sabaini (2006), Cuadro 17.

Cuadro 24
IMPUESTOS MÍNIMOS O SUSTITUTIVOS DEL IMPUESTO SOBRE LAS RENTAS
(ALICUOTAS EN %)

País	1986	1992	1997	2000	2006
Argentina	1,5 sobre patrimonio neto ^a	2 sobre activos brutos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos
Bolivia	Si	Si	No	No	No
Brasil	No	No	No	No	No
Chile	No	No	No	No	No
Colombia	8 sobre patrimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable	7 sobre patrimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable	5 sobre el patrimonio neto o 1,5 sobre el patrimonio bruto constituye el ingreso mínimo gravable	5 sobre el patrimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable	6 sobre el patrimonio neto constituye el ingreso mínimo gravable
Costa Rica	0,36-1,17 sobre activos fijos	0,36-1,17 sobre activos fijos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	No
Ecuador	0,15 sobre activos	0,15 sobre patrimonio neto ^b	0,15 sobre patrimonio neto ^b	0,15 sobre patrimonio neto ^b	No
El Salvador	0,1-1,4 sobre patrimonio neto	0,9-2,0 sobre activos	No	No	No
Guatemala	0,3-0,8 sobre inmuebles ^c	0,3-0,9 sobre inmuebles ^c	0,2-0,9 sobre inmuebles	1,5 sobre activos	5 sobre la diferencia entre las rentas brutas y las rentas exentas
Honduras	No	No	No	0,75 sobre activos	1,0 sobre los activos
México	No	2 sobre activos brutos ^a	1,8 sobre activos ^a	1,8 sobre activos ^a	1,8 sobre activos ^a
Nicaragua	1,0 sobre inmuebles ^c	1,5-2,5 sobre patrimonio neto	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre inmuebles	1,0 sobre activos ^g
Panamá	1,0 sobre patrimonio neto ^g	1,0 sobre patrimonio neto ^g	1,0 sobre patrimonio neto ^g	1,0 sobre patrimonio neto ^g	2,0 sobre el patrimonio neto ^g y 30% sobre la renta neta gravable si es inferior al 4,67% de los ingresos gravables (1,4% del ingreso bruto)
Paraguay	1,0 sobre inmuebles ^c	1,0 sobre inmuebles ^c	1,0 sobre inmuebles ^c	1,0 sobre inmuebles ^c	1,0 sobre activos
Perú	1,0-2,5 sobre patrimonio neto	2 sobre patrimonio neto	0,5 sobre patrimonio neto	Derogado	0,6 sobre los activos netos ^h
República Dominicana	No	No	No	No	1 sobre activos
Uruguay	2,8 sobre patrimonio neto	2 sobre patrimonio neto	1,5-3,5 sobre patrimonio neto	1,5-3,5 patrimonio neto	Derogado
Rep. Bolivaria de Venezuela	No	No	No	1,0 sobre activos ^a	No

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Tanzi (2000) para 1986 a 2000 y "Taxation in Latin America", International Bureau of Fiscal Documentation.

^a Impuesto mínimo a la ganancia de las personas jurídicas; acreditable contra el impuesto a la ganancia. El impuesto a las ganancias es acreditable contra el impuesto a los activos brutos para evitar el problema de los inversores extranjeros de acreditar contra los pasivos tributarios en el país de origen.

^b Consiste en el 1% sobre los activos como pago adelantado del impuesto a las ganancias.

^c La base está formada por los bienes inmuebles pero el impuesto no está concebido como un impuesto a la propiedad sino como un impuesto adicional a la ganancia de las empresas.

^d Existe un mínimo no imponible de 3.000.000 de lempiras.

^e Existe un mínimo no imponible de 150.000 dólares.

^f Este impuesto tiene la forma de una licencia para hacer negocios y el monto máximo de impuesto es de 20.000 balboas por año.

^g Este impuesto tiene la forma de una licencia para hacer negocios y no se considera como pago a cuenta del impuesto a la renta. En el caso de empresas comerciales e industriales su monto oscila entre 100 y 40.000 balboas por año; en el caso de empresas financieras la base imponible y el impuesto aplicado (fijo o según una tasa) varían según el tipo de entidad.

^h Existe un mínimo no imponible de S/. 5.000.000 y el impuesto caduca el 31/12/2007.

En Panamá, se aplica un impuesto del 2% sobre el patrimonio neto a las personas jurídicas con carácter de licencia comercial, pero el hecho de tener un límite máximo de 40.000 balboas por año, prácticamente lo excluye de ser considerado como un impuesto mínimo a la renta.

Como se observa son varios los países donde se aplican normas complementarias destinadas a establecer un piso mínimo de imposición de renta presunta con prescindencia del monto de la renta efectiva, tal como también esta contemplado en la legislación de los EEUU con el impuesto

alternativo mínimo (*AMT*). No obstante, la diferencia sustancial consiste en que en ese país las personas físicas son las que quedan sujetas del *AMT*, mientras que en los países de América Latina son las sociedades las que mayoritariamente quedan sujetas a las normas de imposición complementaria sobre los activos o sobre los ingresos brutos.

Las ideas centrales detrás de estos gravámenes son básicamente las mismas en la medida que buscan prevenir que personas de altas rentas en un caso, o sociedades, en el otro, por el hecho de estar protegidas por beneficios tributarios especiales, terminan pagando un monto exiguo o nulo.

En ambos casos, cuando el impuesto determinado sobre base real supera al monto del impuesto mínimo, este último no debe ser pagado, pero si el impuesto regular queda por debajo del monto mínimo, la diferencia respecto al monto mayor debe ser ingresada.

En los países de la región, el gravamen alternativo busca recuperar parcialmente la recaudación que se pierde con motivo de los beneficios impositivos otorgados, la ausencia de normas que limiten las deducciones -tal como es el caso de los intereses pagados-, las maniobras elusivas y evasivas de los contribuyentes y por cierto, el limitado grado de eficiencia de muchas de las administraciones tributarias para controlar el incumplimiento.

En los hechos, la aplicación de estos gravámenes es el resultado innegable de las limitaciones que enfrentan los países, tanto desde el punto de vista legal como administrativo, de aplicar una estructura impositiva en la cual las tasas nominales o legales utilizadas estén en consonancia con las tasas efectivas resultantes.

Para lograr ello se requeriría poder ampliar la base imponible del tributo, reduciendo el monto de los “gastos tributarios” otorgados mediante exenciones, tratamientos discriminatorios que benefician a ciertos sujetos y/o sectores de actividad, y lograr un cumplimiento voluntario más elevado, ya que todas estas razones han redundado en que las tasas efectivas que pagan las sociedades se encuentren entre el 5% y el 10% de las tasas legales, y por sobre todas las cosas mejorar la capacidad de gestión y control efectivo de las administraciones tributarias.

Por esas razones en varios países de la región se han desarrollado estimaciones periódicas de los “gastos tributarios” a fin de poder apreciar la importancia y la evolución de este tipo de medidas que resultan ser de un alto costo en términos de pérdidas de recursos en muchos países.

3.2 El tratamiento diferenciado según el tamaño del contribuyente

No sólo la recaudación del impuesto a la renta resulta ser exigua cuando se la compara con la producida por otros gravámenes, tal como el IVA, sino que además se observa una falta de generalidad en las bases imponibles de la mayor parte de los países de América Latina.

En ese sentido, y en pro de facilitar el cumplimiento del gravamen se aplican sistemas diferenciados según el nivel de ingreso del contribuyente o la magnitud económica del contribuyente. También se observa que el concepto de ingreso o renta imponible suele estar restringido por el gran cúmulo de rentas exoneradas o que quedan fuera del ámbito del impuesto. Además, con el fin de facilitar a la administración tributaria el cumplimiento del tributo, se aplican normas de determinación presuntiva de la renta según la actividad económica desarrollada, como por ejemplo para los sectores primarios, construcciones, profesionales, u actividades informales, todo lo cual limita la efectividad recaudatoria e introduce una serie de incentivos diferenciales entre los distintos sectores económicos.

En concreto, la pretendida globalidad del gravamen se ve altamente lesionada por la innumerable cantidad de tratamientos diferenciados, donde como resultado de ellas los

contribuyentes que tienen el mismo nivel de ingreso terminan pagando distintos montos de impuesto de acuerdo a las particularidades de cada uno de ellos.

i) Argentina: En el país se aplica desde 1998 el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (Monotributo). Está dirigido a la microempresa personal considerando que el nivel máximo de facturación es bajo (para los servicios 24.000 dólares y para el comercio 48.000 dólares). La técnica presuntiva es mixta, por cuanto tiene en consideración para categorizar a los pequeños contribuyentes tanto los ingresos brutos como determinadas magnitudes físicas con carácter general (energía eléctrica consumida y superficie afectada a la actividad). Es un régimen de los denominados de “cuota fija”, que sustituye tanto a los impuestos nacionales (impuesto a las ganancias, impuesto al valor agregado e impuesto a la ganancia mínima presunta –imposición patrimonial a los activos empresariales que se constituye en un monto mínimo del impuesto a las ganancias-), como a los aportes previsionales del sistema de seguridad social y del seguro de salud. La cuota fija equivale aproximadamente al 33 % de lo que debería pagar el pequeño contribuyente en el régimen general, por lo que se ha constituido en un estímulo fiscal importante.

ii) Bolivia. La reforma tributaria efectuada hace casi una década y que sustituyó el sistema tributario de manera integral, estableció tres sistemas presuntivos para los pequeños contribuyentes. El régimen simplificado (RST) para los artesanos, comerciantes minoristas y vivanderos, que establece una cuota fija por categorías; el sistema tributario integrado (STI) que está orientado al transporte urbano, interprovincial e interdepartamental de pasajeros y carga, y el régimen agropecuario unificado (RAU) destinado a las actividades primarias y basado en multiplicar la cantidad de hectáreas por la cuota establecida anualmente según la categoría a la cual se pertenezca. Como señala Darío González³⁵ los dos primeros están destinados a la microempresa unipersonal y utilizan el sistema de cuota fija, mientras que el tercero también está destinado a las personas físicas, cooperativas agropecuarias y establece como sistema de determinación un valor presunto por hectárea, que es diferenciado según el tipo de actividad primaria desarrollada y la zona del país donde se lleva a cabo.

iii) Brasil. El país estableció, a partir de 1997, el régimen SIMPLES y desde enero del corriente año el denominado Súper-Simples que sustituye mediante un solo pago todos los impuestos federales, y actualmente estatales y municipales, así como las contribuciones del empleador al sistema de seguridad social. Este régimen está destinado a las personas jurídicas que conforman las denominadas micro y pequeña empresa. El régimen no sólo está destinado a la simplificación del sistema tributario sino especialmente a la disminución de las cargas sociales a los empleadores a los efectos de estimular el empleo, ya que el mismo desvincula el costo de la mano de obra asumido por las empresas al aporte patronal, el cual pasó a ser calculado proporcionalmente a la facturación mensual. Aparte del SIMPLES se instrumentó el régimen de renta presunta (RRP) con la finalidad de simplificar el cumplimiento de las PYMES, exclusivamente en el impuesto a la renta, estableciendo como técnica presuntiva la aplicación de un porcentaje sobre los ingresos brutos según el tipo de actividad que desarrolle la empresa. Así, mientras que el primero del sistema comprende a las empresas con ingresos brutos de hasta 1.000.000 de dólares, el RRP abarca a las empresas con una facturación anual de hasta 10.000.000 de dólares.

iv) Costa Rica. El régimen de tributación simplificado está destinado tanto a personas físicas como jurídicas que se dediquen a la actividad comercial y sustituye el impuesto sobre la renta y el IVA. Este sistema utiliza como técnica presuntiva el vapor de las compras efectuadas y aplica coeficientes o factores tanto para uno como para otro gravamen. En general el sistema puede

³⁵ González D. (2006).

decirse que está destinado a la microempresa de pequeños comerciantes, industria y pesca artesanal.

v) **Chile.** El país aplica diversos sistemas simplificados, tanto para sustituir el IVA como el Impuesto a la Renta respecto a los sectores de minería, comercio, industria y pesca y el régimen de Renta Presunta al sector Agropecuario. Mientras que los primeros están destinados a las microempresas, según se define en la propia legislación (aproximadamente actividades con ventas inferiores a 80.000 dólares anuales), el régimen para el sector agropecuario, abarca también a empresas pequeñas con ventas anuales hasta los 480.000 dólares. El gravamen se determina utilizando distintas técnicas según la actividad del contribuyente: en la actividad minera se aplica una alícuota progresiva según el precio internacional del cobre; en el comercio a los comerciantes estacionados una cuota fija en unidades tributarias; a los talleristas un porcentaje de los ingresos brutos y a los pescadores artesanales una cuota fija en base a las toneladas de registro de la embarcación. En cuanto al régimen a la actividad agropecuaria, se aplica un porcentaje sobre el avalúo fiscal del predio afectado a la actividad.

vi) **México.** La Ley del Impuesto sobre la Renta ha establecido la posibilidad de que los contribuyentes de baja capacidad administrativa y contributiva cumplan con sus obligaciones fiscales en materia de dicho impuesto, a través de un esquema de tributación simple que los incentive a permanecer o incorporarse en la economía formal. A partir del ejercicio fiscal de 2003 se transfirió a las Entidades Federativas la administración y recaudación del impuesto sobre la renta correspondiente al régimen de pequeños contribuyentes buscando, por una parte, fortalecer los ingresos de las Entidades Federativas y, por la otra, mejorar la administración de dicho impuesto, dada la mayor cercanía que las autoridades estatales tienen con este sector de contribuyentes. Para el ejercicio fiscal de 2004 se estableció la posibilidad de que los pequeños contribuyentes pudieran pagar los impuestos sobre la renta y al valor agregado mediante cuotas fijas determinadas por estimativa de ingresos o del valor de las actividades, respectivamente, por las Entidades Federativas, y a partir del año 2006 se estableció que éstas cobraran en una sola cuota ambos gravámenes. Además, se debe señalar que, como actualmente sucede con los impuestos sobre la renta y al valor agregado de los pequeños contribuyentes, las Entidades Federativas deberán recaudar en una sola cuota tanto el impuesto al valor agregado como el impuesto sobre la renta y la contribución empresarial a tasa única a cargo de los contribuyentes, así como, en su caso, las contribuciones y derechos locales que dichas entidades determinen. Con esta medida, se busca mantener la simplificación en el esquema de tributación de los pequeños contribuyentes, ya que seguirán pagando en una sola cuota y ante una misma autoridad la totalidad de los impuestos a que se encuentran sujetos. Así mismo, dado que el régimen de pequeños contribuyentes en la CETU va dirigido a un sector de baja capacidad administrativa, se propone que los mismos lleven una contabilidad simplificada en iguales términos que la Ley del Impuesto sobre la Renta y que cuenten con comprobantes que reúnan los requisitos fiscales por las adquisiciones que realicen respecto de bienes nuevos de activo fijo cuyo precio sea superior a \$2,000.00, tal y como actualmente se encuentran obligados para los efectos del impuesto sobre la renta.

vii) **Perú.** En el país rigen dos regímenes especiales de tributación: el nuevo régimen único simplificado (RUS) y el régimen especial de renta (RER). El primero de ellos (RUS) es un sistema presuntivo para el comercio, industria y servicios excluido el transporte de carga y pasajeros y alcanza a los que tengan rentas empresariales de hasta unos 70.000 dólares anuales. Estos contribuyentes tributan en base a una base ficta sobre los ingresos brutos y ciertos parámetros físicos. El régimen especial de renta (RER), si bien se aplica a los mismos sujetos está referido a contribuyentes que tengan ingresos netos gravables inferiores a 70.000 dólares así como otros requisitos físicos establecidos, y se les aplica una alícuota del 2,5% para las actividades de comercio e industria y del 3,5% para la actividad de servicios.

viii) República Dominicana. Se aplica un régimen de estimación simple (RES) por el cual se sustituye exclusivamente el impuesto sobre la renta, y con el fin de simplificar la determinación del mismo se considera como base imponible el 70% de los ingresos brutos del periodo y se aplican sobre los mismos una escala progresiva del 15% al 25%.

ix) Uruguay. Dos regímenes presuntivos se aplican: el régimen para la pequeña empresa (IPE) y el monotributo. El IPE está destinado a la micro y pequeña empresa, sustituyendo mediante una cuota fija al impuesto a las rentas de la industria y comercio (IRIC) y al IVA. En cambio el Monotributo está destinado a la empresa unipersonal que realice actividades comerciales, tanto ambulantes como estables. En los hechos implica un régimen de exención, ya que el aporte está destinado exclusivamente al régimen de seguridad social en base a un salario ficto.

En síntesis, se observa que son varios los países que por distintas razones y circunstancias, han optado por incorporar en la imposición a la renta, personal y societaria, alternativas simplificadoras para la determinación del impuesto a ingresar, ya sea porque las normas generales del gravamen resultan ser complejas para esos subgrupos de sujetos, o porque las administraciones tributarias enfrentan costos crecientes para el control de los mismos.

Argentina es, posiblemente, uno de los países que pareciera haberse excedido en los niveles de sustitución de los criterios de aplicación del gravamen, ya que argumentando la necesidad de incorporar a la base del mismo parte de la economía o empleo informal, la cuota fija del Monotributo equivale a aproximadamente al 33% de lo que debería pagar el pequeño contribuyente en el régimen general, lo que se ha constituido en un estímulo fiscal importante.³⁶ Este estímulo diferencial ha lesionado la equidad del gravamen y ha puesto incentivos para incorporarse al régimen en aquellos contribuyentes que normalmente no podrían estar alcanzados por el mismo.

4. Las nuevas tendencias en materia de la imposición a la renta de las personas físicas

Varios países desarrollados se han estado moviendo durante los últimos veinte años en un proceso de reforma a la imposición personal a la renta apartándose de los principios ortodoxos del impuesto global o sintético, formulación tradicional sustentada en el principio de Schanz-Haig-Simons, por el cual se gravan la totalidad de los ingresos (menos deducciones) del trabajo y del capital de manera global a la misma tasa progresiva. Ello implica que el valor de las deducciones admitidas es creciente en función del nivel de ingreso, ya que los contribuyentes se benefician de acuerdo con su tasa marginal. De ahí en más cabe analizar con un cierto grado de detalle distintas alternativas seguidas en las últimas décadas en lo que hace a la orientación de las reformas adoptadas, que son básicamente las siguientes.³⁷

Por una parte, el *sistema de imposición dual* que impone tasas distintas según se trate de ingresos netos del trabajo o del capital (dividendos, intereses, ganancias de capital realizadas). En el sistema dual -de ahí su nombre- se utiliza, por una parte, tasas proporcionales para gravar los ingresos de capital y por la otra, tasas progresivas para los ingresos del trabajo y de pensiones. De ahí que el valor de las deducciones está en relación con el tipo de renta obtenida. En su concepción más pura, a su vez, el nivel de la tasa sobre los ingresos del capital es igual a la aplicada para las rentas corporativas o empresariales a fin de que los distintos tipos (dividendos, intereses y ganancias de capital) de rentas pasivas de capital tributen de manera homogénea.

³⁶ González D. (2006), página 9.

³⁷ Si bien existe un incipiente e interesante debate sobre consideraciones de género en las reformas tributarias, en especial las relacionadas con la imposición sobre las rentas personales, éste no se ha reflejado aún en las discusiones de las reformas fiscales de los países latinoamericanos. Teniendo en cuenta la creciente importancia de esta temática y su eventual desarrollo futuro en la región se recomienda la introducción a esta temática a partir de la experiencia de España que puede consultarse en Pazos Morán (2005).

Pioneros de la imposición dual han sido los países nórdicos, comenzando por Dinamarca en 1987, Suecia en 1991, Noruega en 1992 y Finlandia en 1999, países que aún siguen teniendo un alto nivel de imposición a la renta y con tasas efectivas previas a las reformas indicadas que afectaban el nivel de competitividad doméstica e internacional de los mismos. Por otra parte, no puede dejar de mencionarse el contexto económico y social de esa región en la que impera una fuerte presencia de políticas públicas con contenidos de equidad distributiva no igualados por ninguna otra economía de mercado.

El sistema de tributación dual ha sido también adoptado recientemente por España con la reforma tributaria del 2006 y a nivel regional por Uruguay, reforma que fue aprobada en diciembre de 2006 con vigencia a partir de julio del 2007, si bien las condiciones previas a la reforma entre ambos casos difieren sustancialmente. Mientras en España existía una multiplicidad de tratamientos a los ingresos de capital que debían ser armonizados para evitar continuos arbitrajes, en el caso de Uruguay, los mismos se encontraban fuera del ámbito de la imposición a la renta al no existir previamente un impuesto que contemplase la naturaleza gravable de los mismos de manera unificada.³⁸ (Recuadro 3).

Por otra parte, el *sistema de imposición plana* (*flat tax*) utiliza una tasa proporcional - de ahí su nombre- para gravar toda forma de ingreso. Esto implica que tanto el ingreso del trabajo como del capital son igualmente tratados, y que el nivel de las deducciones admitidas son independientes del nivel de ingreso. De ahí que una de las alternativas seguidas para darle progresividad a este sistema ha sido mediante la incorporación de exenciones o mínimos de ingreso no gravados. La pureza del sistema de tasa única y proporcional se pierde en la generalidad de los casos en el momento en que los aportes al financiamiento de la seguridad social tributan a otro nivel de tasas y adicionalmente, por el hecho de que, en general, estos aportes quedan sujetos a un límite máximo una vez alcanzado cierto nivel de renta.

En este modelo de imposición, la tasa a la que tributan las rentas societarias es igual a la aplicada para el conjunto de las otras rentas. Además, el concepto de beneficio societario no responde a los patrones tradicionales, ya que el mismo es determinado como el total de los ingresos menos la totalidad de los gastos e inversiones efectuadas en el periodo. Se observa así que el concepto de depreciación periódica deja lugar para ser reemplazado por la deducción total de los montos invertidos en el mismo ejercicio en que son efectuadas.

Del análisis realizado en cuanto a las nuevas tendencias de reformas, se observa que casi en ninguna circunstancia se han adoptado sistemas puros, ya sea de impuesto dual o de impuesto plano, sino que los países han efectuado combinaciones o híbridos de los mismos, que en buena medida los acercan a los sistemas híbridos que parten del criterio de Haig-Simmons.

³⁸ Para una detallada fundamentación respecto a la estructura de la reforma tributaria de Uruguay se recomienda la lectura de los trabajos de Barreix y Roca que han servido como base para la preparación de la misma. No obstante algunos aspectos recomendados por estos autores no han sido tomados en consideración a lo largo del proceso, y en particular en lo que respecta al tratamiento del Secreto Bancario respecto al cual los autores han propuesto levantarlo para los movimientos financieros por motivo transacción y mantenerlo para los movimientos por motivos de acumulación.

Recuadro 3

LA RECIENTE REFORMA TRIBUTARIA DE URUGUAY (LEY 18.083)

A partir del 1ro. de julio de 2007 entró en vigencia la reforma tributaria de Uruguay aprobada en diciembre de 2006, que por su alcance y profundidad constituye un cambio significativo en el sistema tributario del país. Por esos motivos se hace un análisis en particular de la misma señalando que:

a. La reforma elimina 14 de los 28 tributos existentes que complicaban la administración del sistema e imponía costos innecesarios sobre los contribuyentes, alcanzando algunos de ellos la misma base imponible, tal como el IVA y el COFIS. Del total de los gravámenes existentes la suma de los 19 impuestos menores no generaba una recaudación superior al 5% del total. De ahí que el objetivo de la simplicidad ha estado presente en este aspecto de la depuración del sistema.

b. Se crean nuevas figuras tributarias, tales como el Impuesto a la Renta de las Actividades Empresariales (IRAE) en sustitución del Impuesto a la Renta de la Industria y Comercio, del Impuesto a las Actividades Agropecuarias y del Impuesto a las Comisiones. Además se crea un impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF) en sustitución del Impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) y un Impuesto a la Renta de los No Residentes (IRNR).

c. Además de la eliminación del COFIS y de gravámenes de baja recaudación se reduce la tasa general del IVA del 23% al 22%, la tasa reducida del 14% al 10% y se eliminan las exoneraciones para algunos bienes como la leche larga vida y servicios, tal como la venta de inmuebles nuevos. Todo ello permitió la unificación de los aportes patronales tanto para el sector público como para el privado

d. En particular, en materia de imposición a la renta empresarial (IRAE), se mantiene el principio de fuente, se define de manera amplia al sujeto alcanzado por el tributo y se brinda la opción a las personas físicas para optar por liquidar el gravamen de acuerdo con las normas de los mismos. Además, en materia internacional, se define a los establecimientos permanentes, se incluyen normas relacionadas con precios de transferencia, incorporando además de los métodos tradicionales de la OCDE el sexto método utilizado por la legislación argentina (Cap. VII). Asimismo se establecen tanto límites a la deducción de gastos entre ellos intereses pagados (Artículo 20) en cuanto a la deducción incrementada de gastos como un mecanismo de estímulo a determinados objetos, así como numerosas exoneraciones (Caps IX, X, XI, XII y XIII) y se modifica el régimen de tributación a los productos agropecuarios, ya que de pagar un 3% sobre el valor de los bienes agropecuarios libre de mejoras, pasarán a tributar a la tasa del 25% del ingreso neto que se establece con carácter general para todos los ingresos empresariales, en base a una definición de flujo de ingreso de la actividad. Se crea además un impuesto separado a la enajenación de los bienes agropecuarios que tributarán a la tasa del 6%.

e. Uno de los aspectos centrales está relacionado con la creación del impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) inexistente en el país siguiendo el principio de fuente territorial. El nuevo gravamen establece dos categorías de renta y adopta elementos de un impuesto dual. La Categoría I alcanza a los rendimientos de capital inmobiliario (locación de inmuebles) y de capital mobiliario (dividendos, intereses de inversiones y de toda colocación de capital financiero). La renta de los títulos públicos, los alquileres hasta un ingreso anual equivalente a los 2.500 dólares, y los resultados de la compra-venta de acciones se encuentran exentas del impuesto. A su vez los intereses de colocaciones financieras en bancos uruguayos, quedan alcanzadas a la tasa del 3% si el plazo de colocación es superior al año, o al 5% si es inferior a ese lapso, en la medida en que no tengan cláusulas de ajuste por inflación. A su vez los dividendos pagados por sujetos del IRAE tributarán a la tasa del 7%, mientras que el resto de los ingresos de la Categoría I lo harán a la tasa proporcional del 12%. Asimismo la venta de bienes inmuebles se encuentra exenta en tanto el monto de la venta no supere el equivalente a los 80.000 dólares, (expresadas en Unidades Indexadas) y la compra del nuevo bien sea inferior a los 120.000 dólares, caso contrario pasan a tributar a la tasa del 12%.

f. Por otra parte, se crea la Categoría II que comprende las rentas derivadas del trabajo personal, sean o no, en relación de dependencia, así como los ingresos por jubilaciones. En el caso de la prestación independiente de servicios personales, los contribuyentes podrán deducir el 30% como gastos para la obtención de los mismos. Los ingresos de la Categoría II quedan sujetos a tasas progresivas, expresadas en unidades BPC (Base de Prestaciones y Contribuciones) y van en cinco tramos desde el 10% para rentas que no superen los 7.500 dólares anuales hasta el 25% para los ingresos superiores de los 74.000 dólares. Además el primer tramo de la escala hasta 60 BPC (7.500 dólares anuales) se encuentra exento de gravamen ya que constituye el mínimo no imponible, existiendo además deducciones para gastos médicos de dependientes, pero no existen deducciones personales en relación con la unidad contribuyente.

g. Por otra parte, se crea el impuesto a la renta de no residentes (IRNR) que alcanza tanto a las personas físicas como jurídicas que obtengan fuente de renta uruguaya, ya sean de la Categoría I o II. Siendo así, los no residentes (menos de 183 días en el país) pasarán a tributar a las mismas tasas que los residentes, eliminándose la actual situación de exención existente.

h. La reforma establece limitaciones para la formación de nuevas Sociedades Financieras de Inversión (SAFI) a partir de la fecha de entrada en vigencia de la ley, así como un plazo para la operación de las SAFI existentes posteriores al año 2010 momento en el cual pasarían a tributar de acuerdo con el régimen de imposición general de las IRAE.

Fuente: Elaborado en base al texto de la Ley 18083

Varios países del centro y este europeo han introducido la aplicación del impuesto dual conjuntamente con principios de tributación proporcional o plano (*flat tax*) en el curso de sus procesos de transformación económica. Al respecto Estonia fue el primer país europeo en introducir el impuesto plano a la tasa del 26% tanto sobre el ingreso personal como sobre los beneficios de las sociedades en el año 1994. Como se puede ver en el cuadro 25, los otros países bálticos siguieron el ejemplo, así como también Rusia donde fue adoptado en el año 2001 un impuesto plano del 13% al ingreso personal.

Cuadro 25
IMPUESTOS PLANOS

(En porcentaje)

	Impuesto plano adoptado en	Tasa de impuesto a la Renta personal		Tasa de impuesto a la renta empresarial después de la reforma	Cambio en la deducción básica
		Después	Antes		
Estonia	1994	26	16-33	26	Incremento moderado
Lituania	1994	33	18-33	29	Incremento substancial
Letonia	1997	25	25 y 10	25	Reducción leve
Rusia	2001	13	12-30	37	Incremento moderado
Ucrania	2004	13	10-40	25	Incremento
Eslovaquia	2004	19	10-38	19	Incremento substancial
Georgia	2005	12	12-20	20	Eliminado
Rumania	2005	16	18-40	16	Incremento

Fuente: "The "Flat Tax(es)": Principles and Evidence", Michael Keen, Yi Tae Kim y Ricardo Varsano.

Nota: Tasas relacionadas al año anterior y posterior a la adopción del impuesto plano.

Por último, una alternativa tradicional en la literatura, es la que brinda el impuesto sobre el gasto, ya que en el mismo sólo el consumo realizado por la unidad contribuyente tributa a tasas progresivas pero excluyéndose de la base imponible los ahorros del periodo.

Antes de comentar el empleo de estas alternativas cabe reiterar una vez más dos acotaciones. En primer lugar, resulta difícil encontrar una experiencia de país que hubiese seguido alguna de estas alternativas en su concepción pura. En ese sentido, ningún país ha utilizado el modelo de imposición global y progresiva de manera exclusiva, como tampoco ninguno de los países que han adoptado la forma de impuesto dual o de impuesto plano lo han hecho de igual manera, razón por la cual se habla de impuestos semi-globales, o semi-duales o de combinaciones del impuestos duales y de impuestos planos, a punto tal que algunos autores consideran que el impuesto dual surge de la combinación de un impuesto plano sobre la totalidad de la renta más una sobretasa progresiva sobre la renta del trabajo.³⁹

Para el caso, Noruega grava la totalidad de los ingresos, incluidos los de capital a una tasa proporcional constituyendo la misma la base general del tributo y adicionalmente grava con una tasa progresiva exclusivamente a las rentas del trabajo, lo que constituye la base personal. Esta tasa progresiva incluye un primer tramo libre de gravamen a fin de tomar en consideración el impuesto previamente pagado en la base general y evitar así la superposición de gravámenes.

En función de la amplitud que tome el tramo exento, el impuesto puede alcanzar solamente a la renta de los ingresos del trabajo más elevados, aspecto que convierte al gravamen en un impuesto redistributivo a nivel de los ingresos laborales.

Por lo tanto el caso noruego se asimila a un impuesto plano o *flat*, con características de dualidad en razón de la separación de las distintas fuentes de ingreso (capital y trabajo), en el cual en razón del mínimo exento sólo una pequeña parte del total de los contribuyentes queda sujeto a las tasas progresivas.

En este esquema todas las deducciones están incorporadas en la base general, con el objetivo de que todos los contribuyentes tengan acceso a las mismas y preservar la base personal para lograr la progresividad del tributo.

Una debilidad estructural de este tributo está dada por el tratamiento a los ingresos del trabajo independiente, o autónomo, donde existe amplia posibilidad de arbitraje por parte de los

³⁹ Durán Cabré (2003).

sujetos alcanzados. Por ejemplo, el caso de los profesionales o pequeñas empresas donde se privilegia el trabajo personal y con bajo contenido de capital y que pueden adoptar decisiones de tributar en uno o en otro gravamen, tal como sería un profesional independiente de altos ingresos que se convierte en empresa profesional.

El segundo aspecto, tal como es de suponer, es que todos estos sistemas tienen ventajas e inconvenientes, fortalezas y debilidades, defensores y detractores, así como impulsos y remansos a lo largo del tiempo en cuanto a su discusión y aplicación, por lo que resulta difícil brindar una opinión ecléctica sobre los mismos sin tomar en consideración la situación económica y social, y sobre todo el contexto tributario preexistente al momento de la reforma.

Un elemento común entre las economías de los países nórdicos está dado por la existencia de una distribución del ingreso muy igualitaria, por lo cual el objetivo redistribuidor del sistema tributario no tiene la misma prioridad que ha de tener en economías menos igualitarias, como es el caso de los países de América latina, donde un tratamiento más favorable a las rentas del capital versus las rentas del trabajo podría ser considerada como una situación problemática desde la perspectiva de la equidad.

Antes de abordar el análisis de los pro y contra de cada alternativa resulta conveniente recordar que en los últimos veinte años los países desarrollados se han caracterizado por la reducción de la tasa marginal y media del gravamen y por la simultánea ampliación y fortalecimiento de las bases imponibles. Esta orientación ha estado presente, tanto en los países que continúan adoptado el sistema global de imposición -que son aún la mayor parte de ellos- como los que han adoptado el sistema de imposición dual o semi-dual y los más recientemente incorporados a la tributación plana. En todos los casos, se observa una reducción de las tasas marginales y una significativa ampliación de las bases mediante la reducción de las deducciones y exenciones admitidas, a punto tal que no se observa una caída en la participación de este gravamen en el total de los ingresos tributarios en los países desarrollados a lo largo del tiempo.

Estos cambios no son ajenos a las consideraciones que pueden efectuarse en materia de incidencia o equidad de las distintas alternativas y de la situación de los países en materia distributiva. En la medida en que ingresos de la misma magnitud pero de diferentes fuentes, soportan una carga tributaria diferente, el principio de equidad horizontal implícito en el concepto de capacidad contributiva se ve alterado.

Por otra parte gravar las rentas del capital a una tasa proporcional y las rentas del trabajo a tasas progresivas desconoce la dimensión horizontal del principio de equidad, más aún cuando el problema es agravado por el hecho de que las rentas del capital están generalmente concentradas en los niveles de ingresos más elevados.

¿Cuáles son los argumentos entonces que justifican la aplicación de un tratamiento diferenciado entre ambas fuentes de renta? Sin que el orden de la exposición implique una ponderación de los mismos, son varias las explicaciones esgrimidas en distintas circunstancias para la adopción de estas reformas.

En primer lugar, se señala que los ingresos del capital están sujetos a una tasa de riesgo mayor que las rentas del trabajo y por lo tanto deben quedar sujetas a una menor imposición para que ambas estén igualmente tratadas. Este argumento, no obstante su fortaleza inicial, choca con la evidencia en muchos de los países desarrollados y en desarrollo, de una tasa de desempleo alto y persistente que expone al ingreso del trabajo a un considerable riesgo de obtención futuro.

En segundo lugar, en la medida en que un proceso inflacionario establece una brecha entre las tasas de retorno nominal y real, la imposición global sobre todo tipo de renta implicaría una mayor carga tributaria sobre los ingresos del capital al gravar ingresos de inflación. Sin embargo,

este argumento que ha tenido una considerable fuerza en épocas pasadas choca actualmente con la existencia de economías estables en la última década.

Un tercer elemento que se ha esgrimido para la aplicación de tratamientos diferenciados está dado por la eventual doble imposición producida al gravar tanto los ingresos obtenidos como las rentas de los ahorros generados por dichos ingresos en un marco de ciclo vital, y que la literatura clásica en esta materia analiza al estudiar los efectos económicos del gravamen. Al respecto algunos autores (Sorensen, 1998b) llegan a la conclusión de que el hecho de gravar las rentas de capital provoca una discriminación en contra de los individuos que ahorran frente a los que no lo hacen. Al respecto, es evidente que los sectores afectados por el desincentivo están limitando a los sectores de ingresos más altos que son los que tienen mayor capacidad de ahorro, motivo por el cual un tratamiento diferenciado implicaría una medida que tendría consecuencias favorables sólo para los altos niveles de ingreso.

En cuarto lugar, se argumenta que en la medida en que los sistemas de jubilaciones y pensiones sean financiados no solamente con aportes contributivos sino también con recursos provenientes de la imposición sobre la renta -tanto del trabajo como del capital- y los beneficios del sistema sólo estén destinados a cubrir la jubilación de los perceptores de ingresos del trabajo, se produciría una alteración en la equidad que debiera ser corregida a través de una menor imposición a las rentas del capital. Al respecto, se observa que no son infrecuentes aquellas situaciones en que recursos contributivos son destinados al financiamiento de los gastos públicos de manera general, lo cual invierte el orden de la discriminación mencionada. Asimismo estos razonamientos no son aplicables en aquellos países donde existe una completa separación entre el financiamiento de la seguridad social a través de recursos contributivos y el financiamiento de los gastos públicos a través de ingresos tributarios, como también el caso de países donde existe un sistema jubilatorio basado en cuentas de capitalización o ahorro individuales.

De acuerdo con Cnossen (1997), los argumentos a favor del impuesto dual descansan en dos consideraciones. “La primera es que la alta movilidad y fungibilidad del capital requiere gravar a los ingresos del capital a tasas bajas y proporcionales, y la segunda que la inmovilidad del factor trabajo, así como la desigual distribución del capital humano hace deseable imponer tasas altas y progresivas al ingreso del trabajo”.

Como señala Muten⁴⁰ (1996) es factible pensar que las tasas de imposición tan elevadas utilizadas en los países nórdicos sean la razón por la que se debió emprender una reforma fundamental en la imposición a la renta en esos países. Esta situación es evidente que no resulta ser el elemento general o común en los países latinoamericanos en los cuales, tal como se ha visto, la imposición a la renta tiene una baja ponderación en el total de los ingresos tributarios.

Más allá de todas las anteriores consideraciones, resulta evidente que el movimiento de los países desarrollados, especialmente del norte de Europa, se ha visto motivado por la brecha creciente originada por la evolución de las tasas en los Estados Unidos posteriores a la reforma de 1986, y el propio nivel de imposición de los mismos. En ese sentido, la necesidad de mejorar la competitividad internacional, evitar las salidas de capitales y atenuar el impacto de las estrategias fiscales destinadas a eludir o bajar el nivel de imposición de los países nórdicos, constituye una de las principales causas de estas reformas. Para cerrar esta sección, el Recuadro 4 ofrece una síntesis de los argumentos aquí comentados.

⁴⁰ Muten (1996), página 8.

Recuadro 4

SÍNTESIS DE LAS DEFINICIONES Y EFECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DE LOS IMPUESTOS DUALES Y PLANOS A LA RENTA PERSONAL

La propuesta del Gobierno para adoptar un nuevo tributo consiste en gravar la aportación de la empresa al valor de la producción nacional que es destinado al mercado, excluido el valor de la producción adquirido de otras empresas. Para determinar la base del CETU se resta del valor de la producción el consumo intermedio, así como la formación bruta de capital, ya que el gravamen trata a las incorporaciones de bienes de activo fijo como un gasto. La CETU es un "gravamen mínimo" respecto del impuesto sobre la renta total, es decir, del impuesto sobre la renta propio y retenido a terceros. Únicamente se pagaría por concepto de CETU el excedente entre ese gravamen y el impuesto sobre la renta total (propio y retenido).

La Cámara de Diputados ha sugerido que el nuevo tributo sea examinado dentro de los tres años para determinar entonces si puede o no extenderse de manera de reemplazar de manera definitiva al impuesto sobre la renta.

Dado que la retribución a los factores de la producción incluye las remuneraciones totales por sueldos y salarios, así como las utilidades no distribuidas, y los pagos netos de dividendos, intereses y regalías, entre otras, la CETU no gravaría únicamente la utilidad de la empresa, sino la generación de flujos económicos destinados a la retribución total de los factores de la producción.

Para determinar el monto del pago mínimo se reconoce, vía crédito, el impuesto sobre la renta correspondiente a las retribuciones a todos los factores de la producción tal como las utilidades, los dividendos o los salarios, las retribuciones que se pagaron en el impuesto sobre la renta mediante retención, así como las contribuciones patronales al seguro social, así como las donaciones empresarias que podrán dedicarse siempre y cuando no exceden del 7% de la respectiva utilidad fiscal de los donantes.

Por otra parte las asociaciones civiles, las escuelas privadas, y los pequeños productores agropecuarios quedaran fuera del alcance de este tributo.

Dado que la CETU es un gravamen que tiene una base gravable más amplia que el impuesto sobre la renta, por lo cual se gravará a quienes hoy no pagan el impuesto sobre la renta, en principio se supone haría más equitativo al gravamen. Por otra parte, para evitar que la Contribución Empresarial a Tasa Única represente una obligación fiscal adicional, se propone que este gravamen sustituya al impuesto al activo. De esta forma, se establece como objeto de la CETU la percepción efectiva de los ingresos totales por las personas físicas y las morales residentes en México por la enajenación de bienes, la prestación de servicios independientes y el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes, con independencia de que dichas actividades se realicen o no en el territorio nacional. También están obligados al pago de la contribución empresarial los residentes en el extranjero que tengan establecimiento permanente en el país, por los ingresos que sean atribuibles a dicho establecimiento y que provengan de las actividades mencionadas. En el proyecto de ley se señala que cuando en el ejercicio fiscal el monto de las deducciones autorizadas sea superior a los ingresos, los contribuyentes tendrán derecho a un crédito fiscal que se determinará aplicando la tasa del gravamen al excedente de las deducciones sobre los ingresos. Dicho crédito se actualizará por inflación.

Por otra parte, se dispone que el crédito fiscal se pueda aplicar contra la CETU correspondiente al ejercicio, así como contra los pagos provisionales, correspondientes a los diez ejercicios siguientes a aquél en que se originó, hasta agotarlo. La CETU, al igual que el impuesto sobre la renta, es un gravamen que se calcula por ejercicios fiscales, para lo cual los contribuyentes deberán considerar la totalidad de los ingresos obtenidos en un ejercicio, menos las deducciones autorizadas efectuadas en el mismo periodo y al resultado se le aplicará la tasa única. Si bien el proyecto del Poder Ejecutivo había propuesto establecer una tasa del 19% las discusiones posteriores en la Cámara de Diputados han reducido la misma al 16,5 % para el primer año de vigencia y al 17,5% para el año 2010. Con base a la información del Sistema de Cuentas Nacionales de México, Cuentas por Sectores Institucionales, 1999-2004, publicado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, se había estimado que la aplicación de la contribución empresarial a la tasa única al 19%, habría generado ingresos adicionales del orden de 1.8% del PIB a partir del año de 2009, en tanto que durante 2008, año de transición, se estima una recaudación de 1.3% del PIB.

Fuente : Elaboración propia

5. La evasión fiscal como causa principal de la debilidad de la imposición a la renta en América Latina

Una de las constataciones más interesantes en lo que respecta a la imposición sobre la renta en América Latina está dada por el contraste entre la extensa discusión sobre la estructura teórica o jurídica del gravamen y la escueta o casi nula verificación empírica sobre el grado de cumplimiento (o incumplimiento) del mismo en casi todos los países.

Al contrario de lo que ocurre con las discusiones en torno a los efectos del impuesto al valor agregado, donde se analiza tanto la estructura técnica del mismo como la productividad del gravamen y su grado de cumplimiento de una manera casi sistemática, resulta llamativa la

escasísima información existente sobre el grado de cumplimiento del impuesto a la renta, a nivel societario como respecto a la renta personal.⁴¹ Más aún, pareciera que en las últimas décadas el interés de ahondar en el conocimiento sobre su grado de cumplimiento con un enfoque cuantitativo ha retrocedido, dado que los pocos estudios existentes se refieren –en general- a periodos pasados. Por el contrario, mientras que el análisis de la evasión aplicado a la imposición directa no ha constituido una temática frecuente en los países latinoamericanos sí lo ha sido en los países desarrollados, donde el énfasis está puesto en lograr un cumplimiento estricto de la imposición directa.

Por esos motivos esta sección comenzará analizando, en primer lugar, las distintas alternativas metodológicas existentes a fin de lograr una estimación respecto al grado de evasión que erosiona la recaudación del gravamen. En segundo lugar, se identificarán los estudios efectuados en los distintos países, que por cierto están referidos sólo a un pequeño número de casos.

Es claro que tanto para propósitos de política tributaria como para una eficiente administración del gravamen es conveniente tener estimaciones detalladas y reiteradas de la magnitud de la evasión impositiva relacionada con el mismo. Como se ha mencionado “las mediciones de evasión pueden proporcionar además información sobre los montos evadidos por grupos de contribuyentes (sector rural vs. urbano, ingresos de capital versus rentas del trabajo, renta de profesionales autónomos versus renta de asalariados, etc.), que permiten realizar un mejor diagnóstico sobre el funcionamiento y efectos del gravamen”.⁴²

5.1 Alternativas metodológicas para realizar estimaciones de la evasión

Los sistemas globales de medición de la evasión pueden ser sintetizados en los siguientes: 1) el enfoque monetario; 2). el método del insumo fijo; 3) el método de las brechas o diferencias; 4) el método de las elasticidades; 5) el sistema del potencial tributario legal y 6) el método de las amnistías o blanqueos.⁴³ Seguidamente se presentan algunos comentarios introductorios relacionados con las características de aquellos que se consideran de mayor factibilidad o relevancia para su empleo en los países. Es obvio señalar que el método adoptado en cada caso depende del grado de disponibilidad y confiabilidad de la información económica disponible, que no resulta ser homogénea entre países.⁴⁴ Agrupando a los distintos métodos se puede observar que existen dos grandes sistemas para medir la evasión en la imposición a la renta:

En primer lugar, los sistemas globales, macro-mediciones, o enfoques indirectos, que comprenden a los métodos que parten de agregados económicos, tal como las cuentas nacionales, las variables monetarias, el empleo registrado, o que relacionan la recaudación con el uso de

⁴¹ Debe señalarse, no obstante, que una posible explicación radica en la mayor identificación entre los componentes de la base del IVA y agregados macroeconómicos usualmente estimados por las oficinas de cuentas nacionales de los países. Menos comunes son las estimaciones de matrices insumo producto, también requeridas para la estimación de la evasión en el IVA, aunque los procesos de generalización de su base imponible ha reducido la demanda de información al respecto. También se suele disponer de estudios de evasión en los impuestos sobre la nómina salarial, del mismo modo favorecidos por la existencia de información correspondiente.

⁴² Herschel F. (1978).

⁴³ Para una explicación de los diferentes enfoques véase González Cano (1987)

⁴⁴ La OCDE ha identificado diversos métodos para cuantificar la brecha entre la recaudación potencial de impuestos y la observada, estos son:

- Los métodos indirectos basados en información cruzada;
- Los métodos basados en auditorías aleatorias;
- Los métodos basados en las declaraciones de los contribuyentes;
- Los métodos basados en encuestas;
- Los métodos basados en el uso de modelos analíticos;
- Los métodos basados en experimentos de laboratorio.

determinados insumos físicos utilizados en la producción del bien o servicio, y que en general, son métodos que se refieren al universo de contribuyentes del impuesto.

En segundo lugar, los sistemas parciales, micro-mediciones o enfoques directos, que se refieren más bien a programas especiales de auditoría o fiscalizaciones efectuadas ad-hoc, que tratan de medir la evasión para una muestra de contribuyentes considerada representativa y que infieren a partir de esas informaciones comportamientos sobre un grupo determinado de contribuyentes.

Por último, no puede dejar de mencionarse que también se han utilizado como métodos “sustitutivos o alternativos” estimaciones sobre la economía subterránea o economía no registrada u oculta, que en general, miden los ingresos que no se incluyen en los cálculos del ingreso nacional.⁴⁵ Debe mencionarse que este método no brinda un panorama detallado sobre el grado de cumplimiento en la imposición a la renta de manera exclusiva, ya que no alcanza a medir la evasión en la que incurren los sectores registrados de la economía. Es decir, en cierta medida, el método de la economía subterránea constituye un piso en el proceso de cómputo de la evasión y puede ser de mayor utilidad para cuantificar los efectos en la imposición sobre las ventas.

Como señalan Schneider y Enste (2000) los estudios que buscan medir la economía subterránea enfrentan, en primer lugar, la dificultad de definirla. Así, la economía subterránea comprende no sólo las actividades ilícitas sino también los ingresos no declarados procedentes de la producción de bienes y servicios lícitos, tanto de transacciones monetarias como de trueques. Por lo tanto, la economía oculta incluye toda actividad económica que, en general, estaría sujeta a impuestos si fuera declarada a las autoridades tributarias (cuadro 26).

Estos autores han usado varios métodos y períodos para estimar la dimensión de la economía subterránea en países desarrollados y en desarrollo. En el caso de los países en desarrollo se utilizó frecuentemente el método de insumos físicos (consumo de electricidad), el enfoque de la demanda de dinero y el enfoque de la variable latente o modelo DYMIMIC (Dynamic multiple-indicators multiple-causes). Para los países de la OCDE, el tamaño de la economía subterránea fue calculado mediante el método de la demanda de dinero.

Retornando a los métodos indirectos de medición de la evasión, el método de la brecha o diferencia de ingreso, que es el que mayormente han utilizado los países de América Latina en sus estimaciones, consiste básicamente en la comparación de ingresos declarados para el impuesto sobre la renta con el ingreso que muestran las cuentas del ingreso nacional. Obviamente para que la comparación sea válida las estadísticas de cuentas nacionales no deben estar basadas en las declaraciones del impuesto sobre la renta sino que deben proceder de fuentes distintas. Además su cómputo debe reflejar con certeza el nivel del ingreso nacional del país, ya que en caso de subdeclaración del cálculo del ingreso, el coeficiente de evasión resultante no será representativo del nivel de evasión existente.

⁴⁵ Para un desarrollo de los distintos métodos y estimaciones del cómputo de la evasión y de su relación con la economía oculta o subterránea, véase INDEC (1987).

Cuadro 26
TIPOS DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS SUBTERRÁNEAS

Tipo de Actividad	Transacciones monetarias		Transacciones no monetarias	
	Evasión de impuestos	Elusión de impuestos	Evasión de impuestos	Elusión de impuestos
Actividades lícitas	Comercio en bienes robados; producción y comercialización de drogas; prostitución; juegos de azar; contrabando; estafa.		Trueque de drogas, bienes o de contrabando; cultivo de drogas para uso personal; robo para uso personal.	
Actividades Lícitas	Ingresos no declarados de trabajos por cuenta propia. Sueldos, salarios y activos de trabajos no declarados relacionados con bienes y servicios lícitos.	Descuentos a empleados, prestaciones.	Trueque de bienes y servicios lícitos.	Trabajos "hechos en casa" y ayuda de los vecinos.

Fuente: Schneider y Enste (2000) según estructura de Lippert y Walker (1997).

Es evidente que la realización de estimaciones de evasión del impuesto a la renta de sociedades y de personas físicas presenta muchas más dificultades que en el caso del IVA. Éstas derivan del grado de complejidad de la legislación tributaria aplicadas en cada país, ya que deben tomarse en consideración los montos de ingresos percibidos por los contribuyentes no obligados a declarar, los exenciones, exoneraciones o desgravaciones tributarias, las rentas exentas o deducibles así como los ajustes que deben efectuarse tanto a las cuentas nacionales como a las declaraciones juradas para lograr la equivalencia de los conceptos a ser comparados. Una vez eliminadas las discrepancias entre ambos conceptos, se calcula el "impuesto potencial" aplicando las tasas vigentes y posteriormente se compara éste con el "impuesto declarado", constituyendo la diferencia registrada la brecha o evasión determinada. Este monto de evasión estimada puede ser expresado como un porcentaje respecto a la recaudación efectiva o bien respecto a la recaudación potencial (recaudación efectiva más monto evadido).

Debido a las dificultades del cálculo es factible encontrar que los resultados obtenidos en una primera aproximación no reflejen con total certeza el porcentaje de incumplimiento existente, sino que ello requiere de un "proceso" de mejoramiento y perfeccionamiento paulatino de la metodología aplicada.

5.2 Estudios realizados en algunos países para estimar la evasión fiscal en el impuesto sobre la renta

5.2.1 Argentina y las distintas instancias del cálculo de evasión

En el caso de Argentina se realizaron cuatro estimaciones de la evasión en diferentes momentos de tiempo. Las primeras tres han estado concentradas en el tiempo y referidas al ingreso de los no asalariados (empresarios, profesionales, autónomos, etc.), ya que se supuso que en el caso de los asalariados, al estar sometidos al régimen de retención en la fuente por parte de las empresas, su evasión sería mucho menor. La cuarta o última, de fecha más reciente ha estado referida a la totalidad del impuesto a las personas físicas.

Las primeras tres estimaciones efectuadas por el Banco Central (1962) para el periodo 1952-57, por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL (1963) para el año 1959 y por el Consejo Nacional de Desarrollo (1968) para los años 1960-64 han utilizado la metodología de cuentas nacionales. Los resultados arrojaron lo siguiente:

i) El estudio de BCRA arrojó que la tasa de evasión del IRPF aumentó del 31% al 43% en el periodo comprendido entre los años 1952 y 1957.

ii) El estudio de Programa Conjunto indica que la evasión alcanzaba el 75% en 1963 de la recaudación potencial, estimándose además que la evasión resultaba ser mayor, aproximadamente un 40%, para los ingresos más elevados respecto a los ingresos inferiores alcanzados por el gravamen.

iii) Por último, el estudio del CONADE arrojó que la evasión en el sector de no asalariados variaba de manera creciente para el periodo indicado (1960-64) entre el 46% al 54% del total.

Estos estudios, de manera inexplicable, fueron discontinuados por décadas a punto tal que las metodologías utilizadas en su cómputo son actualmente desconocidas por la gran mayoría de los expertos en la materia, reanudándose su cálculo en el año 2000 con un nuevo análisis del tema.⁴⁶

Este último análisis del tema se efectuó igualmente para el caso de las personas físicas realizando un cruce de las bases de datos del impuesto a las ganancias, los ingresos y declaraciones del sistema integrado de jubilaciones y pensiones y el impuesto a los bienes personales correspondientes al ejercicio fiscal 1998 (ver cuadro 27).

Cuadro 27
EVASIÓN EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS EN ARGENTINA. AÑO 1998

Concepto	Valores teóricos	Valores efectivos	Evasión absoluta	% teórica
Casos	1 180 335	892 644	287 691	24,4
Ingreso (en millones de \$)	81 868	50 061	31 807	38,9
Deducción total (en millones de \$)	28 888	21 895	6 993	24,2
Ingresos exentos (en millones de \$)	12 280	9 532	2 748	22,4
Ganancia neta sujeta (en millones de \$)	40 700	18 635	22 065	54,2
Recaudación teórica (en millones de \$)	4 624	2 440	2 184	47,2
Ingreso medio (en \$)	69 360	56 082	110 560	
Tasa media %	11,4	13,1		

Fuente: Viviana Durán (2000), "La evasión en el impuesto a las ganancias de personas físicas".

Como señala la autora los resultados del procesamiento informático habilitan la segmentación de los contribuyentes por categoría, tramo de ingreso, patrimonio y monto consumido, arrojando como resultado que los evasores del impuesto a las ganancias que no pagan el gravamen, se situarían en torno a las 300.000 personas en el año 1998. Este dato estaría indicando que una de cada cuatro personas obligadas al pago no cumple con su obligación tributaria. Asimismo en cuanto al monto evadido, la información arroja un coeficiente de evasión del 47% para ese mismo periodo, tal como se muestra en el Cuadro.

Para concluir con los resultados de esta última estimación, la autora señala que por cada peso que se ingresa, uno se evade. Además, dada la diferencia existente entre el coeficiente de evasión en casos (24%) y el coeficiente de evasión en montos (47%), puede concluirse que uno de los problemas que más aqueja la recaudación de este impuesto es la subdeclaración de ingresos.

Aunque de características muy diferentes, el reciente estudio elaborado por Pessino y Fenochietto (2004) sobre eficiencia y equidad de los sistemas tributarios de Argentina, Brasil y

⁴⁶ Durán V. (2000).

Chile incluyen estimaciones de los niveles de evasión en Argentina para la imposición sobre la renta de las personas físicas, de las sociedades y monotributistas.⁴⁷

5.2.2 Bolivia: el estudio de reforma tributaria de Musgrave

Utilizando una metodología semejante a la empleada en Argentina, se estimó la evasión existente en el país correspondiente a la renta no declarada de no asalariados, entre 1964-1966. Ésta osciló entre el 68% y el 58%, es decir, las rentas declaradas para esos periodos apenas variaban entre el 32% y 42% de lo que debió haberse declarado, mostrando el alto nivel de evasión existente, en materia de imposición a la renta, en esos momentos en el país.

5.2.3 Colombia: estimación de la evasión

La Dirección de Impuestos Nacionales del Ministerio de Hacienda ha venido efectuando estimaciones destinadas a establecer la magnitud de la evasión por tipo de impuestos.⁴⁸ Para ello se ha seguido el método de estimación de brechas, la cual compara la información de cuentas nacionales con los ingresos y gastos reportados por los contribuyentes en las declaraciones de renta para el periodo 1987-1991. Estos resultados arrojan que, en términos porcentuales, la evasión en el impuesto de renta ha sido del 28% de la recaudación efectiva en el año 1991. Asimismo, está concentrada en el sector terciario de la economía, donde la misma llega al 50,3% y resulta ser mayor en el caso de las personas naturales (58%) que respecto a las personas jurídicas (24%).

5.2.4 Chile y la ley contra la evasión fiscal

En Chile existen varias investigaciones acerca de la evasión de impuestos, y uno de los primeros trabajos fue publicado por el Servicio de Impuestos Internos de este país y fue realizado por Barra y Jorratt (1999). El informe presenta estimaciones obtenidas mediante dos métodos de medición. Un primer método se basa en el “potencial teórico” y recurre a variables relacionadas para aproximar la recaudación que se obtendría si todos los contribuyentes pagasen sus impuestos, la que luego se compara con la recaudación efectiva para determinar la evasión. Este enfoque se aplica para estimar la evasión en el IVA y en el Impuesto a la Renta de Primera Categoría (empresas), usando información de Cuentas Nacionales para aproximar la base tributaria teórica. En el caso del IVA, se utiliza información de Gasto en Consumo Final y en el caso del Impuesto a la Renta de Primera Categoría, se emplean datos de Excedente de Explotación. Además, presentan una estimación de evasión en impuestos personales que usa la Encuesta CASEN como antecedente de ingresos teóricos.

Por otro lado, se emplea un segundo enfoque de carácter “muestral” que utiliza las capacidades de la administración tributaria para detectar el incumplimiento, fiscalizando una muestra representativa de contribuyentes y extendiendo luego sus resultados al universo de ellos. Este método es aplicado para medir la evasión del IVA en el ámbito de las ventas a nivel de consumidor final. En este caso, las estimaciones de evasión se obtienen por la comparación entre el nivel de ventas de cada contribuyente sometido a un control de ‘punto fijo’ por la administración tributaria y el nivel de venta declarado por el contribuyente en períodos anteriores.

En el cuadro 28 se sintetizan los resultados de la estimación de la evasión en el IVA y en el impuesto a la renta de las empresas para el período 1989-1997, la cual alcanzó en 1997, una tasa de evasión de 19,7% y 41,7%, respectivamente.

⁴⁷ Para calcular la evasión en la imposición a la renta de personas físicas los autores parten de la información de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y ajustan la misma para los problemas de no respuesta y subdeclaración. Considerando las características del impuesto estiman una evasión del 49%. En el caso de la imposición a las sociedades, partiendo de la estimación del excedente de explotación que surge de las Cuentas Nacionales y haciendo los ajustes correspondientes, concluyen que el nivel de evasión llega al 46%. Para el caso del régimen simplificado para pequeños contribuyentes (monotributistas) los autores estiman un nivel de evasión del 28%. Véase Pessino y Fenochietto (2004).

⁴⁸ Ministerio de Hacienda de Colombia (1992)

CUADRO 28
EVOLUCIÓN DE LA EVASIÓN EN CHILE: 1989-1997

Tasa de Evasión (%)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^c
IVA ^a	29,0	29,6	26,8	22,9	18,3	19,6	20,3	20,0	19,7
Impuesto a la Renta de Primera Categoría ^b	58,0	49,6	50,0	48,5	44,1	41,1	39,1	41,1	41,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Barra y Jorratt (1999), Departamento de Estudios (SII).

^a En 1989, la alícuota del IVA correspondía a 16%. A partir de julio de 1990, ésta cambió a 18%. En ambos años se ha utilizado una recaudación normalizada a tasa de 18%

^b En 1989 y 1990, la alícuota del impuesto correspondía a 10%. A partir de 1991, ésta cambió a 15%. Para ambos años se ha utilizado una recaudación equivalente a tasa de 15%. Además en 1989, el impuesto operó únicamente sobre base retirada de rentas, por lo cual las cifras de ese año se ajustaron a la aplicación del gravamen sobre base tributaria devengada, para hacerla comparables al resto del período.

^c Cifra provisional.

En cuanto a la tasa de evasión global en Chile, estos autores estiman que se encuentra en el orden de un 23,9% de los ingresos tributarios teóricos en 1997 e indican que en su mayor parte se componen de evasión en Impuestos a la Renta.

Cuadro 29
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN CHILE POR TIPO DE IMPUESTO - AÑO 1997^a

Tipo de Impuesto	Monto Evasión		Tasa de Evasión [%]
	[Miles de Millones \$ enero 1999]	[Millones USD enero 1999]	
Impuestos a la Renta	1 109	2 332	39,2
Primera Categoría	647	1 360	41,7
Impuestos Personales ^b	431	907	35,8
Otros ^c	31	65	32,8
IVA	738	1 551	19,7
IVA Neto	702	1 475	19,7
Tasas Especiales	36	76	19,7
Imp. Productos Específicos ^d	8	17	1,4
Otros ^e	20	43	2,1
Devoluciones ^f	76	159	6,5
Total	1 951	4 101	23,9

Fuente: Departamento de Estudios (SII), en base a información propia e información del Banco Central.

^a Corresponde al año comercial 1997.

^b Considera Global Complementario, Segunda Categoría e Impuesto Adicional.

^c Considera recaudación de Impuesto Tasa 40% y recaudación Art. 21 L.I.R.

^d Considera Impuesto a Tabacos e Impuesto a Combustibles.

^e Incluye Impuestos a Comercio Exterior, Actos Jurídicos, Herencias y Donaciones, Patentes de Minas y Juegos de Azar.

^f Esta evasión corresponde a devoluciones improcedentes de IVA y la tasa de evasión se ha medido como el porcentaje que representa dicho monto sobre las devoluciones teóricas.

De acuerdo con información de cuentas nacionales sobre las cuales se estiman los agregados teóricos de IVA y de Primera Categoría, se puede establecer que la evasión de IVA origina alrededor de un 75% de la evasión de Primera Categoría. El mismo porcentaje de 75% de evasión en Impuesto Global Complementario encuentra su explicación en la evasión de IVA. Aplicando este factor sobre las estimaciones de evasión en los Impuestos a la Renta y agregando a ello, la propia estimación de evasión en el IVA, se puede llegar a estimar que ésta última explica de manera directa e indirecta unos \$3.300 millones, lo que representa un 80% de la evasión agregada para 1997.

El segundo de los análisis efectuados que estima la evasión en el impuesto a la renta de las empresas en Chile (impuesto de primera categoría) fue realizado por Jorratt y Serra (1999). Este estudio considera el período 1985-1997 y estima que la evasión para este último año representaba

un 41,7% de la recaudación teórica. Asimismo, los resultados muestran una trayectoria descendente en la tasa de evasión a partir de 1989 (año en que alcanzó al 58%).

El incumplimiento fiscal se calcula comparando la recaudación efectiva con una estimación de la recaudación potencial del impuesto. Esta última se construye a partir del Excedente de Explotación del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), al cual se realizan diversos ajustes.⁴⁹ En el cuadro que sigue (cuadro 30) se presentan las estimaciones de este estudio.

Cuadro 30
TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO DE PRIMERA CATEGORÍA EN CHILE
(Cifras expresadas en millones de pesos de cada año)

Año	Base Imponible Teórica	Base Imponible Efectiva	Diferencia	Tasa de Evasión
1985	682 271	26 244	32 903	55,6%
1986	1 039 344	45 009	47 137	51,2%
1987	1 561 587	74 970	66 110	46,9%
1988	2 405 298	127 527	94 728	42,6%
1989	2 818 274	110 273	152 677	58,1%
1990	3 498 450	158 861	157 021	49,7%
1991	4 147 487	291 520	292 447	50,1%
1992	5 278 237	384 165	362 898	48,6%
1993	5 548 130	432 304	341 934	44,2%
1994	7 027 936	578 063	404 533	41,2%
1995	8 604 631	733 839	471 491	39,1%
1996	9 229 258	757 256	529 312	41,1%
1997	10 391 368	843 031	604 223	41,7%

Fuente: Jorratt y Serra (1999).

Por último, el tercer estudio llevado a cabo por la Subdirección de Estudios del Servicio de Impuestos Internos (2005) evalúa el cumplimiento de las metas de disminución de la evasión fiscal de acuerdo a la Ley 19.738 contra la evasión tributaria de junio de 2001. Esta ley estableció un conjunto de más de 50 medidas para combatir la evasión tributaria, teniendo como horizonte de planeación el período 2001-2005. Las medidas implicaron modificaciones en diversos cuerpos jurídicos tales como el Código Tributario, la Ley sobre Impuesto a la Renta, la Ley del Impuesto a las Ventas y Servicios, la Ordenanza de Aduanas y las leyes orgánicas del Servicio de Impuestos Internos, de Aduanas y de Tesorería.

Con el fin de evaluar el desempeño de la administración tributaria en el cumplimiento de las metas recaudatorias asociadas a fiscalización y cobranza, este estudio compara la recaudación de cada año con respecto a la recaudación obtenida en el año 2000, dado que éste es el año previo al de aplicación de la Ley. El análisis se realiza sobre los ingresos tributarios netos de comercio exterior, de manera que las metas de Aduanas quedan excluidas de la medición.

Además se evalúan las metas de recaudación y los rendimientos efectivos en términos de la tasa de evasión total para la economía. Esta estimación no es una medición independiente de dicha tasa de evasión, sino que aplica simplemente los montos involucrados sobre la cifra de incumplimiento asociada al año 2000, estimada en un 24%.

⁴⁹ El Excedente de Explotación (EE) se obtiene restando del valor bruto de producción (VBP), a precios de productor, el consumo intermedio (CI), las remuneraciones de los trabajadores (R), la depreciación (D), los intereses netos pagados (IN) y los impuestos indirectos (II) distintos al IVA, es decir, $EE = VBP - CI - R - D - IN - II$. Luego, para estimar la base imponible potencial del impuesto de primera categoría a partir del excedente de explotación del SCN se restan las pérdidas de ejercicios anteriores (PEA), las donaciones (DON) y las rentas exentas (RE). A dicho resultado se suman los gastos rechazados, la corrección monetaria (CM), las pérdidas de ejercicio (PT) y las ganancias de capital por operaciones habituales (GC): $BI = EE - PEA - DON - RE + CM + PT + GC$.

Los resultados muestran una reducción de la tasa de evasión tributaria global a partir de la implementación de la Ley contra la evasión fiscal, la cual se redujo desde un 24% en el año 2000 a un rango entre 15,6 y 18,2% en el 2004, si bien los mismos no discriminan entre los cambios en el mejor cumplimiento provenientes del IVA y del impuesto sobre la renta.

5.2.5 El caso de México

Uno de los países de América Latina que cuenta con mayor cantidad de investigaciones sobre evasión fiscal de determinados impuestos es México, debido a que en el artículo 29 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT) se establece que el SAT debe publicar anualmente estudios sobre evasión fiscal donde deben participar instituciones académicas de prestigio en el país.

El último de estos estudios fue realizado por el Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM, 2006), donde se estima la evasión en impuestos federales que representan aproximadamente el 76% de los ingresos tributarios. Allí se calcula la tasa de evasión del Impuesto al Valor Agregado, del Impuesto sobre la Renta de Personas Morales (ISRPM) y del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas en sus tres regímenes: Retención de salarios (ISRPF Sal), Arrendamiento (ISRPF Arr) y Actividades empresariales y servicios profesionales (ISRPF AEP).

A continuación, el cuadro 31 presenta un resumen con los principales resultados obtenidos en los últimos estudios sobre evasión fiscal en México que fueron elaborados por diversas instituciones académicas para el SAT.

Cuadro 31
ESTUDIOS SOBRE EVASIÓN FISCAL EN MÉXICO PARA EL SAT

Nombre del Estudio	Institución Académica/ Año Publicación	Año de Referencia	Concepto de Estudio	Evasión/ PIB	Tasa de Evasión
Evasión fiscal en México: el caso del IVA	CIDE 2004	2001	IVA	1,95%	35,0%
Evasión fiscal en el ISR: retención de salarios	COLEF 2005	2002	ISRPF-Sal	0,43%	15,3%
Evasión fiscal en el ISR de personas físicas (actividad empresarial y profesional)	COLMEX 2005	2003	ISRPF-AE[0,76%	77,0%
Evasión fiscal en el ISR de personas morales	CIDE 2006	2003	ISR-PM	1,64%	32,6%
Evasión fiscal en el ISR de personas físicas con ingresos por arrendamiento	COLMEX 2006	2002	ISRPF-Arrend.	0,20%	64,0%
Medición de la evasión fiscal en México	ITAM 2006	2004	IVA	0,93%	20,2%
			ISR-PM	0,61%	26,1%
			ISRPF-Sal	0,41%	14,8%
			ISRPF-Arr	0,22%	69,6%
			ISRPF-AEP	0,83%	80,3%
			Total	3,00%	27,1%

Fuente: ITAM (2006) sobre la base de datos del SAT.

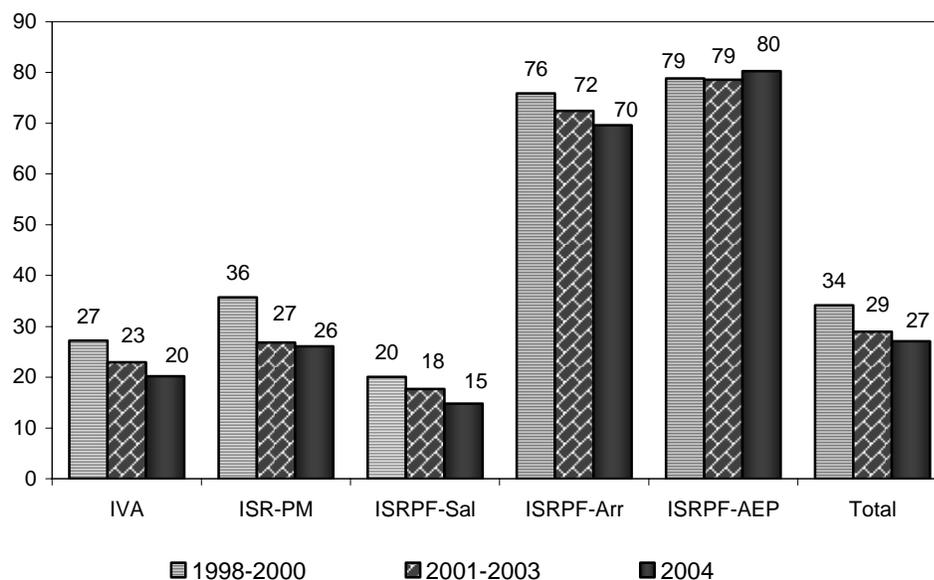
Asimismo, el estudio del ITAM (2006) actualiza las estimaciones de la evasión fiscal para el período 1998-2004 mediante metodologías revisadas derivadas del análisis de los estudios previos y de los factores que pudieron haber incidido en la modificación de los montos y tasas de evasión.

Las estimaciones fueron realizadas utilizando el método indirecto basado en información cruzada que consiste en vincular los datos agregados registrados por una agencia de administración tributaria con la información contenida en otras fuentes estadísticas para estimar la evasión fiscal como un residual.

En estos estudios sobre evasión fiscal en México, la principal fuente de información utilizada es el Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI. Asimismo, como fuentes complementarias de información, los estudios utilizan la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) y, en menor medida, los Censos Económicos.

Tal como se puede apreciar en el gráfico 16, las tasas de evasión de impuestos federales en México se han reducido entre 1998 y 2004 tanto en el caso del IVA como en la imposición a la renta de personas morales. No obstante, en relación a la tributación a la renta de personas físicas, se observa un incremento de las tasas de evasión en rentas profesionales y empresariales y una disminución en la evasión correspondiente a arrendamiento y retención de salarios.

Gráfico 16
TASA DE EVASIÓN PROMEDIO EN MÉXICO, 1998-2004
(En porcentaje respecto a recaudación potencial)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de ITAM (2006).

De esta manera, se podría decir en relación a la recaudación total de impuestos federales en México, que la evasión se ha reducido desde un promedio de 34% en el período 1998-2000 a una tasa del 27% en el año 2004.

5.3 Algunos hechos destacados en materia de estudios sobre evasión en el impuesto a la renta

Varias son las puntualizaciones que del breve análisis sobre la evasión en materia de los impuestos sobre la renta pueden ser extraídas.

En primer lugar, de la revisión efectuada entre los distintos países y estudios relacionados con el tema surge que son considerablemente más los informes dedicados a investigar la evasión y grado de cumplimiento del IVA que del impuesto sobre la renta. En relación con el IVA casi todos los países analizan el índice de eficiencia respecto al ingreso o al consumo de una manera continuada y sistemática a lo largo del tiempo. Nada de eso se ha podido observar respecto al impuesto sobre los ingresos o utilidades en América Latina.

En segundo lugar, la mayor parte de los estudios detectados son de épocas pasadas -una o más décadas de antigüedad- y salvo el caso de Chile y México, no existen informaciones actualizadas. En el caso de Chile, debe mencionarse que los mismos miden el cumplimiento de normas anti-evasión como un imperativo legal, pero que los datos publicados no discriminan en cuanto a IVA y renta de manera independiente. En el caso de México, el cómputo se lleva a cabo también con motivo de requerimientos legales a los fines presupuestarios. Por ello parece ser que los requerimientos legales son las únicas razones que motorizan la realización de estas investigaciones en las administraciones tributarias.

En tercer lugar, cabe destacar que la mayor parte de las investigaciones, tanto anteriores como actuales, utilizan el sistema de análisis de brechas partiendo de cuentas nacionales a fin de estimar el coeficiente de evasión, y casi ningún país de la región ha utilizado el método monetario o el sistema de muestreo con auditorías especializadas para ello.

En cuarto lugar, y si bien la lejanía de la información resta valor a los resultados alcanzados, estos muestran un elevado coeficiente de evasión de la imposición personal, que toma una importancia creciente cuanto mayor sea el nivel de rentas, señalando los efectos negativos sobre la equidad que produce la evasión en el gravamen.

Por último, y una vez más se enfatiza que resulta llamativa la ausencia sistemática de estudios en este caso. Frente a ello muchas de las discusiones sobre política tributaria pierden algo de su relevancia al no conocerse la efectividad con que el tributo es implementado. En este sentido, un gravamen que tenga un mayor grado de cumplimiento efectivo pero calidad inferior en cuanto a su diseño, podría resultar en un mayor impacto en materia distributiva que otro de mayor calidad pero de bajo cumplimiento. Por ello sería conveniente en cada país efectuar una revisión en profundidad de posibles análisis efectuados en épocas pasadas, constatar que existe la información requerida para la realización de estudios en la materia y llevar a cabo.-aunque no sea más que con criterios preliminares- alguna estimación sobre el nivel de evasión existente.

III. Algunas consideraciones para la realización de los estudios de casos en materia de imposición directa, y en particular de la imposición sobre la renta

Son conocidas las dificultades que tradicionalmente han tenido los países de la región para recaudar impuestos, en especial los directos. Este rasgo central de las finanzas públicas de estos países tiene una doble vía de relación entre presión tributaria y distribución del ingreso. Al ser la región del mundo con peores indicadores distributivos se pone al descubierto la existencia de una demanda insatisfecha de políticas redistributivas y de mayores recursos fiscales para su financiamiento. Por otro lado, la concentración de la riqueza es una de las razones generalmente argumentadas en relación con las dificultades recaudatorias.

En el presente documento se ha intentado presentar una primera caracterización del impacto sobre la equidad de los sistemas tributarios de América Latina, poniendo el acento sobre la importancia de la denominada tributación “directa”. El objeto principal ha sido ofrecer un encuadre a futuros estudios de caso, motivo por el cual no se ha intentado alcanzar respuestas a los interrogantes que plantea la

imposición directa sino, por el contrario, ayudar a formular las preguntas que debieran ser indagadas por los estudios. No obstante, a modo de cierre, se presentan a continuación los principales resultados del análisis agrupados en cinco puntos, según se relacionen con el nivel de la carga tributaria, la participación de los impuestos directos en su estructura, su incidencia, rasgos de la imposición sobre las rentas y algunas recomendaciones con relación a este último tributo.

1. Nivel de carga tributaria

El nivel de carga tributaria total resulta inadecuado para el financiamiento público, lo que estaría indicando, por parte de la sociedad de los países de la región, una preferencia de intervención gubernamental no consistente con los recursos transferidos al sector público por las familias. Durante los últimos años, el fuerte crecimiento de los recursos, acompañado por una política de contención del gasto, determinó un importante superávit primario y tendencias hacia el equilibrio global.

El crecimiento observado en la presión tributaria promedio es el resultado de un comportamiento similar (aunque con alternativas diversas) en casi todos los países de la región entre 1990 y 2005. Sólo dos casos, México y Panamá, muestran una caída en el nivel de presión durante esos años. De todos modos, pese a esos incrementos, solo tres países (Brasil, Argentina y Uruguay) alcanzan a superar claramente los 20% del PIB, nivel que habían logrado ya en 1990.

A diferencia de lo usualmente mostrado en los estudios que comparan la presión tributaria de países en distintas regiones del planeta, en América Latina aquellos que muestran un mayor nivel de PIB por habitante no coinciden con los de mayor presión tributaria. De los seis países con más de 8000 u\$s por habitante (medido en precios de paridad) sólo Argentina, Brasil y Uruguay se encuentran entre los de mayor presión; Chile presenta un nivel de carga intermedio, mientras que Costa Rica y México tienen una baja presión tributaria (menos del 15% del PIB).

Tampoco son los países con un menor coeficiente de Gini y en, consecuencia, menos desiguales (Uruguay, El Salvador, Costa Rica y Venezuela) los que presentan mayor presión tributaria. La tributación, entonces, no ha sido la explicación de una mejor distribución del ingreso, ni tampoco parece ser que la mejor distribución del ingreso esté asociada a una mayor capacidad para cobrar efectivamente los impuestos. Se pueden diferenciar cinco situaciones de países a partir de la consideración conjunta de diversos indicadores de desigualdad y presión tributaria:

- Elevada presión y baja desigualdad relativa (Uruguay, Argentina y, con indicadores algo inferiores, Chile)
- Elevada presión y alta desigualdad (Brasil es el ejemplo excluyente de esta categoría)
- Relativamente baja presión y desigualdad (Costa Rica, Venezuela y México)
- Medianamente alta presión y desigualdad (Colombia, República Dominicana, Nicaragua, Honduras y Bolivia)
- Baja presión y medianamente alta desigualdad (El Salvador, Panamá, Perú, Ecuador, Paraguay, Guatemala y el caso extremo de Haití)

De la observación de la dinámica reciente (1990-2005) de los indicadores de desigualdad y presión tributaria no se registra ningún caso de país en donde hayan caído simultáneamente la presión tributaria y aumentado la desigualdad. Casi todos los países para los que se cuenta registro de ambos indicadores (no se dispone de coeficiente de Gini para Haití) muestran un crecimiento de la presión tributaria. De ellos la mitad ha logrado mejorar simultáneamente los indicadores de equidad mientras que en la otra mitad el aumento de la presión tributaria fue acompañado por

deterioro distributivo. Solo hay dos países, Panamá y México, en donde cayó la presión tributaria, como se había señalado anteriormente; en ambos casos también disminuyó la desigualdad.

Existen, a su vez, otros factores que influyen sobre el nivel de carga tributaria. Entre ellos conviene señalar al menos dos. En primer lugar, algunos países han debido mejorar la solvencia fiscal mediante el incremento en la presión tributaria como única respuesta ante las demandas y restricciones originadas en la crisis de la deuda y la demanda de financiamiento para atender sus pagos. Brasil y Argentina son, sin duda, los ejemplos más claros de ello en la región. En segundo término, resulta difícil entender la relación entre presión tributaria y otras variables aquí exploradas si no se contempla que muchos de los países de la región tienen fuentes de financiamiento no tributarias que son de suma importancia. Venezuela, Bolivia, México, Ecuador y Chile son claros ejemplos de situaciones en donde los recursos naturales brindan ingresos fiscales de tal importancia que han relevado a sus gobiernos de la necesidad de afianzar la recaudación tributaria. Panamá, por su parte, cuenta con los recursos provenientes del Canal y Paraguay del agua.

2. Los impuestos directos en la estructura tributaria de la región

De esta primer aproximación al tema se puede adelantar que la estructura tributaria de los países latinoamericanos es más regresiva que la correspondiente a las economías desarrolladas, lo que afecta negativamente la distribución de la renta y constituye uno de los factores que hace de América Latina una de las regiones más desiguales del planeta. Resulta llamativo que el nivel de imposición general a los consumos (el de características más regresivas) resulta ser muy similar entre los países de la región y los del mundo desarrollado. La diferencia entonces se encuentra en el pobre desempeño de la imposición a la renta y la correspondiente a la seguridad social (impuestos de características más progresivas o proporcionales).

Sólo dos países con baja presión tributaria total son los que tienen una participación de los impuestos directos mayor al 40%: Colombia y México. En cambio, Brasil participa junto con Chile, Argentina y Panamá de los países en donde los impuestos directos representan entre el 30 y 40% del total. La mayor parte de los países cobra de estos tributos entre el 20 y 30% del total, mientras que sólo dos recaudan menos del 20%, Paraguay y Uruguay. Sorprende éste caso, que se encuentra entre los de mayor presión pese a presentar una recaudación insignificante de los impuestos directos.

Durante la última década y media se han producido algunos cambios en la estructura tributaria de los países de la región de cierta importancia. En algunos casos, ello ha implicado la profundización de tendencias observadas previamente; en otros se puede especular con la aparición de nuevas tendencias. A continuación, sin querer hacer un repaso exhaustivo de estas modificaciones, se presentarán los rasgos característicos de los cambios ocurridos. De manera estilizada, esas modificaciones responden a un grupo de siete direcciones principales de las reformas.

- Significativo incremento de la imposición general sobre bienes y servicios.
- Simplificación de los esquemas mediante la depuración del número de impuestos aplicados.
- Caída en la participación de los ingresos sobre el comercio y transacciones internacionales.
- Leve aumento de la participación de la imposición sobre las rentas y patrimonio.

- Pérdida de importancia de las cargas sobre la nómina salarial para financiar sistemas de seguridad social.
- Aparición de impuestos aplicados sobre bases extraordinarias o espurias.
- Introducción de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes.

En síntesis, los rasgos que muestran los cambios en la estructura de los sistemas tributarios de la región no parecen haber tenido como horizonte prioritario la construcción de esquemas más progresivos mediante el incremento en la imposición directa. Si la década de los años ochenta había sido considerada como de la expansión del IVA, los años que siguieron se caracterizaron por la profundización de esa tendencia. Más aún, en materia de imposición sobre los bienes y servicios los avances en la generalización, unificación de alícuotas y la reducción de imposición selectiva muestran la subestimación del impacto distributivo de este tipo de tributación.

3. Incidencia de la tributación

Habiéndose revisado varios estudios sobre incidencia tributaria en la región, no es fácil concluir si los sistemas impositivos en su conjunto son progresivos o regresivos. No obstante, se puede establecer con bastante claridad que la tributación directa es un componente fuertemente progresivo aunque de poca significación en los resultados agregados, debido a la escasa participación de estos impuestos en la estructura tributaria de la región. Por otra parte, debe señalarse que estos estudios presentan importantes limitaciones, tanto en lo relacionado con los datos sobre la distribución del ingreso debido a los problemas de subdeclaración, como respecto al indicador de bienestar considerado más apropiado para estos análisis, como de manera especial, por la falta de fuentes de información confiables; la utilización de supuestos específicos referidos a la incidencia de algunos tributos en particular; la consideración de un período de tiempo determinado en lugar del ciclo de vida y el supuesto implícito de que la distribución del ingreso antes de impuestos se mantiene inalterada si el sistema tributario no existiera. Por todo ello se debe ser extremadamente cauto con la comparación de estudios entre países.

Lo anterior nos lleva a la consideración de otro tipo de límites a los estudios realizados. En general, los estudios realizados para países latinoamericanos, a diferencia de lo que sucede en países más desarrollados, restringen su análisis a los efectos de la tributación sobre la distribución en lugar de evaluar de manera simultánea quién paga los impuestos y quién recibe el servicio o bien público que financia.

Adicionalmente, aún considerando de manera exclusiva el financiamiento de las políticas públicas, debe llamarse la atención sobre la ausencia de un enfoque comprehensivo de los estudios realizados. En primer lugar, en el caso de la región, es especialmente significativo la no incorporación de la incidencia del impuesto inflacionario en los estudios. No obstante, sí se han realizado numerosos análisis de la incidencia del financiamiento inflacionario en particular. En segundo término, se ha señalado que una de las razones por las que la presión tributaria de muchos de los países de la región es baja es la existencia de recursos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables u otras fuentes no tributarias de recursos. Si ese es el caso, la realización de estudios de incidencia de los sistemas tributarios puede derivar en conclusiones producto de un razonamiento no de todo consistente, ya que no fija la atención sobre la incidencia de estos recursos extraordinarios. De manera especial, en casos como México, Bolivia, Ecuador, Chile y otros donde estos recursos son importantes debiera contemplarse la incidencia específica de los mismos. A modo de hipótesis, debiera evaluarse la idea de que se trata de una transferencia intergeneracional de recursos cuyo impacto completo dependerá del tipo de erogaciones que financien esos recursos.

Para terminar, debe llamarse una vez más la atención acerca de los exiguos recursos generados por los sistemas tributarios de América Latina. Se suele argumentar que un nivel elevado de presión tributaria moderadamente progresiva puede tener un efecto redistributivo mayor que un sistema fuertemente progresivo pero que genere baja recaudación. No obstante, en este documento se pudo comprobar que la región presenta los dos problemas de manera simultánea. Los sistemas, además de proveer una cantidad insuficiente de fondos, presentan un bajo nivel de progresividad y los impuestos denominados usualmente como “directos” distan de tener una participación significativa en la estructura.

4. Rasgos estilizados de la imposición sobre la renta

La recaudación del impuesto a la renta de los países de la región en el año 2005 ha oscilado entre el 2% y el 7% del PIB, observándose que a lo largo de la última década la carga tributaria obtenida del mismo ha crecido en más del 1% del PIB entre puntas. Este hecho es positivo y un reflejo de una mayor preocupación de los países en su fortalecimiento.

La participación del impuesto a la renta en el total de la recaudación también se ha incrementado desde 19% al 23%, señalando que las posibilidades de continuar incrementando la participación del IVA en la estructura tributaria está teniendo rendimientos decrecientes.

El peso sustancial de la recaudación descansa en cabeza de las sociedades y en menor medida, en el impuesto que pagan las personas físicas, a contrario sensu de la situación que se observa en los países desarrollados. Evidentemente, el menor número de sujetos o contribuyentes a ser controlados por las administraciones tributarias y el mayor tamaño de cada uno de ellos, muestran que las mismas tienen dificultades para el control masivo de las personas físicas, hecho que no ocurre en los países desarrollados, entre otra de las causales que se mencionarán más adelante.

Respecto a la imposición sobre sociedades o empresas se observa que mientras los países de mayor nivel de la región han incorporado una serie de instrumentos para fortalecer y defender la base gravada frente a los cambios en la economía internacional (apertura comercial y movilidad financiera) tal como la adopción de normas en materia de precios de transferencia, subcapitalización, adopción del criterio de renta mundial y otras normas anti-elusión, esa situación aun no se ha generalizado en los países de menor desarrollo relativo.

Se observa también que los tratamientos en cuanto a la tributación sobre intereses pagados, dividendos, y ganancias de capital son dispares entre los países con una predominancia hacia liberar de tributación esos hechos imposables, por lo que la base del gravamen pierde generalidad, más allá del nivel o estructura de la tasa que se aplique.

En lo que respecta a las deducciones y tramos de la escala de renta personal las estructuras teóricas del impuesto a la renta de Argentina y de Chile parecen ser las más progresivas por la gran cantidad de tramos, la alta relación entre el tramo máximo y el mínimo no imponible, y la diferencia entre la tasa marginal máxima y la del primer tramo gravado. En el otro extremo está Bolivia que posee una tasa única, y Brasil. Los restantes países se ubican en el medio siendo El Salvador y México los más progresivos, seguidos de Costa Rica y Perú, y finalizando con Colombia, aunque este ordenamiento puede estar más sujeto a discusión.

Asimismo, en lo que concierne a los no residentes, si bien se observa en algunos países una mayor preocupación por evitar los arbitrajes propios del caso como consecuencia de gravar a los mismos con distintos niveles de imposición respecto a la renta de los residentes, el criterio de nivelar el tratamiento entre los mismos aún no se ha generalizado y por lo tanto continúan abiertas una serie de vías que estimulan la elusión y la evasión.

Puesto en perspectiva respecto de la evolución de las tasas del tributo, tanto societaria como personal, es muy clara la tendencia hacia la disminución de las mismas, aunque se esté hablando de niveles absolutos que continúan siendo inferiores a la de los países desarrollados.

Como resultado de una base imponible que presenta serias deficiencias en el grado de generalidad de los hechos gravados y una reducción de las alícuotas, resulta evidente que el gravamen encuentre dificultades para un rápido crecimiento, a pesar de las tasas de crecimiento económico de la región. Esta situación contrasta con las decisiones adoptadas respecto al IVA, tributo que amplió sus bases imponibles, redujo sensiblemente sus exenciones y aumentó el nivel medio de las tasas nominales.

Se observa asimismo que muchos países de la región han adoptado, frente a estas circunstancias, algunas medidas complementarias para reforzar la recaudación del gravamen societario, estableciendo una suerte de impuesto mínimo utilizando para ello como variable aproximativa, el valor de los activos o en algunos casos el monto de sus ingresos brutos. Al respecto, sólo se puede decir que ello empeora la calidad del sistema, introduce mayores posibilidades de alteración de la neutralidad impositiva, agravando los problemas de competitividad y afectando el precio de los bienes y servicios según la estructura productiva de los mismos.

Asimismo, ante las dificultades para controlar a una gran masa de pequeños contribuyentes, se adoptaron sistemas simplificadores, que si bien se justifican en relación con la imposición a las ventas, resultan distorsivos y fuente de evasión impositiva cuando se constituyen como refugios para una menor imposición a la renta.

5. Principales recomendaciones en materia de la imposición sobre la renta

Si alguna recomendación puede efectuarse de manera general es la avanzar en el conocimiento en cuanto al grado de cumplimiento del gravamen a través de estudios de evasión impositiva, y en segundo lugar, en cuanto a los efectos económicos que el mismo ocasiona sobre la tasa de ahorro e inversión, sobre la distribución del ingreso y especialmente sobre la potencialidad recaudatoria del mismo. Sin disponer de elementos objetivos sobre esos aspectos todas las recomendaciones sólo están sustentadas, o bien en criterios subjetivos, o bien en circunstancias que pueden ser adecuadas para ciertos países, pero de impactos desconocidos donde se aplican.

Partiendo de la información elaborada tanto en la primera sección de este informe como en el presente, surge que si uno de los objetivos del gravamen es el de mejorar la distribución del ingreso, la participación relativa entre sociedades y personas físicas debe ser sustancialmente modificada. Si existen dudas fundadas en los países desarrollados sobre las posibilidades de traslación del impuesto a los precios de los bienes y servicios gravados, las mismas son aún mayores en los países en desarrollo, dada la existencia de mercados imperfectos y fallas del mercado que en general facilitan el proceso de traslación. De ahí que si el impacto distributivo del gravamen queda limitado exclusivamente a la parte del mismo que es aportada por las personas físicas, el mismo será claramente insuficiente como para tener un efecto significativo en materia redistributiva.

Un hecho que resulta evidente a nivel internacional en materia de imposición a la renta, viene dado por la tendencia iniciada hace varios años atrás a la reducción en materia de los niveles de las tasas, tanto a nivel societario como personal. La misma fue iniciada por países desarrollados en los cuales la brecha entre la imposición nominal y efectiva ha sido siempre muy reducida. Esas circunstancias no están presentes en los países de la región donde justamente existe una

discrepancia entre una alta tributación nominal que experimentan algunos pocos sectores o contribuyentes y la baja tributación efectiva que se observa en el escaso nivel de recaudación. Al respecto, una de las principales razones de esta discrepancia está dada por la limitada amplitud de las bases imponibles del impuesto en todos sus aspectos: existencia de zonas francas exentas del gravamen, regímenes de depreciación acelerada que difieren de manera continuada el pago del gravamen, regímenes de incentivos y desgravaciones, exención de rentas generadas por la actividad financiera o por la colocación de títulos públicos, exclusión de las ganancias de capital o de otros tipos de incrementos patrimoniales, etc. De ahí que en tanto no se logren mejoras en cuanto a la ampliación de la base imponible resultará imposible mejorar la tasa efectiva del impuesto y por lo tanto, los efectos económicos no sólo pueden no lograrse sino que pueden aún resultar negativos al afectar la equidad distributiva de una manera no querida.

En los últimos años se ha avanzado en los países desarrollados con distintas alternativas de reforma a la imposición a la renta, esencialmente de carácter personal, por ser ésta la de mayor peso en la recaudación. Estas reformas han buscado atemperar en parte el peso de esos impuestos sobre la población, tal como lo han hecho los Países Nórdicos con el impuesto dual y más recientemente España. Por otra parte, otro grupo de países sin mayor experiencia previa en la administración de gravámenes implementó mecanismos más sencillos en materia de imposición a la renta gravando con tasas proporcionales a todo tipo de ingreso y procurando algún grado de equidad a través del uso de deducciones o mínimos para determinados niveles de renta. En todos estos casos, se observa como denominador común la aplicación del gravamen sobre la totalidad de los distintos tipos de renta, ya sean del trabajo o de ingresos de capital, las que si bien pueden estar sujetas a tratamientos distintos en cuanto a la estructura de la tasa a ser aplicada, parten siempre del hecho objetivo de que las mismas están sujetas al gravamen.

Esa situación plantea, ya por último, la conveniencia de discutir la forma de incorporar en la base imponible la totalidad de los ingresos y darle generalidad al gravamen, dejando para una segunda discusión la forma en que las mismas deben tributar. Sin una base amplia y general -situación que no ocurre en la mayoría de los países de la región- resulta ocioso discutir la forma de gravar a los mismos.

Bibliografía

- Agosin, M., Barreix, A., y Machado, R. (2005), *Recaudar para Crecer: Bases para la reforma tributaria de Centroamérica*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.
- Agosin, M., Machado, R. y Nazal, P. (2004), *Pequeñas economías, grandes desafíos. Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.
- Ahumada, H., Canavese y Sosa Escudero (1992), “Efectos distributivos del impuesto inflacionario: una estimación para el caso Argentino”. *Documento de trabajo FP/01*, UNDP-Secretaría de Programación Económica, Buenos Aires.
- Banco Central de la República Argentina (1962), *Boletín Estadístico* Año V No.1 (enero), Buenos Aires.
- Barra, P. y Jorratt, M. (1999), “Estimación de la evasión tributaria en Chile”. Departamento de Estudios, Servicio de Impuestos Internos, Santiago de Chile.
- Barreix, A. y Roca J. (2005), *Propuestas para la reforma tributaria del Uruguay*, Universidad Católica de Uruguay, Montevideo.
- _____(2006), *Arquitectura de una propuesta de reforma tributaria*, Universidad Católica del Uruguay, Montevideo.
- Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006), “Tributación en el MERCOSUR y la necesidad de coordinación”, *Red de diálogos de política*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC, Junio.
- _____ “Política fiscal y equidad. Estimación de la progresividad y capacidad distributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina”, DFID-SGCAN-BID.
- Bird, R. y De Wulff, L. (1973), “Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies”. *IMF Staff Papers*, Vol. XX, No 3, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC.

- Carciofi, R. y Cetrángolo, O. (1994), "Tax Reforms and Equity in Latin America: A Review of the 1980s and Proposals for the 1990s", *Innocenti occasional papers, Economy policy series N° 39*, UNICEF, Florencia, Italy.
- Carciofi, R., Barris, G. y Cetrángolo, O. (1994), "Reformas tributarias en América Latina: análisis de experiencias durante la década de los años ochenta", *Proyecto de reformas de políticas para aumentar la efectividad del Estado en América Latina y el Caribe (HOL/90/S45)*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Carvalho, P. (2006), "IPTU no Brasil: progressividade, arrecadação e aspectos extra-fiscais", *Texto para la discussão No 1251*, IPEA, Brasilia.
- CEPAL (2006a), *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006*, Santiago de Chile.
- _____ (2006b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*, Santiago de Chile.
- _____ (2006c), *Panorama Social de América Latina 2006*, Santiago de Chile.
- Cetrángolo, O. (1984), "Rezagos Fiscales" en *Anales de las XVII Jornadas de Finanzas Públicas*, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1984.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J. C. comp. (2006), "Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas" *Libros de la CEPAL 93*, Santiago de Chile.
- Crossen S. (1997), "Dual Income Taxation: The Nordic Experience", Rotterdam.
- Crossen S. (1999), "Taxing Capital Income in Nordic Countries", *FinanzArchiv 56*, Alemania.
- Comunidad Andina (2006), "La Equidad Fiscal en los Países Andinos", DFID, CAM, BID, Lima, Julio 2006
- Consejo Nacional de Desarrollo (1968), *Calculo de la evasión en la imposición a la renta*, Buenos Aires.
- Cossio Muñoz, F. (2006) "Informe de equidad fiscal de Bolivia", en Secretaria General de la Comunidad Andina (comp.) *La equidad fiscal en los países andinos*, Lima.
- Chu, K., Davoodi, H. y Gupta, S. (2000), "Income distribution and tax government social spending policies in development countries", *Working papers N° 214*, Universidad de las Naciones Unidas / Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU / -WIDER), diciembre.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F., y Walton, M., (eds.), (2003), *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?*, Banco Mundial, Washington DC.
- Durán Cabré, José M. (2003), "The dual tax as a flat tax with a surtax on labour income", Departamento de Economía Política y Hacienda Pública, Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Duran V. (2000), "La evasión en el impuesto a las ganancias de personas físicas: mitos y realidades", *mimeo*, Buenos Aires.
- Engel, E., Galetovic, A. y Raddatz, C. (1999), "Taxes and income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics*, vol. 1, N° 59.
- Ferreira Filho, J.B.S, Santos, CV y Prado Lima, SM. (2006), "Tax reform, income distribution and poverty in Brazil: An Applied General Equilibrium Analysis", *PROJECT PR-MPIA-340*.
- FMI (2006), *Government Finance Statistics*, International Monetary Fund, Washington.
- Gómez Sabaini, J. C. (2005), "La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas", *serie Macroeconomía del Desarrollo Nro.37*, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2006a), "Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión", publicado en Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006).
- _____ (2006b), "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", *serie Políticas Sociales Nro. 127*, CEPAL, Santiago de Chile.
- González, D. (2006), *Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina*, Departamento de Integración y Programas Regionales, BID, Washington DC.
- González Cano, H. (1987), "La economía no registrada y los ingresos tributarios, en INDEC (1987).
- Goode, R. (1984), *Government Finance in Developing Countries*, The Brookings Institution, Washington, DC.
- Herschel, F. (1978), *Tax Evasion and its measurement in developing countries*, CEPAL, México.
- ILPES, *Estadísticas de las Finanzas Públicas de América Latina*. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/0/22870/P22870.xml&xsl=/ilpes/tpl/pp18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>
- INDEC (1987), "Economía No Registrada", *Serie Estudios Nro 9*, Buenos Aires.
- Instituto Tecnológico Autónomo de México (2006), "Medición Fiscal de la Evasión en México", Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).
- International Bureau of Fiscal Documentation (2006), *Handbook of Taxation in Latin America*, Amsterdam.

- Iñigo Macias-Aymar, (2005) *Gobernanza – Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, Edición 25, Barcelona.
- Jorratt, M., Cantallopis, J. y Scherman, D. (2007), “Equidad tributaria en Chile. Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma” (*mimeo*), Servicio de Impuestos Internos, Santiago de Chile.
- Jorratt y Serra (1999), “Estimación de la evasión en el impuesto a las empresas en Chile” (*mimeo*), Servicio de Impuestos Internos, Santiago de Chile.
- Keen, M., Kim, y Varsano, *The “Flat Tax(es): Principles and Evidence*, FMI, Washington.
- Krelove, R. (1995), "General Equilibrium Incidence of Taxes" en Parthasarashi Shome (ed.) *Tax Policy Handbook*, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- Ministerio de Hacienda de Colombia (1992), *La evasión en el IVA y en el impuesto sobre la renta*, Centro de Estudios Fiscales, Bogota, mayo 1992
- Muten L. (1996), “Dual Income Taxation: Swedish Experience”, en *Towards a Dual Income Tax? Scandinavian and Austrian Experiences*, Foundation for European Fiscal Studies.
- OCDE (2001), Compliance Measurement, Practice Note, Center for Tax Policy and Administration.
- OCDE (2006), *Fundamental Reform of Personal Income Tax, Nro 13*, Paris.
- OEA/BID/CEPAL (1963), Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, *Análisis de Evasión Fiscal en Estudio sobre Política Tributaria en Argentina*, capítulo V, Buenos Aires.
- Pardo, O. (2006), “Efectos macroeconómicos y distributivos de la reforma sobre el impuesto a la renta en Colombia: una aproximación mediante un modelo de equilibrio general dinámico”, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos, Noviembre 2006.
- Pazos Morán, M. (2005), “Género e Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Propuestas de reforma” en Pazos Morán, ed. *Política Fiscal y Género*, Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.
- Perry, G., Arias, O., Lopez, J., Maloney, W. y Serven, L.. (2006) “Poverty reduction and growth. Virtuous and Vicious Circles, Banco Mundial, Washington DC.
- Pessino, C. y Fenochietto, R. (2004), “Efficiency and Equity of the Tax Structure in Argentina, Brazil and Chile: Analysis and Policy Considerations”, Universidad Torcuato di Tella y Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Piancastelli M. (2001), Measuring the tax effort of developed and developing countries, Cross country Panel Data Analysis: 1985/95, *TD 818*, IPEA, Rio de Janeiro.
- PNUD (2006), Human Development Report 2006, New York.
- Ross, M. (2003), “Does Taxation Lead To Representation?” (*Mimeo*), UCLA Department of Political Science, Los Ángeles.
- Schneider y Enste (2000), “Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences”, *The Journal of Economic Literature*, 2000, 38/1, págs. 77–114.
- Schratzentaller Margit (2004), “Towards Dual Income Taxes- A country comparative perspective”, *CESifo DICE Report 3*, 2004.
- SEPE (2003), *Gasto social do governo central 2001 e 2002*, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda, Brasilia.
- Sevilla Segura José V. (2005), “La reforma de la imposición sobre la renta”, *Diario El País*, Economía enero 2005, España.
- Shah, A. y Whalley, J. (1991), “Tax Incidence Analysis of Development Countries: An Alternative View”, *World Bank Economic Review*, Vol. 5, N° 3.
- Shaw José L., El impuesto progresivo a la renta personal y el paradigma de la equidad, *Revista de Tributación* Nro 7, AAEF, Buenos Aires, 2007.
- Shome, P., Tax Administration and the Small Taxpayer, IMF Policy Discussion Paper PDP/04/2, IMF, WDC, mayo de 2004.
- Shoup, C. (1969), *Public Finance*, Chicago.
- Sorensen, P. (1998a) –ed- *Tax Policy in the Nordic Countries*, MacMillan Press, London.
- Sorensen P. (1998b), “From Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent tax reforms in the Nordic Countries”, *International Tax and Public Finance*.
- Tanzi, V. (1977), "Inflation, Lags in Collection, and the Real Value of Tax Revenue", IMF Staff Papers, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC.
- Tanzi, V. (1987), “Quantitative Characteristics of Tax Systems in Developing Countries” en Newbery and Stern –eds.- *The Theory of Taxation for Developing Countries*, New Cork, Oxford University Press.

- Tanzi, V. (2000), "Taxation in Latin America in the Last Decade", *Working Paper 76*, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, USA.
- Tanzi, V. y Shome, P. (1993), A Primer on Tax Evasion, *WP 93/21*, IMF, Washington DC.
- Tanzi, V. y Shome, P. (1993), Tax Evasión: Causes, Estimation Methods and Penalties, a focus on Latin America, *Serie Política Fiscal N° 38*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Teera J.M. (2001), Tax performance: A comparative study, Department of Economics, University of Bath.
- Vianna y otros (2000), "Carga tributaria direta e indireta sobre as unidades familiares no Brasil", *Texto para discussion 757*, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) Ministerio de Planeamiento Presupuesto y Gestión, Brasilia.
- Zockun, M y otros (2005), "Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado", Estudio Patrocinado pela Fecomércio – Federação do Comércio do Estado de São Paulo, Outubro 2005.

Anexo Estadístico y Legislativo

Cuadro A.1
AMÉRICA LATINA, GOBIERNO CENTRAL. IMPUESTO A LA RENTA Y GANANCIAS DE CAPITAL^a
(En porcentaje de PIB)

País	1990	1995	2000	2005	Promedio 1990-1994	Promedio 1995-1999	Promedio 2000-2005
Argentina	0,8	2,5	4,0	5,5	1,6	2,9	4,3
Bolivia	0,8	1,3	2,6	3,0	1,0	2,1	2,4
Brasil	4,8	4,8	5,4	6,8	4,1	5,0	6,2
Chile	2,6	3,9	4,1	5,3	3,8	3,8	4,5
Colombia	3,2	4,0	4,3	6,1	4,1	4,2	5,3
Costa Rica	1,8	2,2	2,7	3,4	1,8	2,4	3,1
Ecuador	1,3	1,7	1,8	2,6	1,3	1,4	2,2
El Salvador	1,8	3,4	3,2	3,9	2,1	3,2	3,4
Guatemala	1,5	1,6	2,5	2,7	1,9	1,7	2,7
Honduras ^b	3,4	4,1	3,3	4,5	3,9	4,0	3,7
México	4,5	4,0	4,7	4,6	5,0	4,2	4,8
Nicaragua	1,8	1,7	2,4	4,7	1,7	2,0	3,4
Panamá	3,7	4,4	4,2	3,6	4,0	4,2	3,6
Paraguay	1,2	2,5	2,0	2,1	1,5	2,4	1,9
Perú	0,7	2,9	2,8	4,3	1,6	3,3	3,4
República Dominicana	2,8	3,0	3,3	3,4	2,7	3,0	3,7
Uruguay	1,1	1,8	2,3	3,0	1,4	2,2	2,3
República Bolivariana de Venezuela	1,3	2,2	1,7	2,5	1,7	2,1	2,1
Promedio renta AL ^c	2,2	2,9	3,2	4,0	2,5	3,0	3,5
Promedio IVA AL ^c	2,9	4,4	5,1	5,9	3,6	4,8	5,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

^a Los datos del año 2005 son preliminares y en el caso de Argentina y Brasil, la cobertura corresponde al Gobierno General.

^b Para Honduras se consideró el dato del año 1996.

^c Promedio simple para la región.

Cuadro A.2
ALÍCUOTAS DE RENTA DE PERSONAS NATURALES Y JURÍDICAS
 (En porcentaje)

	1985 o 1986		PJ	1992		PJ	1999 o 2000		PJ	2006		PJ
	PN	PN		PN	PN		PN	PN		PN	PN	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max		
Argentina	16,5	45	33	15	30	20	9	35	35	9	35	35
Bolivia	...	30	30	10	10	n/d	13	13	25	13	13	25
Brasil	0	60	50	10	25	40	15	27,5	34 ^e	15	27,5	34 ^e
Chile	0	57	37	5	50	35	5	45	15	5	40	17 ^f
Colombia	5,8	49	40	5	30	30	35	35	35	19	33	33
Costa Rica	5	50	50	10	25	30	10	25	30	10	25	30
Ecuador	19	40	59	10	25	44,4	0	15	25	5	25	25 ^g
El Salvador	3	60	30	10	30	25	10	30	25	10 ^b	30 ^b	25
Guatemala	11	48	42	4	34	34	15	25	30	15	31	31 ^h
Honduras	3	40	55	12	40	40,2	10	25	35	10	25	30 ⁱ
México	3	55	42	3	35	35	3	40	35	3	29	29
Nicaragua	15	50	45	8	35,5	35,5	10	30	30	10	30	30
Panamá	13	56	50	4	56	45	2	30	30	4	30	30 ^m
Paraguay	5	30	30	5	30	30	3	30	30	8 ^c	10 ^c	35 ⁱ
Perú	2	56	40	6	37	30	15	30	30	15	30	30
República Dominicana	2	73	49,3	3	70	49,3	0	25	25	15	30	30 ⁿ
Uruguay	n/a	n/a	30	n/a	n/a	30	n/a	n/a	30	n/a	n/a	30 ^j
República Bolivaria de Venezuela	12	45	67,7	10	30	67,7	6	34	34	6 ^d	34 ^d	34 ^k
Promedio	7,3	49,5	43,9	7,6	34,8	34,5	9,3	29,1	29,6	10,1	28,1	29,6
Desv. Estándar	5,9	10,5	10,4	3,3	12,9	13,7	7,9	7,4	5,2	4,6	7,3	4,4

Fuente: Elaboración propia en base a Tanzi (2000) para cifras de 1985 a 2000, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) para cifras de 2001 a 2003, CEPAL y datos oficiales de los países para 2006.

n/d: no disponible.

n/a: no aplica.

^a En el último intervalo de la tabla, el impuesto será el que figure más el 35% de la renta gravable que exceda de \$77 millones para 2001, \$75 millones para 2002, \$84,3 millones para 2003 y \$96 millones para 2004, 2005 y 2006.

^b El impuesto resultante tras aplicar las tasas correspondientes no podrá ser, en ningún caso, superior al 25% de la renta imponible obtenida por el contribuyente en cada ejercicio.

^c El impuesto entró en vigor el 1ro de enero de 2006. Sin embargo, su implementación será gradual, considerando la incorporación de nuevos contribuyentes año a año, según sus ingresos anuales, desde 120 salarios mínimos en 2006, hasta 36 salarios en 2013

^d Las personas naturales que realicen actividades mineras o de hidrocarburos y similares estarán gravadas con tasas del 60% y 50%, respectivamente.

^e La tasa del impuesto es del 15% pero se aplica un impuesto adicional del 10% sobre las utilidades que exceden de R\$240.000 anuales y otro de 9% sobre el total de la utilidad neta destinada a la seguridad social.

^f Las Empresas del Estado deben pagar, adicionalmente, un impuesto del 40% sobre las utilidades generadas.

^g Sobre las utilidades reinvertidas por las sociedades, se aplica un tipo impositivo del 15%.

^h Existe la opción de un régimen especial del pago del impuesto, consistente en pagar el 5% sobre la base de la renta bruta obtenida en cada mes calendario, lo que tendrá carácter definitivo de pago del impuesto.

ⁱ La tasa del 25% (IMAGRO) se aplica sobre las rentas procedentes de actividades agropecuarias. La tasa máxima recae sobre el resto de actividades comerciales, industriales o de servicios.

^j Alícuota vigente a partir del 31 de agosto de 2004 fue de 35% y a partir de la reforma de 2007 será de 25%.

^k Tasas para sociedades en general. Existen tasas especiales para fundaciones y asociaciones sin fines de lucro (6% al 34%) y explotación de hidrocarburos y minas (50% y 60%, respectivamente).

^l Incluye un 5% de Aporte Solidario Temporal hasta el año 2007, inclusive.

^m Las personas jurídicas con ingresos brutos gravables anuales superiores a B/ 150.000 deben determinar el impuesto mediante un doble cálculo así: aplicando el 30% sobre la renta neta gravable; y aplicando el 30% sobre el 4,67% de la renta bruta gravable y pagan el mayor impuesto resultante de ambos cálculos. Se puede solicitar la no aplicación del segundo sistema cuando hay pérdida o cuando la tasa efectiva sobre la renta gravable resultante de su aplicación supera el 30%

ⁿ Las tasas serán de 29% para el 2007, de 27% para el 2008 y de 25% para el 2009.

Cuadro A.3
NORMAS DE SUBCAPITALIZACIÓN EN PAÍSES DESARROLLADOS

País	Normas
Austria	<p>Los préstamos de los socios se consideran aportaciones de capital cuando:</p> <p>a. Existe un razón inadecuada entre el capital de la compañía y el capital necesario para su funcionamiento.</p> <p>b. Desde el punto de vista económico se puede pensar que el préstamo está reemplazando al capital.</p> <p>c. Que la empresa tiene una razón de deuda sobre capital significativamente más baja que otras empresas del ramo.</p> <p>d. La empresa no hubiera podido conseguir un préstamo de una parte no relacionada.</p> <p>e. Si el préstamo concede derechos de socio al acreedor.</p> <p>f. Si el préstamo se concedió sin considerar el endeudamiento corriente de la subsidiaria, no se emitió título de deuda o no existe obligación de devolverlo.</p> <p>En estos casos, los intereses no son deducibles para la subsidiaria.</p>
Canadá	Si los préstamos exceden tres veces el capital de la empresa subsidiaria no se permite deducir los intereses.
EE.UU.	Se aplica el principio de <i>arm's lenght</i> , es decir, se analizan diversos factores –monto, extensión del crédito, tasas vigentes en operaciones comparables, etc.- para considerar que los intereses convenidos sobre préstamos entre partes relacionadas fueron acordados como lo harían entre partes independientes, en operaciones comparables. En caso de manipulaciones no se permite la deducción de los intereses.
Francia	Si la participación del accionista no residente en la empresa subsidiaria es mayor al 50% y el monto del préstamo representa el 150% del capital, no son deducibles los intereses por el préstamo otorgado.
Holanda	<p>La legislación impide deducir los intereses cuando no se compruebe que se vinculan al giro normal de las operaciones de la empresa.</p> <p>La jurisprudencia holandesa considera que los préstamos son aportaciones de capital cuando las condiciones del préstamo así lo sugieren, cuando hay indicaciones de que el acreedor participa en los negocios del deudor o cuando el accionista hace el préstamo a sabiendas de que no se le devolverá.</p>
Irlanda	<p>La legislación irlandesa considera que son dividendos los intereses pagados cuando el capital:</p> <p>a. Del prestatario pertenece en un 75% o más al prestamista no residente.</p> <p>b. Del prestamista y el prestatario pertenecen en un 75% o más a un no residente.</p> <p>c. Del prestamista y el prestatario pertenecen en un 75% o más a un residente.</p>
Japón	Si el monto adeudado por la sociedad sucursal a su parte relacionada, con respecto de la participación en el capital propio, supera una razón de deuda-capital de 3 a 1, se impugna la deducibilidad de los intereses.
Noruega	La jurisprudencia determinó que, en el caso del financiamiento para actividades petroleras, éste debería considerarse como aportación de capital. Su legislación no contiene reglas aplicables a la subcapitalización.
Portugal	<p>En caso de que el sujeto no residente posea una participación del 25% en el capital del residente o ejerza control o administración de éste, la empresa residente no podrá deducir los intereses pagados si tales exceden durante el período dos veces la participación del no residente en su capital.</p> <p>No se considera dividendo el excedente no deducible y el contribuyente puede probar que la transacción fue realizada bajo el principio <i>arm's lenght</i> y deducir el total de los intereses.</p>

Fuente: "Capitalización delgada" de Martha Valle Solís.

Cuadro A.4
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN ARGENTINA
(Los montos están expresados en Pesos)

B- Personas físicas:	35%
Deducciones (Art. 23):	
a) Mínimo no imponible	6 000
b) Cargas de familia	
-conyuge	4 800
-hijo	2 400
-descendiente o ascendiente en línea recta	2 400
c) Deducción especial	
Artículo 79, inc. d, e, f y g	6 000
Artículo 79, inc. a, b, c	22 800
Deducciones netas:	
% de disminución sobre el importe total de deducción del artículo 23	
Renta neta de	Disminuyen
0 a 39 000	0%
39 000 a 65 000	10%
65 000 a 91 000	30%
91 000 a 130 000	50%
130 000 a 195 000	70%
195 000 a 221 000	90%
221 000 en adelante	100%

Renta neta (Art. 90):

Renta neta gravable	Pagarán		
	un mínimo de	más el	Sobre el excedente de
0 a 10 000	0	9%	0
10 001 a 20 000	900	14%	10 000
20 001 a 30 000	2 300	19%	20 000
30 001 a 60 000	4 200	23%	30 000
60 001 a 90 000	11 100	27%	60 000
90 001 a 120 000	19 200	31%	90 000
120 001 en adelante	28 500	35%	120 000

Fuente : Ley de impuesto a las ganancias (Ley No. 20.628)

Nota: Actualizado al 31/12/2006.

Cuadro A.5
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN BOLIVIA

A. Personas Jurídicas	
-Tasa general (artículo 50, Ley 843/86)	25%
-Adicional actividades extractivas de recursos naturales no renovables aplicada después de las deducciones admitidas (artículo 51 bis, ley 843/86 y artículo 1° Decreto Supremo)	25%
B. Personas Físicas	
Deducciones (artículo 26, Ley 843/86)	
a) Mínimo no imponible mensual	2 salarios mínimos nacionales ^a
Renta neta (artículo 30, Ley 843/86)	13%

Fuente: Régimen complementario al impuesto al valor agregado e impuesto sobre las utilidades de las empresas (Ley No. 843/86).

Nota: Actualizado al 12/03/2007.

^a En 2006 el salario mínimo nacional fue de Bs. 500.

Cuadro A.6
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN BRASIL

(Los montos están expresados en Reales)

A- Personas jurídicas (Art. 228):

15% más adicional de 10% sobre la renta que excede el valor de \$20.000 mensuales.

B- Personas físicas:

Deducciones:

a) Cargas de familia (Art. 77)

-conyuge 1 080

-hijo 1 080

-descendiente o ascendiente en línea recta 1 080

b) Proventos y Pensiones de Mayores de 65 años (Art. 79) 10 800

c) Gastos educativos por persona (Art. 81) 1 700

d) Otras (Art. 78, 80 y 82)

a-d) Descuento simplificado optativo hasta 8.000 20%

Renta neta (art 86):

Renta neta gravable	Pagarán	
	el	Con una deducción de
0 a 15 085,44	0,0%	0,00
15 085,44 a 30 144,96	15,0%	2 262,84
30 144,96 en adelante	27,5%	6 030,96

Fuente: Ley de impuesto sobre la renta y reglamento (Ley No. 5.172 del 25/10/1966 y Decreto No. 3000 del 26/03/1999).

Nota: Actualizado al 17/10/2006.

Cuadro A.7
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN CHILE
(Los montos están expresados en Unidades Tributarias Anuales^a)

A- Personas jurídicas:			
-Tasa general (Art. 20):			17%
-Soc. Anónimas y remesas al ext. (Art. 21 y 58):			35%
B- Personas físicas:			
Deducciones:			
a) Gastos de profesionales hasta 15 unidades tributarias anuales (Art. 50):			30%
b) Aportes prev. o cotizaciones voluntarias hasta la siguiente cantidad mensual (Art. 42 bis):			50 U.F.
Renta neta (Art. 43 y 52):			
Renta neta gravable en unidades tributarias anuales	Pagarán		
	un mínimo de	más el	Sobre el excedente de
0 a 13,5	0,0	0,0%	0,0
13,5 a 30	0,0	5,0%	13,5
30 a 50	0,8	10,0%	30,0
50 a 70	2,8	15,0%	50,0
70 a 90	5,8	25,0%	70,0
90 a 120	10,8	32,0%	90,0
120 a 150	20,4	37,0%	120,0
150 en adelante	31,5	40,0%	150,0

Fuente: Ley de impuesto a la renta (Decreto Ley 824 del 31/12/1974.

Nota: Actualizado al 12/03/2007.

^a Al 31/12/2006 el valor de la UTA es de \$386.472 y el valor de la UF (Unidades de Fomento) es de \$18.336,38.

Cuadro A.8
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN COLOMBIA
(Los montos están expresados en Unidades de Valor Tributario^a)

A- Personas jurídicas (Art. 240):			
-Tasa general ^b			33%
-Personas jurídicas usuarios de Zona Franca:			17%
B- Personas físicas:			
Deducciones:			
a) Expensas necesarias para la actividad (Art. 107):			
Renta neta (Art. 241):			
Renta neta gravable en UVT	Pagarán		
	un mínimo de	más el	Sobre el excedente de
0 a 1.090	0	0,0%	0
1.090 a 1.700	0	19,0%	1 090
1.700 a 4.100	116	28,0%	1 700
4.100 en adelante ^b	788	33,0%	4 100

Fuente: Ley de impuesto sobre la renta (Decreto No. 624 del 30/03/1989.

Nota: Actualizado al 23/02/2007.

^a En 2006 el valor de la UVT es de \$20.000 y en 2007 es de \$20.974.

^b Para el año gravable 2007, la tasa de PJ y la correspondiente al último rango de la tabla de PF será del 34%.

Cuadro A.9
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN COSTA RICA
(Los montos están expresados en colones)

A- Personas jurídicas (Art. 15):			
-Tasa general			30%
-Pequeñas emp. c/ ing. brutos < ₡ 27 811 000			10%
-Pequeñas emp. c/ ing. brutos < ₡ 55 943 000			20%
B- Personas físicas:			
Deducciones:			
a) Gastos de la actividad (Art. 8)			
Renta neta (Art. 15):			
		Pagarán	
Renta neta gravable	un mínimo de	más el	sobre el excedente de
0 a 1.858.000	0	0,0%	0
1.858.000 a 2.775.000	0	10,0%	1 629 000
2.775.000 a 4.629.000	80 400	15,0%	2 433 000
4.629.000 a 9.276.000	324 150	20,0%	4 058 000
9.276.000 en adelante	1 138 950	25,0%	8 132 000
Créditos:			
a) Cargas de familia (Art. 15)			
-cónyuge			14 040
-hijo			9 480

Fuente: Ley del impuesto sobre la renta (Ley No. 7092 del 21/04/1988).

Nota: Actualizado al 15/06/2006.

Cuadro A.10
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN EL SALVADOR
(Los montos están expresados en colones)

A- Personas jurídicas (Art. 41):				25%
B- Personas físicas:				
Deducciones (Art. 13):				
a) Gastos de la actividad (Art. 28 y 29)				n/a
b) Deducción p/asalariados c/ingresos hasta ₡50.000 (Art. 29.7)				12 000
c) Gastos médicos hasta (Art. 33.a):				5 000
d) Gastos educativos hasta (Art. 33.b):				5 000
Renta neta:				
a) Personas físicas domiciliadas (Art. 37):				
		Pagarán		
Renta gravable	un mínimo de	más el	Sobre el excedente de	
0,00 a 22.000,00	0,00	0%	0,00	
22.000,01 a 80.000,00	500,00	10%	22 000,00	
80.000,01 a 200.000,00	6 300,00	20%	80 000,00	
200.000,01 en adelante	30 300,00	30%	200 000,00	
El impuesto resultante según la tabla no podrá ser en ningún caso superior al 25% de la renta imponible obtenida por el contribuyente en cada ejercicio.				
b) Personas físicas no domiciliadas (Art. 34):				25%

Fuente: Ley de impuesto sobre la renta (Dto. Legislativo N° 134 del 18/12/1991).

Nota: Actualizado al 15/02/2006.

n/a: no aplica.

Cuadro A.11
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN GUATEMALA

(Los montos están expresados en Quetzales)

A- Personas jurídicas:			
-Personas jurídicas mercantiles (Art. 44)			5%
-Personas jurídicas no mercantiles (Art. 44-A)			5%
-Regimen optativo para personas jurídicas (Art. 72)			31%
B- Personas físicas:			
Deducciones:			
a) Deducciones personales para Reg. Gral. (Art. 37):			36 000
b) Otras para Reg. Gral. (Art. 37)			n/a
c) Gastos de la actividad para Reg. Optativo (Art. 38)			n/a
Renta neta:			
-Personas físicas mercantiles (Art. 44)			5%
-Personas físicas no mercantiles (Art. 44-A)			5%
-Régimen optativo para personas físicas (Art. 72)			31%
-Dependientes (Art. 43):			
Renta gravable	Pagarán		
	un mínimo de	más el	Sobre el excedente de
0 a 65.000	0	15%	0
65.000 a 180.000	9 750	20%	65 000
180.000 a 295.000	32 750	25%	180 000
295.000 en adelante	61 500	31%	295 000

Fuente: Ley del impuesto sobre la renta (Dto. N° 26-92 del 07/05/1992).

Nota: Actualizado al 01/02/2007.

n/a: no aplica

Cuadro A.12
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN HONDURAS

(Los montos están expresados en Lempiras)

A- Personas jurídicas (Art. 22):			25%
B- Personas físicas:			
<u>Deducciones (Art. 13):</u>			
a) Gastos educativos y medicos hasta			20 000
b) Honorarios profesionales hasta			5 000
c) Otros gastos			n/a
<u>Renta neta (Art. 22):</u>			
Renta gravable	Pagarán		
	un mínimo de	más el	Sobre el excedente de
0,01 a 70.000,00	0,00	0%	0,00
70.000,01 a 100.000,00	0,00	10%	70 000,01
100.000,01 a 200.000,00	3 000,00	15%	100 000,01
200.000,01 a 500.000,00	18 000,00	20%	200 000,01
500.000,01 en adelante	78 000,00	25%	500 000,01

Fuente: Ley de impuesto sobre la renta (Dto. Ley N° 25 del 20/12/1963).

Nota: Actualizado al 15/02/2006.

n/a: no aplica.

Cuadro A.13
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN MÉXICO
(Los montos están expresados en Pesos)

A- Personas jurídicas^a (Art. 10):		29%	
B- Personas físicas:			
Deducciones (Art. 123, 142, 148 y 156):			
a) Gastos de la actividad			
b) Gastos médicos			
Renta neta:			
a) Se determina la renta neta gravable y se aplica la tarifa siguiente disminuida por el subsidio que se señala más adelante (Art. 177):			
Renta gravable	Pagarán		
	un mínimo de	más el	Sobre el excedente de
0,01 a 5.952,84	0.00	3%	0,01
5.952,85 a 50.524,92	178,56	10%	5 952,84
50.524,93 a 88.793,04	4 635,72	17%	50 524,92
88.793,05 a 103.218,00	11 141,52	25%	88 793,04
103.218,01 en adelante ¹	14 747,76	29%	103 218,00
b) Subsidio contra el impuesto que se calculará considerando el ingreso y el impuesto determinado conforme a la tarifa contenida en el artículo 177, a los que se les aplicará la siguiente tabla (Art. 178):			
Renta gravable	Subsidio		
	de	más el % s/ impuesto marginal	
0,01 a 5.952,84	0,00	50%	
5.952,85 a 50.524,92	89,28	50%	
50.524,93 a 88.793,04	2 318,04	50%	
88.793,05 a 103.218,00	5 570,28	50%	
103.218,01 a 123.580,20	7 373,88	50%	
123.580,21 a 249.243,48	10 326,36	40%	
249.243,49 a 392.841,96	24 903,24	30%	
392.841,97 en adelante	37 392,32	0%	
c) Los asalariados tienen derecho a recibir un crédito fiscal denominado crédito al salario, aplicable contra el impuesto determinado conforme a la tarifa después de disminuido el subsidio (Art. 115):			
Renta gravable mensual	Crédito al salario mensual		
0,01 a 1.768,96	407,02		
1.768,97 a 2.604,68	406,83		
2.604,69 a 2.653,38	406,83		
2.653,39 a 3.472,84	406,62		
3.472,85 a 3.537,87	392,77		
3.537,88 a 3.785,54	382,46		
3.785,55 a 4.446,15	382,46		
4.446,16 a 4.717,18	354,23		
4.717,19 a 5.335,42	324,87		
5.335,43 a 6.224,67	294,63		
6.224,68 a 7.113,90	253,54		
7.113,91 a 7.382,33	217,61		
7.382,34 en adelante	0,00		

Fuente: Ley del impuesto sobre la renta (D.O.F. del 30-12-2002).

Nota: Actualizado al 12/03/2007.

^a A partir del año 2007 la tasa de personas jurídicas y la tasa marginal máxima de personas físicas será de 28%.

Cuadro A.14
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN NICARAGUA
(Los montos están expresados en Córdobas)

A. Personas jurídicas (Art. 21):	30%		
B- Personas físicas:			
Deducciones (Art. 12):			
a) Gastos de la actividad			
Renta neta (Art. 21):			
Renta gravable	Pagarán		
	un mínimo de	más el	Sobre el excedente de
1 a 50.000	0	0%	0
50.001 a 100.000	0	10%	50 000
100.001 a 200.000	5 000	15%	100 000
200.001 a 300.000	20 000	20%	200 000
300.001 a 500.000	40 000	25%	300 000
500.001 a más	90 000	30%	500 000

Fuente: Ley de impuesto sobre la renta (Ley No. 453 del 05/05/2003).

Nota: Actualizado al 15/02/2006.

Cuadro A.15
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN PERÚ
(Los montos están expresados en Unidades Impositivas Tributarias^a)

A- Personas jurídicas (Art. 55):	30%		
B- Personas físicas:			
Deducciones:			
a) Rentas del trabajo independiente y en relación de dependencia (Art. 46):			
	7 UIT		
Renta neta:			
a) Personas físicas domiciliadas (Art. 53):			
Renta gravable	Pagarán		
	un mínimo de	más el	Sobre el excedente de
0 a 27	0,0	15%	0,0
27 a 54	4,1	21%	27,0
54 en adelante	9,7	30%	54,0
b) Personas físicas no domiciliadas (Art. 54)	30,0%		

Fuente: Ley de impuesto a la renta (Decreto Supremo N° 179-2004-ef del 08/12/2004).

Nota: Actualizado al 15/08/2006.

^a El valor de las Unidades Impositivas Tributarias para el año 2006 es de S/. 3.400 y para el 2007 es de S/. 3.450.

TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA EN URUGUAY*(Los montos están expresados en Bases de Prestaciones y Contribuciones^a)*

A- Personas jurídicas (Art. 15 del Art. 3):		25%	
B- Personas físicas:			
Deducciones ^b (Art. 38):			
a) Atención médica a hijos menores de edad		6,5 BPC	
Renta neta (Art. 37):			
Renta anual computable (en BPC)	Pagarán		
	un mínimo de	más el	Sobre el excedente de
0 a 60	0,0	0%	0,0
60 a 120	0,0	10%	60,0
120 a 180	6,0	15%	120,0
180 a 600	15,0	20%	180,0
600 a 1200	99,0	22%	600,0
1200 en adelante	231,0	25%	1 200,0

Fuente: Ley de Reforma Tributaria (N° 18.083 del 27/12/2006).

Nota: Actualizado al 18/01/2007.

^aEl valor de las Bases de Prestaciones y Contribuciones (BPC) para el año 2007 es de \$1.636.^bSi la suma de todas las deducciones permitidas supera el mínimo no imponible de 60 BPC, el contribuyente aplicará a la misma la escala de tasas progresiva a fines de determinar el monto total de la deducción la cual se restará del impuesto determinado.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: www.cepal.org/publicaciones

60. La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini, (LC/L.2838-P), N° de venta S.07.II.G.159 (US\$ 10.00), 2007.
59. Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana, Andrés Solimano y Claudia Allendes, (LC/L.2813-P), N° de venta S.07.II.G.144 (US\$ 10.00), 2007.
58. Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Multiple Growth Transitions in the Absence of Steady States, Mario Gutiérrez. (LC/L.2784-P), Sales N° E.05.II.G (US\$ 10.00), 2007.
57. Savings in Latin America After the Mid-1990's. Determinants, Constraints and Policies, Mario Gutiérrez. (LC/L.2662-P), Sales N° E.07.II.G.13 (US\$ 10.00), 2007.
56. Coordination of Public Expenditure in Transport Infrastructure: Analysis and Policy Perspectives for Latin America, Rodrigo Cárcamo-Díaz y John Gabriel Goddard (LC/L.2660-P), Sales N° E.07.II.G.11 (US\$10.00), 2007.
55. Asset Accumulation by the Middle Class and the Poor in Latin America: Political Economy and Governance Dimensions, Andrés Solimano (LC/L.2649-P), Sales N° E.06.II.G.176 (US\$ 10.00), 2006.
54. Migraciones internacionales en un contexto de crecimiento económico. El caso de Chile, Andrés Solimano y Víctor Tokman (LC/L.2608-P), N° de venta S.06.II.G.131 (US\$ 10.00), 2006.
53. Savings, Investment and Growth in the Global Age: Analytical and Policy Issues, Andrés Solimano y Mario Gutiérrez (LC/L.2584-P), Sales N° E.06.II.G.114 (US\$ 10.00), 2006.
52. The International Mobility of Talent and its Impact on Global Development: An Overview, Andrés Solimano (LC/L.2580-P), Sales N° E.06.II.G.110 (US\$ 10.00), 2006.
51. El papel del poder legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina en perspectiva comparada, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi (LC/L.2574-P), N° de venta S.06.II.G.105 (US\$ 10.00), 2006.
50. Las reformas económicas de Uruguay (1974-2004), Alberto Bensi6n (LC/L.2567-P), N° de venta S.06.II.G.95 (US\$ 10.00), 2006.
49. Patronos de especializaci6n comercial y desempe1o del mercado de trabajo en Am6rica Latina, Jaime Ros, (LC/L.2566-P) N° de venta S.06.II.G.94 (US\$ 10.00), 2006.
48. Coordinaci6n macro-fiscal en procesos de integraci6n. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoam6rica, Manuel S6nchez-G6mez, (LC/L.2543-P) N° de venta S.06.II.G.71 (US\$ 10.00), 2006.
47. Problemas y pol6ticas de empleo en Centroam6rica, Juan Diego Trejos, (LC/L.2534-P) N° de venta S.06.II.G.61 (US\$ 10.00), 2006.
46. Pol6tica fiscal en pa6ses especializados en productos no renovables en Am6rica Latina, Juan Pablo Jim6nez y Varinia Tromben, (LC/L.2521-P) N° de venta S.06.II.G.48 (US\$ 10.00), 2006.
45. Caribbean Labour Markets, Challenges and Policies, Andrew Downes, (LC/L.2509-P) Sales N° E.06.II.G.34 (US\$ 10.00), 2006.
44. Estados Unidos y China: ciclos econ6micos y pol6ticas en un capitalismo maduro, Gunilla Ryd y Alejandro Ramos, (LC/L.2461-P) N° de venta S.05.II.G.208 (US\$ 10.00), 2005.
43. El rol del tipo de cambio real y la inversi6n en la diversificaci6n de exportaciones en Am6rica Latina y el Caribe, Roberto Iglesias, (LC/L.2460-P) N° de venta S.05.II.G.207 (US\$ 10.00), 2005.
42. Entendiendo las volatilidades c6clicas de la cuenta de capitales y el PIB. Un estudio de panel para pa6ses latinoamericanos, Guillermo Le Fort y Carlos Budnevich, (LC/L.2452-P) N° de venta S.05.II.G.198 (US\$ 10.00), 2005.
41. Competitividad y mercado laboral, Per6 1990-2004, Norberto Garc6a, (LC/L.2440-P) N° de venta S.05.II.G.186.(US\$ 10.00), 2005.
40. Problemas de empleo, tendencias subregionales y pol6ticas para mejorar la inserci6n laboral, Jurgen Weller, (LC/L.2409-P) N° de venta S.05.II.G.195 (US\$ 10.00), 2005.
39. Foundations of Macroeconomic Policy Coordination.: Fostering Dialogue as a Policy Tool in Latin America, Rodrigo C6rcamo (LC/L.2420-P) Sales N° E.05.II.G.167 (US\$ 10.00), 2005.
38. Reestructuraci6n sectorial y cambios en las pautas de la demanda laboral, Andreas Raithelhuber y J6rgen Weller (LC/L.2372-P), N° de venta S.05.II.G.112 (US\$ 10.00), 2005.

37. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas, Juan Carlos Gómez Sabaini (LC/L.2359-P), N° de venta S.05.II.G.100 (US\$ 10.00), 2005.
36. Economic Growth in Latin America: The Role of Investment and Other Growth Sources, Mario A. Gutiérrez (LC/L.2341-P), Sales N° E.05.II.G.84 (US\$ 10.00), 2005.
35. International Migration, Capital Flows and the Global Economy: A Long Run View, Andrés Solimano and Nathalie Watts (LC/L.2259-P), Sales N° E.05.II.G.16 (US\$ 10.00), 2005.
34. Andean Exchange-rate Regimes, 1994-2003: A Brief for “Stable but Flexible” Regimes, Paul Beckerman (LC/L.2237-P), Sales N° E.04.II.G.157 (US\$ 10.00), 2004.
33. Economic Growth in Latin America in the Late 20th Century: Evidence and Interpretation, Andrés Solimano and Raimundo Soto (LC/L.2236-P), Sales N° E.04.II.G.156 (US\$ 10.00), 2005.
32. El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi (LC/L.2225-P), N° de venta S.04.II.G.144 (US\$ 10.00), 2004.
31. La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas, Luis Lucioni (LC/L.2213-P), Sales N° S.04.II.G.135 (US\$ 10.00), 2004.
30. Political Violence and Economic Development in Latin America: Issues and Evidence, Andrés Solimano (LC/L.2194-P), Sales N° E.04.II.G.121 (US\$ 10.00), 2004.
29. Towards Development in Landlocked Economies, Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.2075-P), Sales N° E.04.II.G.18 (US\$ 10.00), 2004.
28. La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, Jürgen Weller (LC/L.2029-P), N° de venta S.03.II.G.192 (US\$ 10.00), 2003.
27. Prevention and Insurance of Conflict and Terrorism: Issues and Evidence for Latin America, Andrés Solimano (LC/L.2005-P), Sales N° E.03.II.G.166 (US\$ 10.00), 2003.
26. Remittances by Emigrants: Issues and Evidence, Andrés Solimano, (LC/L.1990-P), Sales N° E.03.II.G.152 (US\$ 10.00), 2003.
25. Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas, Heriberto Tapia (LC/L.1938-P), N° de venta S.03.II.G.97 (US\$ 10.00), 2003.
24. Regional Integration in Latin America and Dynamic Gains from Macroeconomic Cooperation, Hubert Escaith and Igor Paunovic, (LC/L.1933-P), Sales N° E.03.II.G.92 (US\$10.00), 2003.
23. Governance Crisis and the Andean Region: A Political Economy Analysis, Andrés Solimano (LC/L.1860-P), Sales N° E.03.II.G.33 (US\$ 10.00), 2003.
22. Development Cycles, Political Regimes and International Migration: Argentina in the Twentieth Century, Andrés Solimano, (LC/L.1847-P), Sales N° E.03.II.G.14 (US\$10.00), 2003.
21. Estudio de las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo, Francisco Mato, (LC/L.1846-P), N° de venta S.03.II.G.13 (US\$ 10.00), 2003.
20. Emergencia del euro y sus implicaciones para América Latina y el Caribe, Hubert Escaith y Carlos Quenan (coordinadores) (LC/L.1842-P), N° de venta S.03.II.G.7 (US\$ 10.00), 2003.

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre: Actividad: Dirección: Código postal, ciudad, país: Tel.: Fax: E.mail:
