

# Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina

Michel Jorratt



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Cooperación  
Española

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

SERIE

**MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO**

**218**

# **Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina**

Michel Jorratt



NACIONES UNIDAS

**CEPAL**



Este documento fue preparado por Michel Jorratt, Consultor de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del componente de política fiscal del Programa de Cooperación Técnica de la CEPAL y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1680-8851 (versión electrónica)  
ISSN: 1680-8843 (versión impresa)  
LC/TS.2021/117  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.21-00330

Esta publicación debe citarse como: M. Jorratt, "Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 218 (LC/TS.2021/117), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Resumen .....	7
Introducción .....	9
<b>I. Desigualdad de ingresos y riqueza, escasa progresividad de la estructura tributaria e insuficiencia recaudatoria .....</b>	<b>11</b>
A. Desigualdad persistente .....	11
B. El rol de los sistemas tributarios .....	15
<b>II. El impuesto sobre el patrimonio neto a las personas físicas, uno de los impuestos a la propiedad .....</b>	<b>21</b>
A. Descripción de los impuestos a la propiedad .....	21
1. Impuestos ordinarios a la tenencia .....	22
2. Impuestos ordinarios a la transferencia .....	23
B. Importancia de los impuestos a la propiedad en América Latina .....	25
<b>III. Experiencias de impuestos sobre el patrimonio a nivel internacional y regional .....</b>	<b>29</b>
<b>IV. Consideraciones respecto del impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas .....</b>	<b>35</b>
A. Equidad vertical y redistribución .....	35
B. Equidad horizontal del sistema tributario .....	36
C. Efectos no deseados de la concentración de la riqueza .....	36
D. El caso de los multimillonarios con bajas rentas .....	36
E. Impactos sobre el ahorro y la inversión .....	37
F. Efectos sobre la iniciativa empresarial y la toma de riesgos .....	38
G. Doble tributación .....	39
H. Consideraciones respecto de la liquidez .....	39
I. Fuga de capitales y expatriación fiscal .....	40
J. Evasión y elusión de impuestos .....	40

K.	Valoración y otras cuestiones administrativas .....	41
L.	Eficiencia económica del impuesto no recurrente sobre el patrimonio .....	42
<b>V.</b>	<b>Retos que considerar en la formulación y en la operación de los impuestos sobre el patrimonio neto .....</b>	<b>43</b>
A.	Sujetos del impuesto y unidad contribuyente.....	43
B.	Determinación de la base gravable.....	44
1.	Residentes y no residentes .....	44
2.	Tramo exento .....	44
3.	Exenciones .....	44
C.	Criterios de valoración.....	45
D.	Estructura de las tasas.....	46
E.	Impuestos recurrentes frente a impuestos que se aplican una sola vez.....	47
F.	Administración del impuesto.....	47
<b>VI.</b>	<b>Evaluación del potencial recaudatorio de un impuesto sobre el patrimonio neto en algunos países de la región .....</b>	<b>49</b>
<b>VII.</b>	<b>Reflexiones finales.....</b>	<b>55</b>
	Bibliografía.....	57
	Serie Macroeconomía del Desarrollo: números publicados.....	60

## Cuadros

Cuadro 1	América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): carga y estructura tributaria, 2018.....	17
Cuadro 2	Patrimonio financiero mantenido en el extranjero y evasión tributaria, 2014.....	20
Cuadro 3	Tipología de impuestos a la propiedad.....	22
Cuadro 4	América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): recaudación por impuestos a la propiedad, 2018.....	25
Cuadro 5	América Latina: recaudación por impuestos a la propiedad, 2018.....	27
Cuadro 6	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados): características del impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas, 2018 .....	31
Cuadro 7	América Latina (países seleccionados): características del impuesto sobre el patrimonio de personas físicas, 2019.....	33
Cuadro 8	Cantidad de adultos (en miles) y riqueza total estimada (en millones de dólares) según tramos de riqueza.....	52
Cuadro 9	Colombia: estimación de la brecha de recaudación.....	53
Cuadro 10	Resultados de simulaciones de un impuesto sobre el patrimonio neto en Chile, Colombia y México .....	54

## Gráficos

Gráfico 1	Regiones seleccionadas: participación en el ingreso nacional del percentil (1%) de mayores ingresos, 1980-2019.....	12
Gráfico 2	América Latina: concentración del ingreso medida por el coeficiente de Gini, 2000-2019.....	13

Gráfico 3	América Latina (países seleccionados): participación en el ingreso nacional del percentil (1%) de mayores ingresos, 2019 .....	14
Gráfico 4	América Latina (18 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): recaudación tributaria del gobierno general, 2000 y 2018 .....	16
Gráfico 5	América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): composición de la recaudación, según tributación directa e indirecta, 2018 .....	18
Gráfico 6	América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): composición de la recaudación por impuesto sobre la renta, 2018 .....	18
Gráfico 7	América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): evolución de la recaudación del gobierno general proveniente de los impuestos a la propiedad, 1990-2018.....	26
Gráfico 8	Estimaciones de riqueza por adulto en Chile, Colombia y México, 2019 .....	51
Gráfico 9	Participación de la riqueza según deciles y percentiles superiores en Chile, Colombia y México, 2019 .....	52



## Resumen

El propósito de este estudio es analizar el impuesto sobre el patrimonio neto y los gravámenes patrimoniales existentes en la región, con el fin de ofrecer una conceptualización de este tipo de impuestos, que podrían ser considerados como un elemento progresivo que contribuya a fortalecer los ingresos públicos para hacer frente a las demandas de gasto en la pospandemia. Se comienza con una revisión de la situación regional en términos de desigualdad de ingresos y riqueza, progresividad de la recaudación y necesidades de financiamiento progresivo en la pospandemia. Luego, se examinan los distintos tipos de impuestos sobre la propiedad, incluido el impuesto sobre el patrimonio neto, y su uso en la región. En seguida, se exploran los potenciales efectos del impuesto sobre el patrimonio neto en las características del sistema tributario, tales como la equidad vertical, la equidad horizontal y la eficiencia económica, así como los desafíos que representa para la administración tributaria y el control del incumplimiento. A continuación, se revisan los aspectos de diseño que se deben tener en cuenta para implementar un impuesto sobre el patrimonio neto y los retos operativos que supone para la administración tributaria. Posteriormente, se examinan las experiencias internacionales y regionales de aplicación de impuestos sobre el patrimonio neto, desde el punto de vista tanto del diseño como de la operatividad, explorando los factores que han determinado su derogación en varios países, las diferencias y similitudes en su formulación y los proyectos en curso. Por último, se evalúa el potencial recaudatorio de este impuesto, simulando su aplicación en tres países de la región.



## Introducción

La pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha provocado en América Latina y el Caribe la mayor crisis económica y social de los últimos 120 años (CEPAL, 2021a). Esta crisis ha expuesto y ampliado las brechas estructurales de la región que obstaculizan su desarrollo, como las que se expresan en la desigualdad, la pobreza, la informalidad, el bajo crecimiento y la baja productividad, entre otras. Frente a ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020b) ha propuesto una agenda de políticas para lograr una recuperación transformadora, con la que se busca crear economías sostenibles y sociedades inclusivas. Este último punto es especialmente importante, ya que la región padece los niveles más altos de desigualdad —de ingresos y riqueza— en el mundo, lo que conlleva costos económicos y sociales sustanciales (CEPAL, 2018).

Como se afirma en CEPAL (2021b), esta agenda requiere de una política fiscal activa —en un marco de sostenibilidad— que atienda las demandas del corto plazo para hacer frente a la emergencia, y las vincule con las inversiones necesarias para lograr una recuperación transformadora en el mediano y largo plazo. Esta estrategia fiscal debe tener como pilar una mayor movilización de recursos que permitan dar viabilidad fiscal a mayores demandas de gasto público. Una mayor movilización de recursos requiere del fortalecimiento de la capacidad recaudatoria, lo que debe hacerse de forma progresiva y efectiva, dados los elevados niveles de desigualdad y los sesgos regresivos de las estructuras tributarias de los países de la región.

En este contexto, la idea de gravar el patrimonio de las personas físicas está tomando fuerza en el mundo. Son numerosos los estudios que muestran la desigual distribución de los ingresos y de la riqueza, y cómo la concentración ha ido aumentando en las últimas décadas. Además, estos estudios muestran que los impuestos sobre la renta son regresivos en la cima, es decir, que el 1% de mayores ingresos paga tasas medias de impuesto inferiores a las que paga la clase media, de tal forma que no contribuyen a atenuar esta concentración.

Uno de los instrumentos bajo consideración es el impuesto sobre el patrimonio neto, que es parte de los denominados impuestos a la propiedad. Este tipo de impuestos normalmente se aplican de forma anual, y su base imponible está conformada por la diferencia entre el valor de todos los bienes y

derechos que posee la persona (activos) y el valor de las deudas que mantiene (pasivos). Por tratarse de un impuesto directo, es factible, y común, darle un diseño progresivo, con un tramo exento hasta cierto límite de patrimonio neto y luego una escala de tasas marginales crecientes.

En la actualidad, el uso de este impuesto en la región es escaso. Únicamente se aplica en la Argentina (impuesto sobre los bienes personales), Colombia (impuesto al patrimonio) y el Uruguay (impuesto al patrimonio). A nivel mundial, en las últimas décadas hubo una disminución del uso de los impuestos sobre el patrimonio, particularmente en los países desarrollados.

En el marco descrito, el objetivo de este capítulo es analizar el impuesto patrimonial como instrumento tributario y los gravámenes patrimoniales existentes en la región, con el fin de ofrecer una conceptualización de este tipo de impuestos, que podrían ser considerados como un elemento progresivo que contribuya a fortalecer los ingresos públicos para hacer frente a las demandas de gasto en la pospandemia. En el capítulo I se analiza la situación regional en términos de desigualdad de ingresos y riqueza, progresividad de la recaudación y necesidades de financiamiento progresivo en la pospandemia. En el capítulo II se examinan los distintos tipos de impuestos sobre la propiedad, incluido el impuesto sobre el patrimonio neto, y su uso en la región. En el capítulo III se analizan los potenciales efectos del impuesto sobre el patrimonio neto en las características del sistema tributario, tales como la equidad vertical, la equidad horizontal y la eficiencia económica, así como los desafíos que representa para la administración tributaria y el control del incumplimiento. En el capítulo IV se revisan los aspectos de diseño que se deben tener en cuenta para implementar un impuesto sobre el patrimonio neto y los retos operativos que supone para la administración tributaria. En el capítulo V se examinan las experiencias internacionales y regionales de aplicación de impuestos sobre el patrimonio neto, desde el punto de vista tanto del diseño como de la operatividad, explorando los factores que han determinado su derogación en varios países, las diferencias y similitudes en su formulación y los proyectos en curso. Finalmente, en el capítulo VI se evalúa el potencial recaudatorio de este impuesto, simulando su aplicación en tres países de la región.

## **I. Desigualdad de ingresos y riqueza, escasa progresividad de la estructura tributaria e insuficiencia recaudatoria**

En el mundo desarrollado ha ido tomando fuerza, desde antes del inicio de la pandemia, la idea de gravar a las grandes fortunas con un impuesto sobre el patrimonio neto. Este nuevo impulso surge de la constatación de dos hechos relevantes: el aumento significativo de la concentración del ingreso y la riqueza, y la creciente erosión de las bases imponibles como consecuencia del traslado de los beneficios a los paraísos fiscales. Evidentemente, el segundo hecho explica en buena parte el primero.

### **A. Desigualdad persistente**

Pese al crecimiento económico, en muchos países la desigualdad en la distribución del ingreso ha ido en aumento desde comienzos de la década de 1980. Esa desigualdad y sus posibles causas y efectos han generado una creciente preocupación por la concentración de los ingresos y de la riqueza, por lo que el tema ocupa un lugar destacado en el debate internacional (CEPAL, 2018).

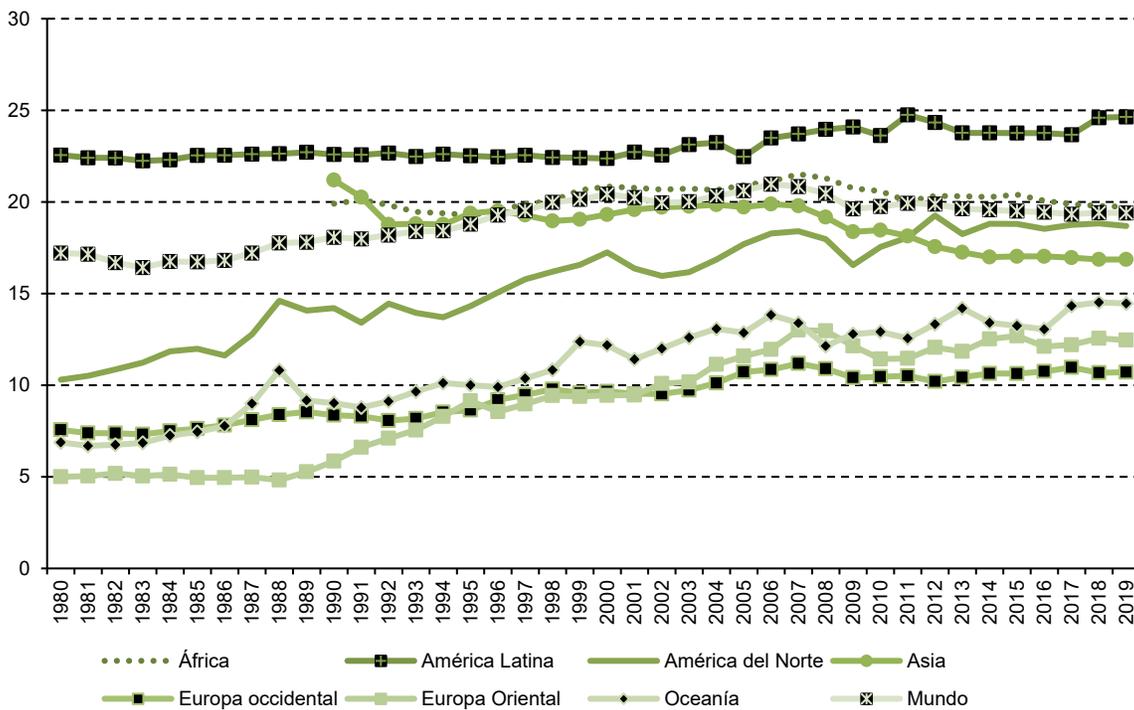
Por ejemplo, la desigualdad de ingresos ha aumentado en la mayoría de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en las tres últimas décadas. A mediados de los años ochenta el coeficiente de Gini de la desigualdad de los ingresos disponibles era de 0,29 en promedio en todos los países de la OCDE, y en 2013 había aumentado a 0,32 (OCDE, 2018).

Este aumento de la concentración del ingreso es tal vez más claro cuando se mira cómo ha cambiado la participación en el ingreso nacional del 1% de mayores ingresos (véase el gráfico 1). En el caso de los países de Europa Occidental, mientras que en 1980 el 1% de mayores ingresos se llevaba el 7,5% de los ingresos totales, en 2019 concentraba el 10,7%. En Europa Oriental el aumento

es aún más significativo, de un 5,0% en 1980 a un 12,5% en 2019. En el caso de América del Norte, la participación del 1% de mayores ingresos aumentó de un 10,3% en 1980 a un 18,7% en 2019. Mientras, en Oceanía, la participación del 1% de mayores ingresos se incrementó de un 6,9% en 1980 a un 14,5% en 2019.

Si se relaciona esta evolución con el crecimiento de la economía mundial, lo anterior significa que el 1% más rico aumentó sus ingresos de manera constante en la mayoría de los países y capturó el 27% del crecimiento acumulado total entre 1980 y 2016, mientras que el 50% más bajo de la distribución capturó solo el 12% (Alvaredo y otros, 2018).

**Gráfico 1**  
**Regiones seleccionadas: participación en el ingreso nacional del percentil**  
**(1%) de mayores ingresos, 1980-2019<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de World Inequality Lab, World Inequality Database [en línea] <http://wid.world/es/pagina-de-inicio/>.

<sup>a</sup> Corresponde a la participación en el ingreso nacional neto, antes de impuestos, incluidos ingresos por jubilaciones y sistemas de seguro de desempleo, pero sin incluir transferencias en efectivo de otra naturaleza.

En América Latina las tendencias de la desigualdad son algo distintas. En efecto, el coeficiente de Gini de la desigualdad de los ingresos se ha reducido en las últimas décadas, pasando de un promedio de 0,53 a comienzos de la década de 2000 a un promedio de 0,46 en 2019<sup>1</sup>. A su vez, la concentración del ingreso en el 1% más rico ha aumentado menos que en el resto del mundo,

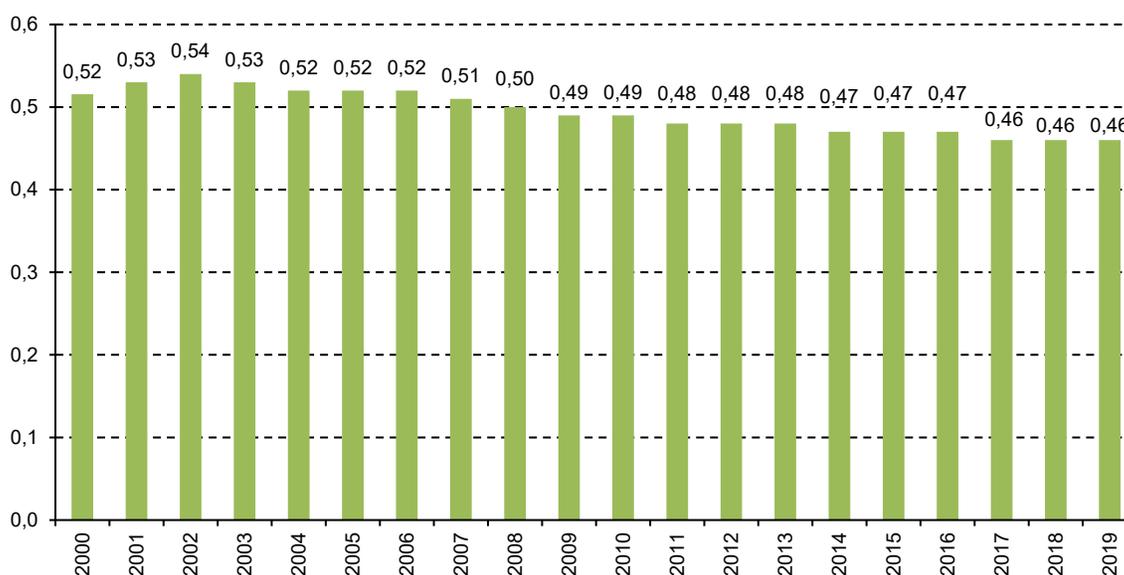
<sup>1</sup> Véase CEPALSTAT, "Estadísticas e indicadores" [base de datos en línea] [https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web\\_cepalstat/estadisticasindicadores.asp](https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/web_cepalstat/estadisticasindicadores.asp).

pasando de un 22,6% en 1980 a un 24,6% en 2019. Lo que ocurre es que en América Latina la desigualdad de ingresos siempre ha sido alta. Como se observa en el gráfico 1, la región muestra la participación más alta del 1% de mayores ingresos durante todo el período. La tendencia de las tres últimas décadas ha llevado al resto del mundo (con la excepción de Asia) a acortar la distancia respecto de América Latina.

La desigualdad es una característica histórica y estructural de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, y se ha mantenido y reproducido incluso en períodos de crecimiento y prosperidad económica. Es un obstáculo a la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible y la garantía de los derechos de las personas. Está asentada en una matriz productiva altamente heterogénea y poco diversificada y en una cultura del privilegio que es un rasgo histórico constitutivo de las sociedades de la región (CEPAL, 2019).

En los dos últimos decenios, la región ha presentado una tendencia a la baja en la concentración del ingreso medida por el coeficiente de Gini (véase el gráfico 2). Sin embargo, se observa un estancamiento en los tres últimos años. En los próximos años, sobre la base de las tasas de crecimiento previstas, puede afirmarse que la desigualdad muy probablemente aumentará o se mantendrá estable, en el mejor de los casos, si no se modifican los mecanismos y las políticas sociales (Maldonado Valera, Marinho y Robles, 2020).

**Gráfico 2**  
América Latina: concentración del ingreso medida por el coeficiente de Gini, (2000-2019)<sup>a</sup>  
(Índice del coeficiente de Gini)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://estadisticas.cepal.org>.

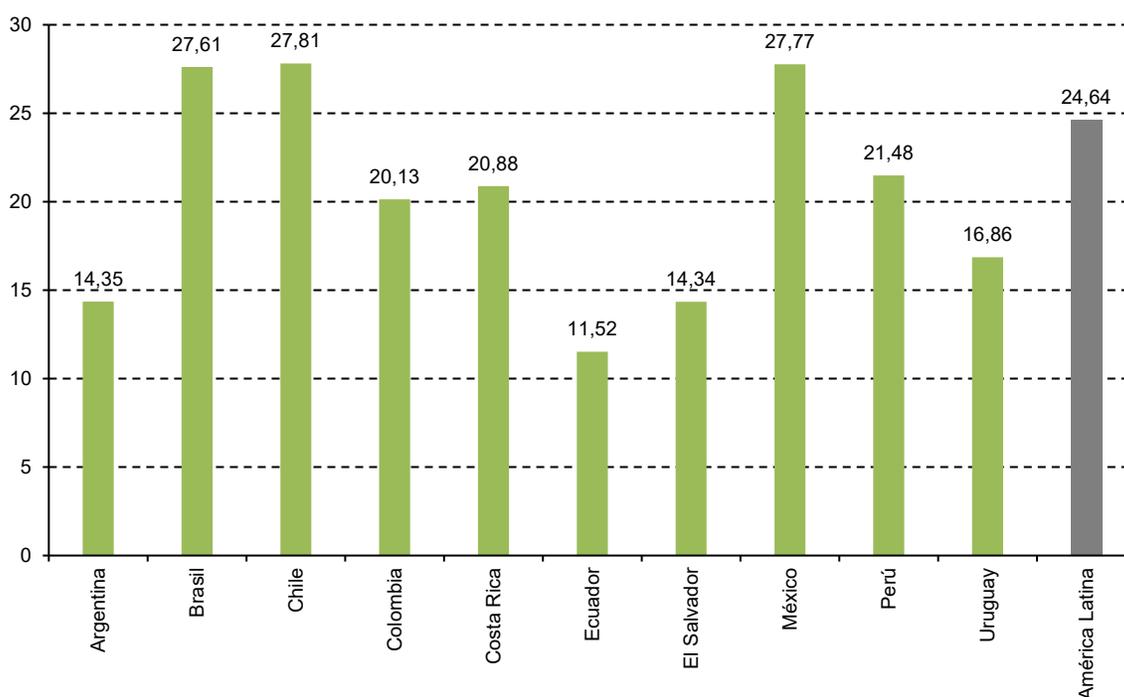
<sup>a</sup> Promedio simple.

Además, se han producido retrocesos en cuanto a la pobreza extrema y la pobreza. Pese a los importantes avances logrados entre comienzos de la década de 2000 y mediados de la de 2010, desde 2015 se han registrado retrocesos, que se expresan particularmente en el aumento de la pobreza

extrema cuando se considera el promedio regional (CEPAL, 2019). En esto influyó, sin duda, el término del auge de las exportaciones de materias primas, que desencadenó una desaceleración económica y posteriores ajustes fiscales.

En todo caso, detrás del promedio de América Latina hay una realidad diversa. La participación del 1% más rico en el total del ingreso difiere bastante entre los países. En el gráfico 3 se muestra esta participación en los países de los que existen mediciones específicas, en 2019. El Brasil, Chile y México están en el rango superior, con participaciones por encima del 27%. En el rango inferior figuran la Argentina, el Ecuador, El Salvador y el Uruguay, con participaciones inferiores al 17%. Finalmente, en un rango intermedio, con participaciones de alrededor del 20%, figuran Colombia, Costa Rica y el Perú.

**Gráfico 3**  
**América Latina (países seleccionados): participación en el ingreso nacional del percentil**  
**(1%) de mayores ingresos, 2019<sup>a</sup>**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de World Inequality Lab, World Inequality Database [en línea] <http://wid.world/es/pagina-de-inicio/>.

<sup>a</sup> Corresponde a la participación en el ingreso nacional neto, antes de impuestos, incluidos ingresos por jubilaciones y sistemas de seguro de desempleo, pero sin incluir transferencias en efectivo de otra naturaleza.

La igualdad es un concepto multidimensional y se refiere a igualdad de medios (ingreso y riqueza), de oportunidades, de capacidades y de reconocimiento (CEPAL, 2018). El análisis hasta ahora se ha referido solo a la desigualdad de ingresos. Sin embargo, la desigualdad se manifiesta en todas estas dimensiones. Aunque la información sobre la desigualdad de la riqueza en la región es escasa, los estudios disponibles apuntan a niveles elevados: en Chile el coeficiente de Gini de la distribución de los activos totales (físicos y financieros) alcanza un valor alrededor de 0,72, mientras que en el Uruguay este valor se ubica en 0,67 (CEPAL, 2019). En la misma línea, en México el coeficiente de Gini del valor de la

vivienda propia llega a 0,69 y el de los contratos en casas de bolsa de personas físicas alcanza 0,78 (CEPAL, 2019). Además, pueden mencionarse como ejemplos la desigualdad en el acceso a la salud, que se traduce en una diferencia de 19 años de esperanza de vida al nacer entre los países con desarrollo humano bajo y los países con desarrollo humano muy alto; la desigualdad en el acceso a la educación, que se expresa en el hecho de que solo el 42% de los adultos de los países con bajo desarrollo humano tienen educación primaria, frente al 94% en los países con desarrollo humano muy alto; o la desigualdad de género, que se manifiesta en mayores niveles de pobreza de las mujeres, en la sobrecarga de trabajo no remunerado y de cuidados, en la inserción precaria en el mercado laboral y en la persistencia del feminicidio, entre otros (PNUD, 2019).

La CEPAL argumenta que la desigualdad es ineficiente. El acceso a la educación, a la salud y a la protección social debe pensarse como una inversión en capacidades y como la materialización de derechos para el bienestar de todas las personas. Por ello, las políticas sociales no deben considerarse medidas paliativas, sino que tienen que concebirse como parte de la construcción de las capacidades necesarias para integrar al conjunto de los actores al empleo formal de más alta productividad y a la innovación, acelerando el progreso técnico (CEPAL, 2020b).

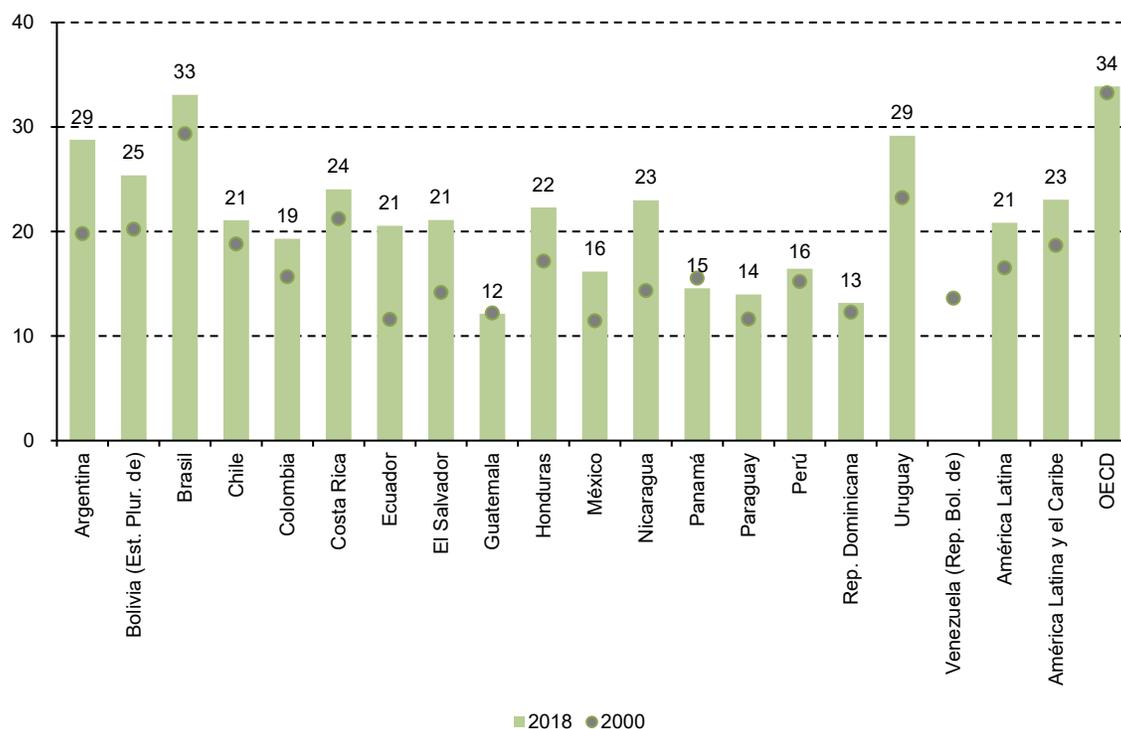
Sin embargo, para que un cambio en el modelo de desarrollo sea factible, se requiere de una política fiscal activa, lo que a su vez será posible si se cuenta con sistemas tributarios fuertes, que permitan a los países disponer de ingresos suficientes. Debe tratarse también de sistemas tributarios que promuevan la creación de una sociedad y una economía más justas, igualitarias y sostenibles mediante impuestos para redistribuir el ingreso y la riqueza, así como para cambiar los patrones de consumo y de producción (CEPAL, 2020b).

## **B. El rol de los sistemas tributarios**

Los sistemas tributarios deben transformarse en el pilar del financiamiento para el desarrollo sostenible (CEPAL, 2017). Estos desempeñan un papel fundamental en la reducción de la desigualdad de manera directa, al proporcionar los recursos para financiar el gasto público, la inversión pública y los sistemas de protección social, y a través de la recaudación progresiva. Sin embargo, la región aún se encuentra lejos de los países desarrollados en términos de recaudación fiscal y también de progresividad de la estructura tributaria. Como se señala en CEPAL/Oxfam (2016), los sistemas tributarios en América Latina presentan las siguientes deficiencias: i) los niveles de recaudación son bajos; ii) los regímenes tributarios apenas contribuyen a nivelar la distribución de ingresos; iii) la recaudación por impuesto sobre la renta de las personas físicas es especialmente baja; iv) la evasión fiscal alcanza magnitudes importantes, y v) las tasas efectivas de impuestos sobre los ingresos más altos siguen siendo muy bajas y su impacto sobre la desigualdad de ingresos es limitado.

En cuanto a los niveles de recaudación, la carga tributaria de los gobiernos generales ha aumentado en las dos últimas décadas en América Latina, como resultado tanto del crecimiento económico como de las reformas tributarias impulsadas por los países. En el año 2000 la carga tributaria promedio en América Latina fue de un 16,5%, en tanto que en 2018 alcanzó a un 20,8% (véase el gráfico 4). Entre los países que presentaron mayores incrementos destacan la Argentina y el Ecuador, con 9,0 puntos porcentuales del PIB, seguidos de Nicaragua, con 8,6 puntos porcentuales del PIB. En el otro extremo figuran Panamá, cuya recaudación se contrajo 1,0 punto porcentual del PIB, y Guatemala, que prácticamente mantuvo su carga tributaria. Sin embargo, aún existe una gran brecha de recaudación en comparación con los países desarrollados. En efecto, en 2018 la carga tributaria del gobierno general de los países de la OCDE alcanzaba un promedio de un 33,9%, esto es, un 13,1% más que el promedio de América Latina.

**Gráfico 4**  
**América Latina (18 países) y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):**  
**recaudación tributaria del gobierno general, 2000 y 2018**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

Es interesante analizar dónde están las diferencias entre América Latina y los países desarrollados, representados para este fin por los países de la OCDE, tanto en lo que respecta a carga tributaria como a estructura tributaria. En cuanto a la carga tributaria, las principales diferencias se producen en lo que se denomina la tributación directa. En efecto, en América Latina la recaudación del impuesto sobre la renta alcanza un promedio del 5,6% del PIB, mientras que en la OCDE el promedio es del 11,5% del PIB; es decir, existe una diferencia de 5,9 puntos porcentuales del PIB. A su vez, por concepto de contribuciones a la seguridad social, en la región se recauda el equivalente al 4,3% del PIB, mientras que en la OCDE estos impuestos representan un 9,0% del PIB, por lo que existe una diferencia de 4,7 puntos porcentuales del PIB (véase el cuadro 1).

En términos de estructura tributaria, en América Latina la recaudación proviene principalmente de los impuestos al consumo, que representan un 46,2% de los ingresos totales, seguidos del impuesto sobre la renta, con un 26,8% del total, y las contribuciones a la seguridad social, con un 20,5% del total. En la OCDE tienen un mayor peso relativo el impuesto sobre la renta, que llega al 34,0% del total, y las contribuciones a la seguridad social, que representan un 26,6% del total, en tanto que los impuestos al consumo alcanzan a un 32,3% del total.

**Cuadro 1**  
**América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):**  
**carga y estructura tributaria, 2018**  
*(En porcentajes del PIB y del total de ingresos tributarios)*

	América Latina <sup>a</sup>		América Latina y el Caribe		OCDE	
	Porcentajes del PIB	Porcentajes del total	Porcentajes del PIB	Porcentajes del total	Porcentajes del PIB	Porcentajes del total
Impuesto sobre la renta	5,6	26,8	6,3	27,3	11,5	34,0
Impuesto sobre la renta de las personas físicas	1,8	8,8	2,3	9,8	8,1	24,0
Impuesto sobre la renta corporativa	3,2	15,1	3,5	15,2	3,1	9,3
No asignables	0,6	2,6	0,5	2,2	0,2	0,7
Contribuciones a la seguridad social	4,3	20,5	4,0	17,1	9,0	26,6
Impuestos sobre la nómina	0,2	0,8	0,2	0,7	0,4	1,2
Impuestos a la propiedad	0,8	3,8	0,8	3,6	1,9	5,5
Impuestos sobre bienes y servicios	9,6	46,2	11,5	49,8	10,9	32,3
Otros impuestos	0,4	1,9	0,4	1,7	0,2	0,4
Total	20,8	100,0	23,1	100,0	33,9	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

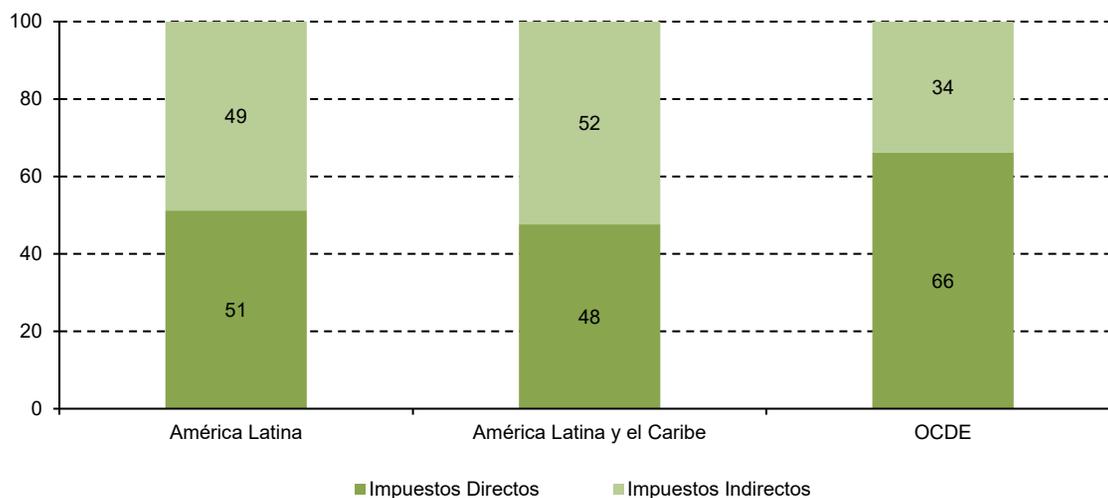
<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Estas diferencias en la composición de los ingresos tributarios se relacionan directamente con la poca capacidad de redistribuir ingresos que tienen los sistemas tributarios en América Latina. Los tributos directos, como el impuesto sobre la renta, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos a la propiedad, son los idóneos para recaudar de manera progresiva, pues es fácil aplicarlos en proporción a la capacidad de pago de cada contribuyente. En cambio, los impuestos indirectos como el IVA y otros impuestos selectivos al consumo normalmente son regresivos. En el gráfico 5 se presenta una comparación de la proporción que representan unos y otros en América Latina y el Caribe y en la OCDE. En América Latina, los impuestos directos e indirectos aportan prácticamente lo mismo, siendo levemente mayor la contribución de los primeros. En la OCDE, en cambio, los impuestos directos aportan dos tercios de la recaudación, mientras que los indirectos aportan solo un tercio.

Para que los países de América Latina se encaminen hacia sistemas tributarios progresivos es imprescindible fortalecer los impuestos directos, en particular el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Es allí donde están las principales diferencias con los países que logran una redistribución exitosa a través de los impuestos. En la región, se recauda mediante el impuesto sobre la renta de las personas físicas el equivalente a apenas un 1,8% del PIB, mientras que en la OCDE se recauda el equivalente al 8,1% del PIB (véase el gráfico 6). En lo referente al impuesto sobre la renta corporativa, en cambio, no hay diferencias, e incluso es levemente superior la recaudación promedio en América Latina<sup>2</sup>.

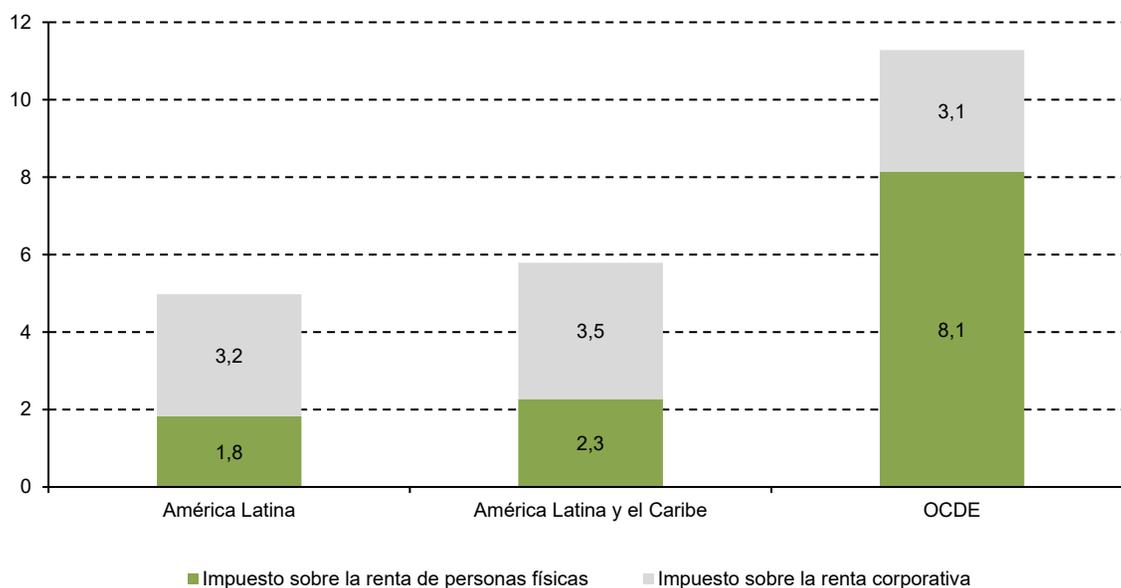
<sup>2</sup> Hay que considerar, en todo caso, que en la mayoría de los países de la OCDE el denominado impuesto sobre la renta corporativa se aplica a lo que en las legislaciones de América Latina serían las sociedades anónimas o de capitales, en tanto que las sociedades de personas suelen tributar con un sistema transparente, en el que la renta de las empresas se traslada al impuesto personal de sus socios.

**Gráfico 5**  
**América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):**  
**composición de la recaudación, según tributación directa e indirecta, 2018**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

**Gráfico 6**  
**América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):**  
**composición de la recaudación por impuesto sobre la renta, 2018**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>. La escasa recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas se traduce en una escasa capacidad redistributiva del impuesto. Es así como en América Latina este impuesto produce una reducción del coeficiente de Gini del 2,1%, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea, donde el impuesto sobre la renta de las personas físicas disminuye el coeficiente de Gini en un 11,6% (CEPAL, 2017).

La escasa recaudación del impuesto sobre la renta de las personas físicas se traduce en una escasa capacidad redistributiva del impuesto. Es así como en América Latina este impuesto produce una reducción del coeficiente de Gini del 2,1%, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea, donde el impuesto sobre la renta de las personas físicas disminuye el coeficiente de Gini en un 11,6% (CEPAL, 2017).

Son varias las razones que explican esta diferencia en el poder recaudatorio del impuesto sobre la renta de las personas físicas<sup>3</sup>, pero sin duda entre las más importantes están la evasión y la elusión fiscal. La CEPAL estima que el incumplimiento asciende a un monto equivalente al 2,3 % del PIB en el caso del IVA y al 3,8% del PIB en el caso del impuesto sobre la renta, lo que en 2018 sumó un total de 325.000 millones de dólares (CEPAL, 2020a).

Dado que el impuesto sobre la renta tiene un diseño progresivo, se concluye que su evasión es regresiva. De hecho, el tramo exento del impuesto sobre la renta de las personas físicas normalmente deja fuera del alcance de este impuesto a la mayoría de los trabajadores. En ese sentido, combatir la evasión del impuesto sobre la renta es una herramienta efectiva para mejorar la progresividad del sistema tributario.

Una forma de evasión tributaria que está en el centro de las preocupaciones, sobre todo en el mundo desarrollado, es la que se produce por el desvío de rentas a paraísos fiscales. Zucman (2015) estima que en 2014 había del orden de 7,6 billones de dólares invertidos en esos territorios, lo que equivale a un total del 8% de la riqueza financiera mundial de los hogares. Esa riqueza oculta habría ocasionado una pérdida de ingresos fiscales en ese año de aproximadamente 190.000 millones de dólares. En el caso de América Latina, el autor estima que habría del orden de 700.000 millones de dólares en paraísos fiscales, equivalentes al 22% del patrimonio financiero de los hogares, lo que causa una pérdida de ingresos por elusión tributaria de alrededor de 21.000 millones de dólares anuales (véase el cuadro 2). Esta elusión representa algo más del 6% del incumplimiento total estimado en relación con el IVA y el impuesto sobre la renta en América Latina. Sin embargo, tiene una importancia enorme en términos de aumento de la inequidad, pues se trata de una pérdida de recursos que se concentra probablemente en el 0,1% de la población de mayores ingresos.

En síntesis, de acuerdo con lo señalado en CEPAL (2020b), frente a la insuficiencia de los sistemas tributarios para financiar el desarrollo y reducir las desigualdades, es imperativo establecer una agenda de reformas que permitan ejecutar las políticas fiscales activas necesarias para el desarrollo sostenible. Mediante esta agenda se deben eliminar los espacios para la evasión y la elusión fiscales, fortalecer el impuesto sobre la renta personal y empresarial, y revisar el uso de los incentivos fiscales y los gastos tributarios, reorientando aquellos que no cumplan con los objetivos de desarrollo. Al mismo tiempo, es fundamental considerar la extensión del alcance de los impuestos sobre el patrimonio y la propiedad como instrumentos para movilizar recursos y reducir la desigualdad.

---

<sup>3</sup> Otros factores que inciden en el bajo poder recaudatorio son las bajas tasas impositivas legales y la gran cantidad de exenciones y otras concesiones tributarias que reducen la base imponible (Gómez Sabaini y Morán, 2016), así como también los elevados niveles de ingresos mínimos no imposables, que en la región equivalen, en promedio, a 1,32 veces del PIB per cápita, mientras que en los países de la OCDE ese valor es 0,12 veces, además del alto nivel de informalidad de las economías (Barreix, Benítez y Pecho, 2017).

**Cuadro 2**  
**Patrimonio financiero mantenido en el extranjero y evasión tributaria, 2014**  
*(En miles de millones de dólares y porcentajes)*

Región	Patrimonio en el extranjero <i>(en miles de millones de dólares)</i>	Proporción del patrimonio financiero total <i>(en porcentajes)</i>	Pérdida de recaudación <i>(en miles de millones de dólares)</i>
Europa	2 600	10	78
Estados Unidos	1 200	4	35
Asia	1 300	4	34
América Latina	700	22	21
África	500	30	14
Canadá	300	9	6
Federación de Rusia	200	52	1
Países del golfo Pérsico	800	57	0
Total	7 600	8	190

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Zucman, *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, Chicago, University of Chicago Press, 2015.

## II. El impuesto sobre el patrimonio neto a las personas físicas, uno de los impuestos a la propiedad

### A. Descripción de los impuestos a la propiedad

En esta sección se realiza una breve descripción de los distintos tipos de impuestos a la propiedad que se aplican en el mundo. Antes que todo, conviene aclarar que los impuestos que aquí se describen reciben indistintamente los nombres de impuestos sobre el patrimonio o a la propiedad. Estos impuestos se caracterizan por considerar como base imponible el valor del patrimonio de las personas o de algún activo o elemento que forma parte de ese patrimonio.

Se debe recordar que en la teoría de tributación existen dos principios que se consideran para decidir cuántos impuestos debe pagar cada ciudadano: el del beneficio y el de la capacidad de pago. Según el primero, se asume que el cobro de impuestos debe ser proporcional a los beneficios que la persona recibe del Estado. Según el principio de la capacidad de pago, cada persona debería pagar impuestos de acuerdo con su propia capacidad, independientemente de los beneficios que reciba del Estado. En este caso, no es sencillo medir la capacidad de pago de una persona. Normalmente, se recurre a tres indicadores: la renta, el consumo y el patrimonio. A cada uno de ellos se puede asociar un impuesto de base amplia, como son, respectivamente, el impuesto sobre la renta, el impuesto sobre el valor agregado y el impuesto sobre el patrimonio neto.

En el cuadro 3 se muestran los tipos de impuestos a la propiedad que se suelen usar<sup>4</sup>. Una primera distinción relevante es la que se establece entre los impuestos ordinarios (o recurrentes) y los extraordinarios (o no recurrentes). Los primeros son los que se aplican regularmente, en general, con una periodicidad anual. Los segundos se aplican ocasionalmente, en situaciones especiales en que el

---

<sup>4</sup> La descripción siguiente de los impuestos sobre el patrimonio se basa en gran medida en Sevilla Segura (2006, caps. 13 y 14).

Estado requiere recursos extraordinarios para hacer frente a una crisis, por ejemplo, después de una guerra o con ocasión de una pandemia. Los impuestos ordinarios se clasifican, a su vez, en impuestos a la tenencia de la propiedad e impuestos a la transferencia de la propiedad.

**Cuadro 3**  
**Tipología de impuestos a la propiedad**

Ordinarios o recurrentes		Extraordinarios o no recurrentes
A la tenencia	A la transferencia	
<b>Ejemplos</b> Impuestos sobre el patrimonio neto de las personas físicas Impuestos sobre el patrimonio neto de las empresas Impuestos a los bienes inmuebles Impuestos a los automóviles	<b>Ejemplos</b> Impuestos a las herencias, asignaciones y donaciones Impuestos a las transacciones financieras Impuestos a la enajenación de bienes inmuebles Impuestos a la enajenación de automóviles	Impuestos a la tenencia aplicados por única vez y generalmente con una tasa más alta

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## 1. Impuestos ordinarios a la tenencia

En la mayoría de los países de la región y del mundo desarrollado existen impuestos que gravan de forma recurrente la tenencia del patrimonio o de algunos componentes del patrimonio. Dentro de ellos destacan el impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas y el impuesto a los bienes inmuebles.

### a) El impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas

El impuesto sobre el patrimonio neto es un impuesto anual que, por lo general, grava el patrimonio neto de las personas físicas, definido como la diferencia entre el valor de todos los bienes y derechos que posee la persona (activos) y el valor de las deudas que mantiene (pasivos). Normalmente su tasa es baja, inferior al 2%, de tal manera que el impuesto se pueda pagar con las rentas generadas por el patrimonio, sin tener que recurrir a la venta parcial del mismo.

En las secciones siguientes se analizarán un conjunto de aspectos sobre el uso de este instrumento, así como también las distintas opciones de diseño que tiene, entre ellas: el tratamiento de residentes y no residentes, la unidad contribuyente, elementos patrimoniales incluidos y excluidos, valoración de activos y pasivos, e interacción con otros impuestos sobre el patrimonio.

En la actualidad, hay solo tres países en la región que tienen este impuesto, la Argentina, Colombia y el Uruguay, aunque en décadas anteriores lo tuvieron también otros países, como El Salvador, Nicaragua y el Perú, en el período comprendido desde mediados de la década de 1980 hasta comienzos de la década de 1990, y Chile, a fines de la década de 1960. En la OCDE, a comienzos de la década de 1990 un grupo de 12 países tenían este impuesto, mientras que en la actualidad son solo 4: Colombia, España, Noruega y Suiza.

### b) Impuesto a la propiedad de bienes inmuebles

Este impuesto, también conocido como impuesto predial, tiene como base imponible el valor de cada propiedad. Pertenece a la categoría de los denominados impuestos reales, pues su cuantía depende del valor del inmueble, sin tener en cuenta la capacidad de pago de su propietario. En efecto, una de las críticas que comúnmente se hacen a este impuesto es que no considera las deudas vinculadas al inmueble que pueda tener el propietario, es decir, grava el valor del activo bruto.

Una explicación para esa supuesta deficiencia es que en realidad este impuesto responde más al principio del beneficio que al de capacidad de pago, puesto que, siendo un tributo que normalmente se aplica a nivel de gobiernos locales, su objetivo es que los ciudadanos contribuyan a financiar los servicios que reciben de los municipios, los que se puede entender que guardan cierta relación con el valor de los inmuebles.

En general, se considera como base imponible el valor fiscal del inmueble que la autoridad tributaria determina mediante un proceso tasación que se realiza cada cierto número de años. A pesar de que no es un impuesto personal, se suele considerar un diseño progresivo, al establecerse un monto de avalúo exento y tasas marginales progresivas, considerando que las personas de mayores ingresos suelen tener viviendas de mayor valor.

Cabe señalar que el impuesto predial se aplica en casi todos los países de la región, en la mayoría de los casos a nivel de municipios.

### **c) Otros impuestos a la tenencia**

Entre los otros impuestos a la tenencia que aplican algunos países cabe destacar el impuesto sobre el patrimonio neto de las personas jurídicas, como el que cobran en Suiza los gobiernos locales a las corporaciones o el que se aplica en Noruega sobre ciertas entidades del sector financiero. Este no debe ser confundido con el impuesto mínimo a la renta que aplican varios países de la región y que consiste en una tasa pequeña, en torno al 1%, sobre los activos brutos, que tiene como objetivo hacer frente al incumplimiento del impuesto sobre la renta, a través de esta suerte de impuesto mínimo presunto.

También diversos países aplican impuestos a la tenencia de automóviles, generalmente a nivel de gobiernos locales, consistentes en una tributación plana o progresiva sobre un valor de tasación fiscal.

## **2. Impuestos ordinarios a la transferencia**

Estos impuestos gravan la transferencia o enajenación de determinados elementos del patrimonio, ya sea onerosa o gratuita. Entre ellos destacan los impuestos a las herencias y donaciones, los impuestos a la enajenación de bienes inmuebles, aquellos a la transferencia de activos financieros y a la enajenación de vehículos.

### **a) Impuestos a las herencias y donaciones**

Las herencias y donaciones son, respecto del heredero o donatario, incrementos patrimoniales que caen dentro de la definición amplia de renta. Según la definición más aceptada de Haig (1921) y Simons (1938), la renta obtenida en un período es igual a la variación que experimenta el patrimonio más el consumo realizado durante ese período. Sin embargo, normalmente estos incrementos patrimoniales no se gravan con el impuesto sobre la renta personal, sino que se gravan con el impuesto a las herencias y donaciones, o simplemente no se gravan. Los impuestos a las herencias se comenzaron a establecer en Europa en el siglo XVII, mucho antes que los impuestos sobre la renta<sup>5</sup>. Tal vez sea esta la razón de que todavía se mantenga este trato distinto y, en muchos casos, preferente para este tipo de rentas. Hay que considerar que, aun cuando el impuesto tuviera los mismos tramos y tasas marginales que el impuesto sobre la renta (por lo general, son tramos más amplios y tasas más bajas), al fraccionar las rentas y aplicarle a cada parte un impuesto distinto, se obtiene un total de ingresos tributarios inferior al que resultaría si se incorporara la renta global a una misma escala de tasas marginales.

---

<sup>5</sup> Posteriormente, en vista de que el impuesto a la herencia era fácilmente eludible mediante la transferencia de patrimonio en vida, el impuesto se fue extendiendo para alcanzar también a las donaciones.

En el Informe Carter, de 1967, se planteó por primera vez la idea de un sistema tributario basado en un impuesto sobre la renta comprehensiva. Respecto de las herencias y donaciones, los autores del informe expresan su creencia de que todos los aumentos en el poder económico del contribuyente, independientemente de su fuente, proporcionan el mismo aumento en la capacidad de pago de impuestos. Por lo tanto, todas las donaciones o herencias recibidas desde fuera de la unidad familiar deben incluirse en la base impositiva integral (Carter y otros, 1967).

Los impuestos a las herencias y donaciones, por lo general, se aplican con tasas marginales progresivas y contemplan un tramo exento amplio, de tal manera que su alcance es restringido, y afecta a las transferencias de alto valor. Además, suelen estar sujetos a una alta elusión, mediante planificaciones dirigidas, por ejemplo, a transferir el patrimonio antes del fallecimiento mediante ventas subvaluadas de acciones o derechos sociales, contratos de rentas vitalicias u otros, por lo que su poder recaudatorio es bajo.

Si bien no hay dudas de que las herencias y donaciones representan un incremento patrimonial para quien las recibe, siempre se ha debatido sobre la procedencia de gravarlas. Quienes se oponen aducen una supuesta doble tributación, toda vez que ya se pagaron impuestos por el patrimonio transferido en el momento en que se generó. Ese argumento es débil, pues se mira desde la perspectiva del donante, pero el sujeto del impuesto es el heredero o donatario, quien no ha pagado impuestos por esa renta. Entonces, se contraargumenta que habría una doble tributación económica, lo que tampoco es muy convincente, pues el impuesto sobre la renta ofrece numerosos ejemplos en los que puede haber doble o triple tributación económica y la única forma de evitarlas sería exonerando del impuesto a todas las rentas del capital y gravar exclusivamente las rentas del trabajo. A su vez, quienes apoyan su tributación, presentan argumentos de equidad y eficiencia. Por ejemplo, en el Informe Meade se afirma que el ciudadano que por su propio esfuerzo y emprendimiento ha acumulado una fortuna merece un mejor tratamiento fiscal que el ciudadano que, por el mero hecho de la fortuna de su nacimiento, posee las mismas propiedades, y que gravar al primero más ligeramente que al segundo supondrá un obstáculo menor en el camino del esfuerzo y la iniciativa (Meade, 1978)<sup>6</sup>.

En la misma línea, Piketty, Saez y Zucman (2013) consideran que existen fuertes razones de meritocracia por las que se debería gravar la riqueza heredada más que los ingresos del trabajo o la riqueza generada por las personas. Esto implica, en opinión de estos autores, que el sistema tributario ideal también debería considerar un impuesto progresivo a la herencia, además de impuestos progresivos sobre la renta y el patrimonio.

## **b) Otros impuestos a la transferencia**

Los impuestos a las transacciones de activos financieros existen en varios países de la región. Consisten en una tasa pequeña sobre el valor de las transacciones, en general restringida a movimientos de efectivo desde cuentas corrientes u otros instrumentos bancarios. A este impuesto también se le ha dado importancia por la información útil que aporta a las administraciones tributarias para efectos de fiscalización.

También están bastante extendidos los impuestos a la enajenación de bienes inmuebles. En su origen, este impuesto atendió más al principio del beneficio que al de la capacidad de pago, pues se vincula a los costos que representa la administración de los sistemas de registro de propiedad de los inmuebles.

Finalmente, varios países tienen, sobre todo a nivel local, impuestos que gravan la transferencia de vehículos, cuya base imponible es el valor de venta o de tasación fiscal del vehículo.

---

<sup>6</sup> Informe emitido en 1978 por una comisión del Reino Unido presidida por el profesor James Meade.

## B. Importancia de los impuestos a la propiedad en América Latina

La recaudación de los impuestos a la propiedad en los países de América Latina en 2018 fue equivalente al 0,8% del PIB en promedio (véase el cuadro 4). Comparativamente, los países de la OCDE recaudaron el mismo año el equivalente al 1,9% del PIB, es decir, 2,4 veces lo recaudado por los países de la región.

**Cuadro 4**  
**América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):**  
**recaudación por impuestos a la propiedad, 2018**  
*(En porcentajes del PIB)*

	Promedio de América Latina <sup>a</sup>	Promedio de América Latina y el Caribe	Promedio de la OCDE
<b>Impuestos recurrentes</b>			
A la tenencia de bienes inmuebles	0,3	0,4	1,1
Al patrimonio neto	0,1	0,1	0,2
A las herencias y donaciones	-	-	0,1
A las transacciones financieras y de capital	0,4	0,4	0,4
Otros impuestos recurrentes	-	-	-
<b>Impuestos no recurrentes</b>			
	-	-	-
<b>Total</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>1,9</b>

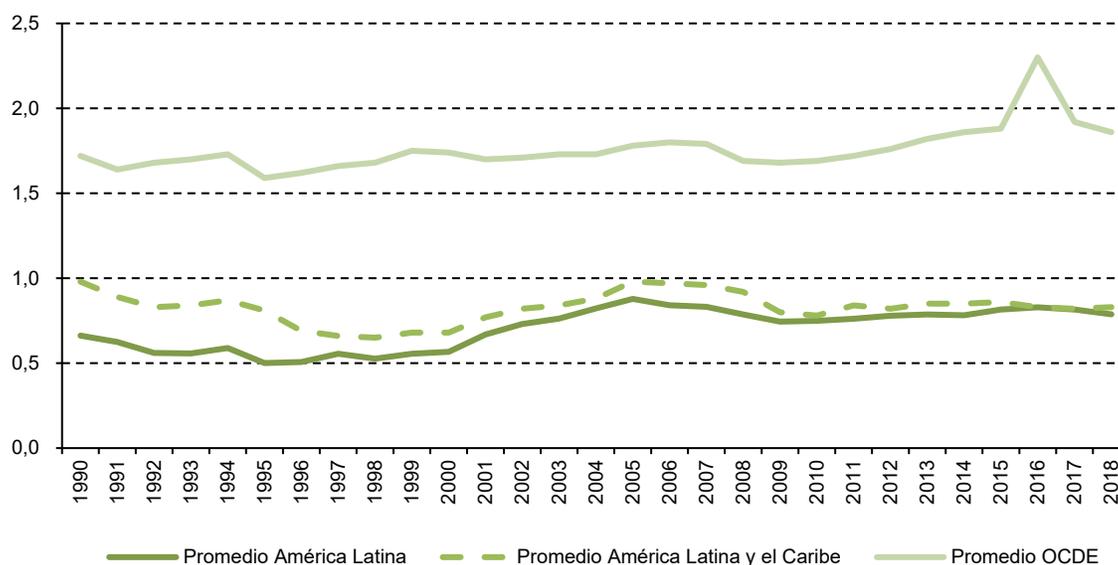
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

<sup>a</sup> Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Si se analiza la evolución en los últimos 29 años (véase el gráfico 7), se observa que los ingresos aportados por estos impuestos en América Latina han oscilado en un rango entre el 0,5% y el 0,9% del PIB, con una leve tendencia al alza en el período. Por su parte, en los países de la OCDE esta recaudación se ha movido entre el 1,7% y el 2,0% del PIB<sup>7</sup>, mostrando también una ligera tendencia al alza.

<sup>7</sup> Con la excepción del año 2016, cuando la recaudación promedio se elevó por encima de lo habitual, debido a una recaudación extraordinaria en Islandia.

**Gráfico 7**  
**América Latina y el Caribe y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE):**  
**evolución de la recaudación del gobierno general proveniente de los impuestos a la propiedad, 1990-2018**  
*(En porcentajes del PIB)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

Nota: El incremento en el promedio de la OCDE de 2016 se explica por una recaudación extraordinaria que tuvo lugar en Islandia.

Como se muestra en el cuadro 4, la recaudación en América Latina se concentra fuertemente en los impuestos a las transacciones financieras y de capital (0,4% del PIB) y los impuestos a la tenencia de bienes inmuebles (0,3% del PIB). Más atrás les siguen los impuestos sobre el patrimonio neto (0,1% del PIB) y, con una recaudación marginal, los impuestos a las herencias y donaciones y otros impuestos recurrentes.

En los países de la OCDE la recaudación más importante proviene de los impuestos a la tenencia de bienes inmuebles, equivalente al 1,1% del PIB, esto es, 3,7 veces la proporción recaudada en la región. Les siguen los impuestos a las transacciones financieras y de capital, con una recaudación similar a la de América Latina, de un 0,4% del PIB. En cuanto a los impuestos a las herencias y donaciones, su recaudación es moderada, del 0,1% del PIB, aunque diez veces superior a la de América Latina.

En el cuadro 5 se muestran estadísticas de los principales impuestos sobre el patrimonio en los países de América Latina. Como se puede observar, solo tres países aplican actualmente impuestos sobre el patrimonio de las personas físicas, la Argentina, Colombia y el Uruguay. La recaudación es pequeña en los tres países, y la mayor llega al 0,1% del PIB, en el caso de la Argentina.

**Cuadro 5**  
**América Latina: recaudación por impuestos a la propiedad, 2018**  
*(En porcentajes del PIB)*

País	Sobre el patrimonio neto de las personas físicas		A la tenencia de bienes inmuebles		A la tenencia de automóviles		A las herencias y donaciones		A las transferencias de inmuebles		A las transacciones financieras	
	Nivel de gobierno	Ingreso	Nivel de gobierno	Ingreso	Nivel de gobierno	Ingreso	Nivel de gobierno	Ingreso	Nivel de gobierno	Ingreso	Nivel de gobierno	Ingreso
Argentina	Central	0,10	Local	0,40	Local	0,29			Central	0,04	Central	1,61
Bolivia (Estado Plurinacional de)			Local	....			Central	-			Central	0,19
Brasil			Central	0,02	Local	0,61	Local	0,12	Local	0,17	Central	0,54
			Local	0,67								
Chile			Central	0,01	Local	0,28	Central	0,07				
			Local	0,71								
Colombia	Central	0,05	Local	0,79	Local	0,08					Central	0,78
Costa Rica			Central	0,01	Central	0,49			Central	0,10		
			Local	0,31								
Ecuador			Central	-	Central	0,20	Central	0,03			Central	1,12
			Local	0,12								
El Salvador									Central	0,09	Central	0,34
Guatemala			Central	-	Central	0,15			Central	-		
			Local	0,15								
Honduras			Local	0,08					Central	....	Central	0,44
México			Local	0,21					Local	0,12		
Nicaragua			Local	0,21	Local	0,01						
Panamá			Central	0,32	Local	...			Central	0,05		
Paraguay			Local	0,24	Local	0,05			Local	0,01		
Perú			Local	0,24	Local	0,04					Central	0,03
República Dominicana			Central	0,06	Central	0,06	Central	0,01	Central	0,16	Central	-
Uruguay	Central	0,04	Local	0,64	Local	0,61			Central	0,11		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), CIATData [base de datos en línea] <https://www.ciat.org/ciatdata>; y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD.Stat [base de datos en línea] <http://stats.oecd.org>.

Los impuestos a la tenencia de bienes inmuebles son los de uso más extendido. Todos los países, con la excepción de El Salvador, lo aplican. En 9 de los 17 países analizados el impuesto se aplica solo a nivel de gobiernos locales, en 2 países es un impuesto del gobierno central y en 5 existe en ambos niveles de gobierno. No obstante, en este último caso se puede observar que la recaudación es significativamente mayor en los gobiernos locales. Llama la atención que los ingresos que se obtienen de este impuesto son en promedio menores en los países de Centroamérica que en los de América del Sur. La recaudación oscila entre un mínimo del 0,06% del PIB, en la República Dominicana, y un máximo del 0,79% del PIB, en Colombia.

También tienen un uso bastante extendido los impuestos a la tenencia de automóviles, que se aplican en 13 de los 17 países analizados, con recaudaciones que oscilan entre un mínimo del 0,01% del PIB, en Nicaragua, y un máximo del 0,61% del PIB, en el Brasil y Colombia. Este impuesto también se usa mayoritariamente como un instrumento de recaudación de los gobiernos locales, como ocurre en 9 de los 13 países.

Por su parte, los impuestos a las herencias y donaciones existen solo en 5 de los 17 países, y aportan recaudaciones muy modestas, con un máximo del 0,12% del PIB, en el caso del Brasil. En este país el impuesto existe a nivel de gobiernos locales, mientras que en los otros cuatro se trata de impuestos del gobierno central.

Por otro lado, 11 de los 17 países tienen impuestos a las transferencias de bienes inmuebles, 8 de ellos a nivel del gobierno central y 3 a nivel de los gobiernos locales. Sus recaudaciones oscilan entre el 0,01% del PIB, en el caso del Paraguay, y el 0,17% del PIB, en el caso del Brasil.

Finalmente, hay nueve países que tienen alguna forma de impuesto a las transacciones financieras, todos a nivel del gobierno central, con recaudaciones que, expresadas en porcentajes del PIB, se mueven entre valores cercanos al 0%, en el caso de la República Dominicana, y un 1,61%, en el caso de la Argentina

### III. Experiencias de impuestos sobre el patrimonio a nivel internacional y regional

En 1990, un grupo de 12 países de la OCDE tenían un impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas. En 2020, solo tres lo mantienen: España, Noruega y Suiza. Austria lo derogó en 1994, Dinamarca y Alemania en 1997, los Países Bajos en 2001, Finlandia, Islandia y Luxemburgo en 2006, Suecia en 2007 y Francia en 2018.

Francia sustituyó su impuesto por uno que se aplica solo sobre los bienes inmuebles; Italia, si bien no tiene propiamente un impuesto sobre el patrimonio neto, recauda un impuesto anual sobre los activos financieros, en la forma de un impuesto de timbre sobre las cuentas bancarias y de valores, y en los Países Bajos existe un sistema parecido a un impuesto anual sobre el patrimonio, pues se determina una renta presunta por tipo de activo, sobre la que se aplica un impuesto del 30% (Scheuer y Slemrod, 2020).

En el caso de Alemania, se debe precisar que el impuesto se derogó después de que el Tribunal Constitucional Federal lo considerara inconstitucional por el hecho de que la discriminación fiscal de la propiedad y los activos financieros era una infracción del principio de igualdad fiscal (Drometer y otros, 2018).

Se han presentado muchos factores para justificar la derogación de los impuestos sobre el patrimonio neto. Los principales argumentos se refieren a sus costos de eficiencia y a los riesgos de fuga de capitales, en particular a la luz del aumento de la movilidad del capital y del acceso de los contribuyentes ricos a los paraísos fiscales; la observación de que los impuestos sobre el patrimonio neto no suelen cumplir sus objetivos de redistribución como consecuencia de sus estrechas bases impositivas, así como de la evasión y la elusión fiscales, y la preocupación por sus elevados costos administrativos y de cumplimiento, en particular en comparación con sus limitados ingresos (es decir, la elevada relación entre costo y rendimiento). En cierta medida, los limitados ingresos recaudados por concepto de impuestos sobre el patrimonio han redundado en que su eliminación sea más aceptable y factible desde el punto de vista político (OCDE, 2018).

En el cuadro 6 se presenta una comparación de los impuestos sobre el patrimonio neto de las personas físicas vigentes en la OCDE en 2018.

En Suiza, el impuesto es de destino y administración cantonal, pero la Confederación es responsable de su armonización<sup>8</sup>. En todo caso, los cantones son libres de establecer las tasas del impuesto sobre el patrimonio, y, en consecuencia, la carga fiscal puede variar mucho entre los cantones. Además, algunos cantones gravan determinados activos de forma diferente, permitiendo rebajas o imponiendo tasas adicionales.

Actualmente, las tasas del impuesto varían entre el 0,03% y el 1,09%, dependiendo del cantón. Además, todos los cantones tienen un tramo exento sobre el patrimonio, que, para el caso de matrimonios sin hijos, y dependiendo del cantón, oscila entre 59.000 y 296.000 euros.

Las personas físicas residentes en Suiza están, en principio, sujetas al impuesto sobre el patrimonio sobre sus activos en todo el mundo. El impuesto lo cobra el cantón en donde reside el contribuyente o en donde se ubican los bienes inmuebles.

La base imponible corresponde al valor de todos los activos que posee el contribuyente, entre ellos bienes raíces (incluida la residencia privada), todo tipo de valores y todos los activos muebles (incluidas las obras de arte, las joyas y los vehículos). Del valor de los activos se deducen todos los pasivos personales. Algunos activos están exentos del impuesto, como los artículos personales del hogar y los derechos sobre pagos de fondos de pensiones y activos invertidos en planes de pensiones personales reconocidos.

Respecto de la valoración de los activos, las reglas federales de armonización proporcionan pautas generales, según las cuales los activos no comerciales deben valorarse al valor de mercado y los activos comerciales según sus valores contables tributario. Sin embargo, los cantones tienen cierta flexibilidad con respecto a la valoración.

En Noruega<sup>9</sup>, la tasa del impuesto es del 0,85%, de la cual un 0,7% va a las municipalidades y un 0,15% al gobierno central. Las municipalidades tienen la posibilidad de fijar tasas menores al 0,7%. Sin embargo, actualmente solo una municipalidad ejerce esa opción. Además, el impuesto contempla un tramo exento para la parte del patrimonio neto que no exceda del equivalente a unos 150.000 euros.

La base imponible del impuesto se define como el valor de mercado, al 1 de enero del año fiscal, de los activos del contribuyente que tienen un valor financiero, menos la deuda por la que el contribuyente es responsable, e incluye tanto el patrimonio que se localiza en territorio noruego como fuera del país. Sin embargo, existen excepciones en el caso de algunos activos, a cuya valoración pueden aplicarse ciertas rebajas. Por ejemplo, las acciones con cotización bursátil se valoran al 65% de su valor de cotización al 1 de enero del respectivo año fiscal. A su vez, las acciones no cotizadas se valoran al 65% de su valor tributario o fiscal al 1 de enero del respectivo año fiscal.

La ley exime del impuesto a algunos activos, entre ellos los derechos condicionales; los derechos de uso por tiempo limitado; los derechos por tiempo limitado a beneficios periódicos; los salarios, intereses, dividendos sobre acciones y otras participaciones pendientes de pago; los derechos sobre obras creativas o patentes, siempre que sean propiedad del creador o inventor; el fondo de comercio (goodwill); los conocimientos técnicos, mercantiles o de otro tipo; los cultivos necesarios para las operaciones agrícolas; el capital social en cajas de ahorros; algunas pólizas de seguro de vida obligatorias, y las ganancias en juegos de azar cuyo pago no ha vencido.

---

<sup>8</sup> La descripción del impuesto al patrimonio neto en Suiza se basa en Eckert y Aebi (2020).

<sup>9</sup> La descripción del impuesto en Noruega se basa de Banoun (2020).

Los sujetos del impuesto son las personas naturales mayores de edad, residentes en Noruega. Los cónyuges declaran de manera conjunta, incluidos también los hijos menores de edad. Excepcionalmente, los no residentes deben pagar el impuesto respecto de los bienes inmuebles que posean en Noruega.

En España<sup>10</sup>, el impuesto se cobra con una escala de tasas marginales progresivas que van del 0,2% al 2,5%. Existe también un tramo exento para la parte del patrimonio neto que no exceda de 700.000 euros, cuota que es individual, es decir, para cada miembro de un grupo familiar. Además de esta cuota exenta, la vivienda principal está parcialmente exenta, hasta un monto de 300.000 euros.

El patrimonio neto de una persona comprende todos los activos y derechos económicos que posee, tanto en España como en el exterior, con la deducción de los gravámenes que disminuyen su valor, así como todas las deudas u obligaciones personales. La ley exime a determinados activos, como los bienes incluidos en el patrimonio histórico español, determinadas obras de arte y antigüedades, propiedad intelectual o industrial que posea su creador, menaje del hogar con algunas excepciones, derechos de rescate de planes de pensiones y otras pólizas de seguro, algunos valores de renta fija mantenidos por no residentes, activos asignados a una actividad empresarial y participaciones en las denominadas "empresas familiares" si se cumplen determinados requisitos.

Las personas no residentes solo están sujetas al impuesto respecto de sus activos o derechos situados en España y solo pueden deducir las deudas que se contraigan en relación con estos activos españoles.

La valoración de los activos depende del tipo de activo de que se trate. Por ejemplo, los inmuebles se valoran al mayor valor entre el valor de adquisición, el valor catastral y el valor tasado por las autoridades fiscales en el contexto de un procedimiento fiscal; las acciones con cotización bursátil se valoran al precio medio de cotización del último trimestre, y los derechos en sociedades que no se cotizan, al valor que se desprenda de los registros contables.

**Cuadro 6**  
**Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (países seleccionados):**  
**características del impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas, 2018**

País	Tasa	Límite de exención del impuesto
España	Progresiva entre 0,2% y 2,5%	700 000 euros en el caso de activos mundiales y 300.000 euros en el caso de viviendas
Noruega	Lineal de un 0,7% a la municipalidad y de un 0,15% al gobierno central	1 480 000 coronas noruegas (157.658 euros)
Suiza	Progresiva entre 0,03% y 1,09%	50 000 francos suizos (59 110 euros) 250 000 francos suizos (295 550 euros) para matrimonios sin hijos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de M. Drometer y otros, "Wealth and inheritance taxation: an overview and country comparison", ifo DICE Report, vol. 16, No 2, 2018.

<sup>10</sup> La descripción del impuesto en España se basa en Ramallo (2020).

En el caso de América Latina, en 2020 solo la Argentina, Colombia y el Uruguay mantienen impuestos sobre el patrimonio neto de las personas físicas. En el pasado, El Salvador aprobó, en 1986, una ley de impuesto sobre el patrimonio de las personas naturales y jurídicas, con una escala de tasas progresivas hasta el 2%. Estuvo vigente hasta 1993 y recaudó en promedio un 0,33% del PIB. Nicaragua aprobó un decreto en 1983, que se derogó en 1992, de impuesto sobre el patrimonio neto de las personas naturales residentes y no residentes (respecto de su patrimonio en Nicaragua), que recaudó un 0,6% del PIB en 1991. El Perú tuvo un impuesto sobre el patrimonio de las personas naturales, creado en 1987 y derogado a partir de 1992, que recaudaba alrededor del 0,2% del PIB. Más recientemente, en 2016, el Ecuador estableció un impuesto extraordinario sobre el patrimonio (impuesto solidario al patrimonio), con ocasión del terremoto que afectó a ese país. Además, en la actualidad tiene un impuesto a los activos mantenidos en el exterior por bancos y otras entidades financieras.

En el cuadro 7 se muestra un resumen de las principales características de los impuestos vigentes en la región. En la Argentina el impuesto se estableció a comienzos de los años noventa, con carácter de emergencia, por un período de nueve años. Desde entonces ha sufrido sucesivas prórrogas, la última en 2017 por un plazo que concluye el 31 de diciembre de 2022. El impuesto grava los activos o patrimonio bruto, pues no permite la deducción de deudas. La ley establece que estarán exentos del impuesto los siguientes activos: los pertenecientes a miembros de misiones diplomáticas y consulares extranjeras; los fondos de capitalización para pensiones y planes de seguro de retiro privados; las cuotas sociales de cooperativas; los inmuebles rurales; los activos intangibles (marcas, patentes, derechos de concesión, etc.); los títulos valores emitidos por el Estado, y los depósitos de ahorro.

Los sujetos pasivos del impuesto son las personas físicas domiciliadas en el país por los bienes situados en el país y en el exterior, y las personas físicas domiciliadas en el exterior, por los bienes situados en el país.

El impuesto no se aplica cuando el valor total de los bienes de una persona es inferior a una cantidad equivalente a 33.394 dólares. Tratándose del inmueble destinado a habitación, el tramo exento es equivalente a unos 300.000 dólares.

Sobre el valor de los activos gravado se aplica una escala progresiva de tasas marginales, que va del 0,5% al 1,25%. A su vez, la ley faculta al Poder Ejecutivo a elevar estas tasas hasta un 100% para el caso de los bienes situados en el exterior, de tal forma que para estos bienes las tasas actuales están en el rango del 0,7% al 2,25%.

Respecto de la valoración de los activos, tratándose de inmuebles se usa el costo de adquisición, actualizado por inflación, menos una imputación del 2% anual por concepto de depreciación. En todo caso, se establece como valor mínimo el que se fije a los efectos del pago de los impuestos inmobiliarios o tributos similares o el valor de tasación fiscal. Los vehículos y otros bienes muebles de uso se valoran al costo de adquisición reajustado, menos su depreciación acumulada. Las obras de arte y antigüedades también se valoran a su costo actualizado, pero sin depreciación, y en el caso de los bienes de uso personal y del hogar se fija como valor mínimo el 5% del valor de los inmuebles. Respecto de los títulos valores con cotización bursátil, se usa el último valor de cotización, excepto para las acciones, a las que se les asigna el valor patrimonial proporcional que surja del último balance. Finalmente, los títulos sin cotización se valoran a su costo, incrementado por el importe de los intereses, actualizaciones y diferencias de cambio que se hubieran devengado a la fecha.

Colombia introdujo por primera vez un impuesto al patrimonio neto en 1935. Su versión actual fue creada por la ley 1943 de 2018 (en reemplazo del anterior incorporado por la ley 1739 de 2014, que fue declarada inexecutable en 2019 por la Corte Constitucional), y rige de 2019 a 2021. El impuesto grava

el patrimonio bruto de las personas naturales, sucesiones ilíquidas y sociedades extranjera, menos las deudas a cargo de los mismos. Se excluyen expresamente de la base imponible el valor de la casa habitación, hasta un límite de unos 137.000 dólares, y el 50% del valor patrimonial de bienes repatriados, bajo ciertas condiciones.

Las personas naturales residentes se gravan respecto del patrimonio ubicado en Colombia y en el exterior, mientras que las personas naturales y empresas no residentes se gravan respecto del patrimonio ubicado en Colombia.

El impuesto al patrimonio se genera por la posesión de un patrimonio cuyo valor sea igual o superior al equivalente a unos 1,5 millones de dólares. Sobre el valor del patrimonio que excede a esa cantidad se aplica una tasa plana del 1%.

Por su parte, en el Uruguay el impuesto al patrimonio grava a las personas tanto físicas como jurídicas. Consecuentemente con lo anterior, las personas físicas pagan el impuesto solo respecto del patrimonio no incluido en el de las personas jurídicas. Una particularidad del caso del Uruguay, no observada en otros países, es que se grava solo el patrimonio de los residentes ubicado en el territorio nacional, lo que puede favorecer la elusión mediante la transferencia del patrimonio al exterior.

Se excluyen de la base imponible del impuesto las áreas forestadas, los inmuebles agropecuarios, los títulos de ahorro y obligaciones emitidos al portador, las obligaciones nominativas de empresas que cotizan en bolsa y los depósitos en instituciones bancarias. A su vez, el impuesto grava el patrimonio de las personas físicas en la parte que exceda al equivalente a unos 120.000 dólares, con tasas marginales entre el 0,3% y el 0,6%. En el caso de las personas no residentes que no pagan el impuesto a la renta de no residentes, las tasas marginales se ubican en el rango del 0,7% al 1,5%.

**Cuadro 7**  
**América Latina (países seleccionados): características del impuesto sobre el patrimonio de personas físicas, 2019**

	Argentina	Colombia	Uruguay
Base imponible	Patrimonio bruto	Patrimonio neto	Patrimonio neto
Residentes	Mundial	Mundial	Territorial
No residentes	Territorial	Territorial	Territorial
Tramo exento (en dólares)	33 394	1 520 002	120 359
Tasas	Del 0,5% al 1,25% Del 0,7% al 2,25% <sup>a</sup>	1,0%	Del 0,3% al 0,6% Del 0,7% al 1,5% <sup>b</sup>
Exenciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Casa habitación hasta un límite</li> <li>- Fondos de pensiones</li> <li>- Cuotas de cooperativas</li> <li>- Inmuebles rurales</li> <li>- Títulos valores del gobierno</li> <li>- Depósitos de ahorro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Casa habitación hasta un límite</li> <li>- 50% del valor patrimonial de bienes repatriados bajo ciertas condiciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Áreas forestadas (Ley Forestal)</li> <li>- Inmuebles agropecuarios</li> <li>- Títulos de ahorro y obligaciones emitidos al portador</li> <li>- Obligaciones nominativas de empresas que cotizan en bolsa</li> <li>- Depósitos en instituciones bancarias</li> </ul>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la legislación de cada país.

<sup>a</sup> Tasas respecto de bienes situados en el exterior.

<sup>b</sup> Tasas respecto de personas no residentes que no pagan el impuesto sobre la renta de no residentes.

Durante 2020 surgieron algunas iniciativas de impuestos sobre el patrimonio neto en la región, que han alcanzado distintos grados de avance. En la Argentina, se aprobó la Ley núm. 27605, que establece un impuesto extraordinario sobre el patrimonio, cuyo objetivo es financiar los costos asociados a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Este impuesto es en gran medida similar al impuesto recurrente, pero grava a las personas con activos superiores a 200 millones de pesos (unos 2,4 millones de dólares). Se fija una escala de tasas marginales que va desde el 2,0%, para las personas con activos inferiores a 300 millones de pesos, hasta el 3,5%, para las personas con activos superiores a 3.000 millones de pesos.

En el Estado Plurinacional de Bolivia, se aprobó recientemente la Ley núm. 1357, que crea un impuesto recurrente a las grandes fortunas. Se gravará a las personas naturales residentes respecto de su patrimonio mundial y a las no residentes respecto de su patrimonio en el país. Se considera un tramo exento de 30 millones de bolivianos (unos 4,4 millones de dólares) y tres tasas marginales, del 1,4%, el 1,9% y el 2,4%. La más alta se aplica a los patrimonios superiores a 50 millones de bolivianos (unos 7,3 millones de dólares).

En Chile un grupo de parlamentarios presentó un proyecto de reforma constitucional para crear un impuesto sobre el patrimonio que permita recaudar recursos para financiar los costos que conlleva enfrentar la pandemia. En el país, solo el Presidente de la República puede proponer cambios legales en materia tributaria. Es por ello que la estrategia de los parlamentarios fue impulsar una reforma a la Constitución. Sin embargo, en diciembre de 2020 el Gobierno, que no comparte la iniciativa, logró un fallo favorable del Tribunal Constitucional, lo que por ahora dificulta que el proyecto pueda seguir avanzando.

## IV. Consideraciones respecto del impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas

En la sección anterior se revisaron los impuestos a la propiedad en su definición más amplia. En esta sección y las siguientes, el enfoque se centra en el impuesto sobre el patrimonio neto de las personas físicas, comenzando en esta sección con una revisión de los efectos potenciales del impuesto en una serie de variables relevantes, como la equidad vertical y la redistribución, la equidad horizontal, el ahorro y la inversión, el cumplimiento tributario y los desafíos para la administración tributaria.

A continuación, se resumen los principales argumentos en relación con estos temas que se desarrollan en la literatura.

### A. Equidad vertical y redistribución

El principal propósito de este impuesto es mejorar la equidad tributaria, en particular, la equidad vertical, esto es, que las personas con mayor capacidad de pago paguen proporcionalmente más impuestos. Dado que el patrimonio es un indicador de la capacidad de pago, un impuesto sobre el patrimonio neto, con una estructura de tasas marginales crecientes, permite recaudar con justicia, mejorando la equidad vertical del sistema tributario. Si se quiere mejorar la progresividad del sistema tributario, escoger el patrimonio como base imponible es adecuado, puesto que la riqueza se distribuye de forma más desigual que el ingreso y el consumo, que son las bases imponibles alternativas.

Además, está la idea ya mencionada de que la riqueza entrega beneficios adicionales a los ingresos que genera. Es decir, una persona con más riqueza que otra tendrá una mayor capacidad de pago, aun cuando ambas tengan los mismos ingresos.

Como la riqueza está muy concentrada en la parte superior de la distribución, incluso un impuesto proporcional bajo sobre la riqueza, con un tramo exento, puede aumentar la progresividad. En algunos países de la OCDE, en particular los países nórdicos, que gravan las rentas del capital con una tasa plana,

los impuestos sobre el patrimonio se han justificado como una forma de añadir progresividad a la tributación del capital (OCDE, 2018).

Una característica de la acumulación de riqueza, que también refuerza la idea de un impuesto sobre ella, es que esta se retroalimenta o, dicho de otro modo, la riqueza genera riqueza. Un mayor ingreso permite ahorrar más recursos. Además, los contribuyentes ricos obtienen rentabilidades mayores por ese ahorro y a su vez se pueden endeudar más fácilmente, lo que les permite invertir más y acumular más riqueza. De esta forma, si no hay impuestos que hagan frente a este proceso, la desigualdad de la riqueza tenderá a aumentar (OCDE, 2018).

## **B. Equidad horizontal del sistema tributario**

Un sistema tributario tiene equidad horizontal cuando las personas con igual capacidad de pago reciben el mismo trato tributario. Normalmente, la capacidad de pago se asocia a la renta percibida, de tal forma que la equidad horizontal se logra cuando dos personas que tienen igual renta pagan el mismo impuesto. Sin embargo, existe el argumento de que el origen de la renta importa (véase, por ejemplo, Sevilla Segura, 2006). El patrimonio proporciona mayor seguridad a quien lo posee, reduce la necesidad de ahorrar y aumenta la capacidad de endeudamiento. A su vez, el patrimonio genera una base de ingresos sin demandar a su titular el sacrificio del tiempo<sup>11</sup>, lo que le otorga una mejor calidad de vida, o bien la posibilidad de usar ese tiempo para generar más ingresos a través de una mejor gestión de su patrimonio o de la realización de actividades remuneradas. Por lo tanto, si dos personas ganan lo mismo, pero la primera lo hace mediante el trabajo y la segunda por medio de rentas del capital, esta última tendría una mayor capacidad de pago, por lo que debería ser gravada con tasas más altas.

En muchos países el impuesto sobre la renta personal tiene una base imponible global o integral, que no discrimina según el origen de las rentas y, por lo tanto, da el mismo tratamiento a las rentas del trabajo y del capital. Si se acepta el argumento anterior, el impuesto sobre el patrimonio neto sería un instrumento adecuado para introducir tasas diferenciadas para las rentas del capital.

## **C. Efectos no deseados de la concentración de la riqueza**

La búsqueda de progresividad en el sistema tributario no se relaciona solo con razones éticas; hay también argumentos de economía política. El aumento de la concentración de los ingresos y la riqueza puede dar lugar a resultados no deseados, como que los ricos capturen el sistema político y lo inclinen a su favor (Scheuer y Slemrod, 2020).

Además, puede considerarse una afrenta a la democracia que un grupo de personas pueda ejercer un poder desproporcionado, más aún si existe la creencia, justificada o injustificada, de que las élites económicas obtuvieron su posición por medios ilegítimos. En este sentido, un impuesto a la riqueza podría aminorar estos efectos colaterales de la excesiva concentración de la riqueza, reduciendo las tensiones sociales y políticas (Rudnick y Gordon, 1996).

## **D. El caso de los multimillonarios con bajas rentas**

Saez y Zucman (2019b) plantean que la forma adecuada de gravar a los ricos en el siglo XXI es hacerlo por medio de tres instrumentos: un impuesto a las empresas, un impuesto progresivo sobre la renta y un impuesto progresivo sobre la riqueza. El impuesto a las empresas asegura que todas las utilidades se

---

<sup>11</sup> Por cierto, el empresario o el rentista también se esfuerzan para gestionar bien sus negocios o escoger las mejores inversiones, pero el fruto de ese esfuerzo es una renta del trabajo, que puede tomar la forma de un sueldo empresarial o puede estar incluida como una componente más dentro del retorno de las inversiones.

graven, ya sea que se distribuyan o no. El impuesto progresivo sobre la renta asegura que los que ganan más paguen más. Y un impuesto progresivo sobre la riqueza permite que los individuos que poseen un alto patrimonio neto contribuyan con una cantidad que refleje su verdadera capacidad de pago.

Mediante el planteamiento anterior se busca solucionar la paradoja de que los individuos de alto patrimonio neto paguen tasas medias de impuesto sobre la renta menores que las de la clase media. El problema fundamental radica en que los individuos de alto patrimonio neto, a pesar de tener un alto patrimonio, perciben un flujo bajo de ingresos. Ello es consecuencia de diversas planificaciones tributarias. Una de las más frecuentes es la retención de utilidades en las empresas. De esta forma, los incrementos de riqueza se reflejan en un mayor valor de las acciones, por el que no se tributa mientras las acciones no se vendan.

Para el pequeño grupo de los individuos de alto patrimonio neto, el patrimonio está bien definido y es más difícil de ocultar que la renta. En consecuencia, el impuesto sobre el patrimonio tendría como objetivo asegurar que los individuos de alto patrimonio neto no paguen menos que el resto de la población.

## E. Impactos sobre el ahorro y la inversión

Este tema está bien desarrollado en Mirrlees y otros (2011). Desde el punto de vista de la eficiencia, se argumenta que el impuesto sobre la renta debería gravar los rendimientos excesivos del ahorro, pero no los rendimientos normales<sup>12</sup>. La razón es que el rendimiento normal refleja simplemente las preferencias de las personas entre consumo presente y futuro. Si dos personas ganan lo mismo, pero una prefiere consumir todo hoy y la otra prefiere ahorrar para consumir todo mañana, ¿por qué razón deberían cobrarse más impuestos a la segunda persona? Distinto es el caso en que la rentabilidad que la persona obtiene por su ahorro o inversión es mayor que el retorno normal, ya sea por suerte, porque asume un mayor riesgo, por habilidades o por cualquier otra causa. En estos casos, se justifica gravar el exceso de renta respecto de la rentabilidad normal.

Pues bien, el impuesto sobre el patrimonio neto logra el efecto totalmente contrario al deseado: grava el retorno normal, pero no el excesivo. Supongamos que una persona dispone de 100 unidades monetarias para ahorrar y la tasa normal de retorno es de un 5%. Un impuesto sobre la renta del 20% sería equivalente a un impuesto sobre el patrimonio del 1%. Con el impuesto sobre la renta se recaudaría el 20% del interés ganado, que es de 5 unidades monetarias, es decir, 1 unidad monetaria. Con el impuesto sobre el patrimonio se recaudaría el 1% del patrimonio de 100 unidades monetarias, es decir, la misma cantidad anterior, 1 unidad monetaria. Sin embargo, ¿qué pasa si esta persona logra un retorno superior al 5%? Con el impuesto sobre la renta pagará también un 20% sobre el exceso de rentabilidad, pero con el impuesto sobre el patrimonio seguirá pagando el mismo impuesto. Por lo tanto, el impuesto sobre el patrimonio disuade de ahorrar, pero no cobra más impuestos por las rentabilidades extremadamente altas, lo que parece ser exactamente la política incorrecta<sup>13</sup>.

Por cierto, el efecto neto sobre el ahorro dependerá de los demás impuestos que conforman la estructura tributaria. Por ejemplo, si además del impuesto sobre el patrimonio se aplica un impuesto progresivo sobre la renta, los retornos excesivos serían gravados con las tasas marginales del impuesto sobre la renta, que podrían ser mayores o no que la tasa equivalente del impuesto sobre el patrimonio.

De acuerdo con Perret (2020), el argumento de que los impuestos sobre el patrimonio reducen el incentivo para ahorrar ha influido en la disminución de los impuestos sobre el patrimonio

---

<sup>12</sup> En este contexto, se entiende por rendimiento normal aquella rentabilidad que se obtiene al mantener ahorros en forma de un activo seguro que devenga intereses.

<sup>13</sup> Ejemplo tomado de Mirrlees y otros (2011).

en los países de la OCDE. No obstante, existe poca evidencia empírica de una respuesta significativa del ahorro a los impuestos sobre el patrimonio, y la que existe sugiere que las respuestas del ahorro son pequeñas, e incluso positivas en algunos contextos (Advani y Tarrant, 2020). Desde una perspectiva teórica, se produce un efecto de sustitución, según el cual la menor tasa de rendimiento del ahorro provocada por el impuesto sobre el patrimonio incentivaría el consumo, pero también un efecto de ingreso, que podría llevar a las personas a ahorrar más, para compensar la disminución de su riqueza futura provocada por el impuesto.

## **F. Efectos sobre la iniciativa empresarial y la toma de riesgos**

Varios autores han analizado también los efectos que un impuesto sobre el patrimonio neto podría tener sobre el emprendimiento y la disposición de las personas a asumir riesgos. Sin embargo, las opiniones son divergentes.

Scheuer y Slemrod (2020) consideran que un impuesto sobre el patrimonio podría obligar a los emprendedores a ir reduciendo continuamente su participación en una empresa cuya valoración va aumentando con el tiempo, a fin de tener liquidez suficiente para pagar el impuesto. Aunque esos emprendedores no estén motivados principalmente por incentivos monetarios, esa dilución anticipada de los derechos de control podría tener efectos desalentadores ex ante.

En contraste con lo anterior, algunos argumentan que por muy amplia que sea la base imponible de un impuesto sobre el patrimonio neto, esta nunca incluirá al capital humano. Así pues, los impuestos sobre el patrimonio fomentan la inversión en capital humano, lo que a su vez puede tener efectos positivos en el crecimiento (OCDE, 2018).

Cuando se lo compara con el impuesto a la renta, se señala que una desventaja del impuesto sobre el patrimonio para los inversionistas es la obligación de pagar el impuesto aun en caso de tener pérdidas. En OCDE (2018) se destaca que esta diferencia tiene implicaciones en la toma de riesgos y el espíritu empresarial. A menudo se cree que la tributación desalienta la toma de riesgos, al limitar el rendimiento de las inversiones riesgosas. Sin embargo, una opinión contraria sostiene que, en los casos de inversionistas reacios al riesgo, cuando el impuesto sobre la renta permite la compensación perfecta de pérdidas, el impuesto puede incluso fomentar la toma de riesgos, pues el fisco absorbe una parte del riesgo. Este beneficio no existe en el caso del impuesto sobre el patrimonio.

Sin embargo, en el punto anterior se mostró que el impuesto sobre el patrimonio grava el equivalente a la rentabilidad normal de las inversiones, pero no grava las rentabilidades excesivas, que incluyen los premios por asumir riesgos. Desde esa perspectiva, el impuesto sobre el patrimonio neto podría estimular el espíritu empresarial, la toma de riesgos y la productividad. A fin de evaluar esta posibilidad, Guvenen y otros (2019), mediante un modelo parametrizado, simuló para el caso de los Estados Unidos el reemplazo del impuesto sobre la renta por un impuesto sobre el patrimonio neto, por cuanto encontraron que los impuestos sobre el patrimonio son superiores a los impuestos sobre la renta y pueden aumentar la eficiencia, hacer crecer la economía y reducir la desigualdad al mismo tiempo.

En particular, un impuesto sobre el patrimonio neto grava también los activos improductivos, que no generan rentas y que, por lo tanto, no son alcanzados por el impuesto sobre la renta. De esta forma, el impuesto sobre el patrimonio neto incentivaría a los dueños de estos activos improductivos a darles un uso socialmente productivo o reemplazarlos por otros productivos (OCDE, 2018; Sevilla Segura, 2006).

## G. Doble tributación

Una de las críticas más comunes a los impuestos sobre el patrimonio neto es que son injustos porque generan doble tributación. El origen de la riqueza se encuentra en las rentas del trabajo, las rentas de las actividades económicas personales, las rentas del capital, las herencias y las donaciones. Si el impuesto sobre la renta estuviera bien diseñado y se contara también con un buen impuesto a las herencias y donaciones, efectivamente todos los flujos que contribuyeron a generar la riqueza ya se habrían gravado, por lo que el impuesto sobre el patrimonio neto constituiría una doble tributación.

Pero este argumento de la doble tributación también se podría sostener respecto del impuesto sobre la renta y el IVA: los ingresos destinados a consumo ya pagaron impuesto sobre la renta en la mayoría de los casos. A fin de cuentas, lo que importa es la carga tributaria global que soportan las personas y los incentivos que generan los distintos impuestos y su combinación, más que la cantidad de impuestos que se usan. Por ejemplo, si se aumentaran las tasas del impuesto sobre la renta y se eliminara el IVA, calibrando las tasas para que el pago de impuestos de cada persona fuera más o menos el mismo que en la situación anterior, el argumento de la doble tributación desaparecería. Sin embargo, los países prefieren diversificar sus fuentes de ingresos, por lo que el argumento de la doble tributación no es suficiente para respaldar la opción de que la recaudación dependa de un único impuesto.

Por otra parte, hay ingresos que no siempre están gravados con otros impuestos, como las ganancias de capital devengadas o, en varios países, las herencias y donaciones, de modo que en estos casos no habría doble tributación. De hecho, algunos especialistas consideran que el impuesto sobre el patrimonio neto sería un buen sustituto del impuesto a las ganancias de capital (Scheuer y Slemrod, 2020; Saez y Zukman, 2019a). Un problema no resuelto de los impuestos sobre la renta es el de la tributación de las ganancias de capital, que, por lo demás, son una de las rentas que muestran una alta concentración—si no la más alta— en la cima de la distribución del ingreso. Mediante el impuesto sobre la renta las ganancias de capital se gravan en base realizada o de caja, esto es, en el momento en que el activo se vende, a diferencia de las otras rentas, que por lo general tributan sobre la base del valor devengado. Este trato preferente, que permite diferir el pago del impuesto hasta el momento de la venta, es una de las principales explicaciones de la declinación de las tasas medias de tributación en los percentiles de ingreso superiores.

Por su parte, el impuesto sobre el patrimonio se recauda sobre la base del valor devengado. En el supuesto de que la base del impuesto sobre el patrimonio se mantiene actualizada a través de valoraciones regulares de los activos, la apreciación de los valores de los activos se gravaría cada año con un impuesto sobre el patrimonio. La tributación sobre la base del valor devengado tiene una serie de ventajas: impide el diferimiento de las ganancias de capital no materializadas y mejora la equidad, ya que las apreciaciones del valor de los activos son un mejor reflejo de la riqueza actual de los contribuyentes. Sin embargo, si los valores de los activos no se actualizan regularmente, el impuesto sobre el patrimonio se vuelve más comparable a un impuesto en base de caja (OCDE, 2018).

## H. Consideraciones respecto de la liquidez

Otra consideración frecuente en relación con el impuesto sobre el patrimonio se refiere a la disponibilidad de recursos para pagar el impuesto. Cuando las personas tienen su patrimonio en la forma de activos no líquidos, podrían verse obligadas a vender parte de esos activos para cumplir con la obligación tributaria. Nótese que podría sostenerse el mismo argumento en relación con el impuesto predial o el de herencias y donaciones. Sin embargo, considerando que el impuesto sobre el patrimonio neto es una suerte de impuesto sobre una renta presunta, para la mayoría de las personas los ingresos generados por el patrimonio debieran ser más que suficientes para pagar el impuesto.

Ahora bien, si el diseño del impuesto considera un amplio tramo exento, para concentrarse en los individuos de alto patrimonio neto, este tema no debiera ser una preocupación, pues dichos contribuyentes tienen fácil acceso a los mercados financieros para financiar el pago de los impuestos (Leiserson, 2020).

Existen casos en los que sí puede haber problemas de liquidez, como podría ser el de los dueños de una empresa joven (start-up) que ha aumentado mucho su valor pero que no ha obtenido beneficios suficientes como para repartir dividendos. En ese caso, una forma de solucionar el problema sería permitir que el impuesto se pagara en especies, con acciones de la propia empresa (Saez y Zucman, 2019b).

## I. Fuga de capitales y expatriación fiscal

La fuga de capitales y la expatriación fiscal son dos de los principales problemas que frecuentemente se asocian al impuesto sobre el patrimonio neto. Es importante precisar el alcance de estos problemas. Normalmente, en el caso de los residentes, el impuesto sobre el patrimonio neto se aplica respecto de los activos y pasivos mundiales, por lo que la fuga de capitales no es, en principio, una forma de eludir el impuesto. Sin embargo, puede transformarse en un problema cuando el objetivo de localizar los activos fuera de la jurisdicción es no declararlos o subvalorarlos, y la administración tributaria no tiene acceso a información respecto de ellos (OCDE, 2018).

Por otra parte, existe el riesgo de expatriación fiscal, es decir, de que los contribuyentes de alto patrimonio decidan trasladar su residencia al exterior para evitar el pago del impuesto. Las migraciones son una de las razones que explican la disminución de la aplicación de los impuestos sobre el patrimonio en los países de la OCDE (Perret, 2020). Para reducir el costo fiscal de esta práctica, Leiserson (2020) propone aplicar en caso de expatriación un impuesto único igual a la estimación del valor actual de la corriente de impuestos sobre el patrimonio futuros que habría pagado el contribuyente en caso de mantener la residencia.

## J. Evasión y elusión de impuestos

El aumento de la movilidad de los activos financieros, así como el uso de paraísos fiscales, combinado con el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la eliminación de barreras a las transferencias de capital transfronterizas, han permitido a los contribuyentes trasladar su capital al extranjero sin declararlo, lo que dificulta la aplicación tanto del impuesto sobre la renta como del impuesto sobre el patrimonio neto (OCDE, 2018).

Scheuer y Slemrod (2020) citan un estudio en que se analizaron las filtraciones de datos del banco HSBC de Suiza en 2007, vinculando los nombres de las cuentas filtradas con datos fiscales individuales de Dinamarca, Noruega y Suecia. Se encontró que el 95% de estos titulares de cuentas en el extranjero no habían informado de la existencia de la cuenta a la administración tributaria. Al parecer, los fiscalizadores carecen de recursos para rastrear medios sofisticados de evasión de impuestos sobre el patrimonio y rara vez descubren estas formas de evasión. Sin embargo, cabe esperar que las administraciones tributarias tengan cada vez más control sobre estas operaciones, gracias a los acuerdos de intercambio de información, como los incluidos en el marco del Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, promovido por el Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios (CEPAL, 2020a).

A nivel interno, hay varias clases de activos respecto de los cuales no existe información de terceros que permita verificar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, por lo que son susceptibles de subdeclaración u omisión. Este es el caso, por ejemplo, de las obras de arte, artículos domésticos y joyas.

A su vez, otras formas de evadir o eludir el impuesto son la sustitución de activos gravados por otros exentos o sujetos a tasas más bajas o la mantención de activos cuyo valor es más difícil de verificar y, por tanto, más fácil de subestimar con éxito.

## **K. Valoración y otras cuestiones administrativas**

Una de las principales preocupaciones en la implementación de los impuestos sobre el patrimonio se relaciona con la correcta valoración de los activos y pasivos de las personas físicas. Existen algunos activos, como las acciones de sociedades anónimas abiertas, que son fáciles de valorar, pues existe información confiable de precios de mercado. En otros casos, como el de los bienes inmuebles, se pueden usar como referencia las tasaciones fiscales que se realizan periódicamente para efectos del cobro del impuesto predial, aceptando las diferencias respecto del valor de mercado, que serán mayores cuanto más distante sea la fecha en que se efectuó el último ajuste al catastro. Sin embargo, hay otras formas de riqueza que son difíciles de valorar, debido a que no existe un mercado secundario en el que se transen permanentemente esos activos o pasivos, ni tasaciones fiscales que sirvan como referencia. Este es el caso de las acciones de sociedades anónimas cerradas y los derechos en sociedades de personas. También se mencionan comúnmente en esta categoría las obras de arte, los efectos personales y las joyas, entre otros.

Algunos países han optado por dejar fuera del impuesto estos activos de difícil valoración. Sin embargo, con ello se erosiona la base impositiva, se distorsiona la elección de los vehículos de ahorro y se crean oportunidades para la evasión de impuestos (OCDE, 2018).

Saez y Zucman (2019b) consideran que estas preocupaciones sobre la valoración son exageradas. De acuerdo con sus cálculos, en el caso de los Estados Unidos el 80% de la riqueza que posee el 0,1% más rico consiste en acciones en bolsa, bonos, acciones en fondos de inversión colectivos, bienes raíces y otros activos con valores de mercado fácilmente accesibles. En cuanto al 20% restante, que en su mayor parte corresponde a acciones de empresas privadas, la valoración plantea menos problemas de lo que se cree. Aunque no se cotizan en bolsa, las acciones de las grandes empresas privadas son regularmente compradas y vendidas. Las empresas privadas emiten regularmente nuevas acciones a bancos, capitalistas de riesgo, personas ricas y otros inversionistas acreditados con grandes recursos. Estas transacciones sirven de referencia sobre el valor en las empresas cerradas.

Otra forma de valorar las acciones y los derechos sociales es sobre la base de su costo histórico ajustado por las utilidades retenidas entre el momento de su compra o inversión y la fecha de devengo del impuesto. Esto es equivalente a atribuir al propietario final su participación en el valor contable del patrimonio.

Una propuesta novedosa de Saez y Zucman (2019b) consiste en que el gobierno cree el mercado que falta para las acciones de sociedades anónimas cerradas. Para ello, la administración tributaria debería dar la opción de pagar el impuesto sobre el patrimonio en acciones de la propia empresa, en vez de en efectivo. Los contribuyentes usarán esta opción si creen que la valoración efectuada por la administración tributaria es exagerada. Luego, la autoridad tributaria vendería las acciones al mejor postor en el mercado abierto.

Respecto de otros activos de alto valor, como obras de artes, aeronaves, yates y otros similares, existe la posibilidad de usar como valor mínimo tributario el monto por el cual se encuentren asegurados, según conste en las pólizas de seguros que se hayan contratado.

Respecto del menaje de casa y otros efectos personales, algunos países han optado por establecer un valor proporcional al valor de los bienes inmuebles que los contienen.

## **L. Eficiencia económica del impuesto no recurrente sobre el patrimonio**

Varios especialistas consideran que, a diferencia de un impuesto recurrente sobre el patrimonio neto, uno no recurrente es económicamente eficiente (Donovan, 2020; Adam y Miller, 2020). El argumento es que un impuesto extraordinario (por una vez) e inesperado sobre la riqueza acumulada no distorsionaría el comportamiento, ya que no habría nada que los contribuyentes pudieran hacer para reducir sus obligaciones tributarias. Sin embargo, para que tenga esta característica de eficiencia, son requisitos fundamentales que el impuesto se aplique por una sola vez y que la gente crea que será así. Esto es más fácil de lograr cuando existe una justificación específica, como ocurre hoy con la necesidad de pagar los costos de la crisis del COVID-19. Pero hacer que ese compromiso sea creíble sería uno de los principales desafíos para la eficiencia de un impuesto sobre la riqueza actual (Adam y Miller, 2020).

## V. Retos que considerar en la formulación y en la operación de los impuestos sobre el patrimonio neto

### A. Sujetos del impuesto y unidad contribuyente

En general, los sujetos del impuesto sobre el patrimonio neto son las personas físicas residentes y no residentes. Respecto de la unidad contribuyente, existen dos opciones: el individuo o la familia. Para aprovechar las sinergias en el control del cumplimiento, es beneficioso usar la misma unidad que en el caso del impuesto sobre la renta (véanse Benítez y Velayos (2018) y Sevilla Segura (1996)). Esto facilitaría un control cruzado de ambos impuestos.

La OCDE (2018) aboga por considerar la familia como unidad tributaria. El argumento es que, si se gravara a los cónyuges por separado, sería difícil determinar y dividir la propiedad de los bienes de la familia y asignar la riqueza de los dependientes a cualquiera de los padres. Además, en el caso de un impuesto sobre el patrimonio con tasas progresivas y exenciones y deducciones, gravar a los cónyuges por separado exigiría vigilar estrechamente las transferencias de activos entre ellos. Sin embargo, estos problemas de la tributación individual también existen en caso del impuesto sobre la renta. Desde ese punto de vista, la recomendación sería considerar la familia como unidad contribuyente para ambos impuestos.

Dado que las acciones y los derechos sociales en última instancia forman parte del patrimonio de las personas físicas, en principio no correspondería aplicar el impuesto a las personas jurídicas. Sin embargo, podría tener sentido, como un mecanismo de control del impuesto personal, un impuesto a las personas jurídicas que operara como un pago a cuenta del impuesto personal, permitiendo, a su vez, que las personas físicas lo dedujeran de su propio impuesto (Sevilla Segura, 1996).

## **B. Determinación de la base gravable**

### **1. Residentes y no residentes**

En el caso de las personas residentes, la base imponible corresponde al patrimonio mundial, mientras que a los no residentes se les debe gravar solo respecto del patrimonio situado dentro de la jurisdicción correspondiente.

Es recomendable gravar a las personas residentes respecto de su patrimonio mundial por dos razones. La primera es que la capacidad de pago queda definida por el patrimonio mundial y no solo por aquel situado dentro del territorio. La segunda es que, si se gravara solo el patrimonio nacional, bastaría su traslado al exterior para eludir el impuesto.

Como se analizó en la sección anterior, en el caso de un impuesto sobre el patrimonio neto recurrente, el residente tendrá motivos para expatriarse y así evitar el pago del impuesto. Lo anterior se puede contrarrestar imponiendo el pago del impuesto hasta unos años después de haber dejado de ser residente o bien aplicando una tasa más alta en el último año de residencia (Rudnick y Gordon, 1996).

En el caso de los no residentes, para limitar la base imponible a los activos situados dentro de la jurisdicción, sería necesario definir tanto el concepto de residencia como el de ubicación de los activos. Sin embargo, estos conceptos por lo general serían similares a los del impuesto sobre la renta.

Es importante destacar que la tributación mundial para los residentes y la tributación en la fuente para los no residentes podría dar lugar a una doble imposición y, por lo tanto, se requieren disposiciones que impidan esa doble imposición (OCDE, 2018).

### **2. Tramo exento**

Si uno de los propósitos del impuesto es mejorar la progresividad del sistema tributario, debería tener un tramo exento, para no gravar a las personas con menor capacidad contributiva. El tamaño del tramo exento dependería del objetivo del impuesto. Si lo que se quiere es gravar a los niveles más altos de riqueza, sería conveniente establecer un tramo exento amplio. En ese escenario, muchas de las consideraciones referentes al impuesto sobre el patrimonio, analizadas en la sección anterior, perderían importancia, como los eventuales desincentivos al ahorro y la inversión, y los efectos negativos sobre la iniciativa empresarial. Asimismo, un tramo exento amplio redundaría en que el impuesto se concentrara en un pequeño número de contribuyentes de alto patrimonio, lo que facilitaría la administración del impuesto y el control de la evasión y la elusión.

En OCDE (2018) se presentan los tramos exentos de los países que tienen o tuvieron impuestos sobre el patrimonio neto. Se constata que los tramos exentos actuales son mayores que los del pasado. En 2017, el tramo exento era en Francia de 1,3 millones de euros, en España de 700.000 euros, en Noruega de 150.000 euros y en Suiza de 68.000 euros. En la región, en 2016 el tramo exento era en Colombia de 987.000 dólares, en el Uruguay de 117.000 dólares y en la Argentina de 19.000 dólares (Benítez y Velayos, 2018).

### **3. Exenciones**

La base gravable debería ser lo más amplia posible. Cualquier activo exento o sujeto a tasas reducidas abre la posibilidad de eludir, por medio del desvío de parte de la riqueza hacia los activos favorecidos. Además, las exenciones afectan la equidad horizontal, pues la tasa media de tributación dependerá de la composición de activos y pasivos que tengan las personas.

En países que han abolido el impuesto sobre el patrimonio, como Alemania, Francia e Irlanda, las distintas cargas fiscales impuestas a los diferentes activos fueron un problema constitucional importante y un factor significativo para impulsar la abolición (Chamberlain, 2020).

A pesar de que idealmente no debieran contemplarse exenciones, en la práctica hay algunos activos que suelen dejarse exentos, en ciertos casos por una cuestión de principios y en otros por razones prácticas. Los activos que generan dudas sobre la conveniencia de gravarlos incluyen el capital humano, los fondos de pensiones, las empresas familiares y las sociedades cerradas, la propiedad agrícola, la vivienda propia y las obras de arte y antigüedades. En Chamberlain (2020) se realiza un detallado análisis de cada uno de ellos y la conveniencia de gravarlos.

El capital humano es uno de los activos que se justifica dejar exento, no solo por la imposibilidad de gravarlo (de hecho, ningún país lo ha gravado), sino también porque no cumple con la definición de derechos de propiedad como comúnmente se la entiende cuando se define el concepto de riqueza. Por ejemplo, no es transferible ni se puede asegurar que generará beneficios futuros.

Las exenciones a los activos de las pensiones se justifican por motivos sociales, debido a los beneficios que se obtienen de los ingresos de la jubilación. Cuando el impuesto alcanza a los más ricos, este argumento pierde validez. Pero, aun así, es difícil justificar que las personas tributen por este patrimonio si no está bajo su control actual y si no les es posible retirar fondos para pagar el impuesto.

En cuanto a las empresas familiares y los derechos en sociedades que no se transan en mercados abiertos, puede haber razones de política económica para establecer exenciones, como la conveniencia de incentivar el emprendimiento o el desarrollo de ciertas actividades económicas. También puede haber razones prácticas, como el interés de no perjudicar a las empresas nuevas que están en período de pérdidas, problemas de liquidez de empresas que están atravesando una mala racha o problemas de valoración de los activos. Todas estas razones, con excepción de las dificultades de valoración, pierden peso cuando el impuesto se concentra en un pequeño número de contribuyentes con mayor riqueza.

Si bien entre los países que tienen o han tenido impuestos sobre el patrimonio neto ha sido frecuente la aplicación de algún tipo de exenciones a las empresas familiares y los derechos sociales, su uso no es recomendable y debería restringirse al mínimo necesario. Como se señala en OCDE (2018), estas exenciones abren importantes oportunidades de elusión, sobre todo en la cima de la distribución del ingreso, incentivando a los contribuyentes a proteger su patrimonio dentro de las sociedades favorecidas.

Respecto de la vivienda propia, la mayoría de los países otorgan exenciones o algún trato preferente. Existen dos razones para ello: no gravar a la clase media, cuyo principal patrimonio es la residencia, y no gravar un activo que no genera flujos.

Finalmente, en cuanto a las obras de arte y las antigüedades, las exenciones obedecen principalmente a la dificultad de valoración.

## C. Criterios de valoración

Para tener una adecuada medición del patrimonio como capacidad de pago y asegurar la equidad horizontal del impuesto, el ideal es que todos los activos y pasivos se valoren a su precio de mercado, definido como el precio al que se transaría el activo o pasivo en un mercado competitivo. No obstante, esta alternativa es compleja, sobre todo cuando se trata de activos que no se transan frecuentemente en los mercados. Siempre existirán opciones de estimación del valor de mercado, como las tasaciones o el valor presente de los flujos futuros del activo o pasivo. Sin embargo, se deben ponderar los beneficios de estas metodologías con sus costos de administración y cumplimiento.

En el caso de los bienes inmuebles, los países de la OCDE han usado mayoritariamente los valores de mercado estimados y, en menor medida, los valores catastrales o fiscales (valoración de las propiedades en los registros públicos utilizados a efectos fiscales) (OCDE, 2018). La elección entre uno u otro criterio dependerá de la calidad de los valores catastrales y de la cantidad de contribuyentes gravados con el impuesto. Si existe un catastro de una calidad razonable, que se actualiza periódicamente, y el impuesto abarca a un gran número de contribuyentes, el uso del valor catastral podría resultar más adecuado. Se sacrifica precisión, pues el valor catastral es, en general, inferior al valor de mercado, pero se reducen los costos de cumplimiento y fiscalización. Por el contrario, si el impuesto se acota a un número reducido de contribuyentes de alto patrimonio, podría ser conveniente optar por el valor de mercado, respaldado por informes de tasación.

Tratándose de acciones que se cotizan en bolsa, lo más adecuado es considerar los precios de cotización de las respectivas acciones. Puede ser más adecuado considerar el precio promedio de un período, por ejemplo, del último trimestre, que considerar el precio de cierre del año. De esta forma se evitan posibles distorsiones debidas a sobre-reacciones de los mercados frente a situaciones puntuales, así como la eventual intervención de los interesados en los precios, en el caso de acciones con baja presencia bursátil.

Para los derechos sociales y las acciones que no se cotizan en bolsa, el método más simple es considerar la participación en el valor contable del patrimonio. En general, esto se traduciría en una subvaloración respecto del valor de mercado, debido principalmente a que los activos intangibles no son bien medidos por la contabilidad. Este método podría ser más adecuado en el caso de un impuesto de amplio alcance, compatible con la capacidad de los contribuyentes para realizar estimaciones y de la administración tributaria para fiscalizar.

Se podría optar por alternativas más sofisticadas, que permitan una mejor estimación de los valores de mercado. Un buen ejemplo es el caso de Francia, descrito en OCDE (2018) y en Benítez y Velayos (2018). En ese país se aplicaban tres métodos para las empresas que no cotizaban en bolsa: el valor matemático, que consiste en el valor tras la revaluación de los activos; el valor del rendimiento, obtenido de la capitalización de los beneficios distribuidos, y un valor de productividad (valor de la empresa), que se obtiene al capitalizar los beneficios por acción. El valor final se obtenía como resultado de una combinación de estos tres valores.

Para las obras de arte y antigüedades, podría ser adecuado usar el valor asegurado o, en caso de no haber pólizas de seguro, un valor de tasación estimado por especialistas.

Finalmente, en el caso de los bienes muebles de uso personal, parece adecuado definir una regla aritmética simple, que vincule su valor al de los bienes inmuebles que los contribuyentes tienen como residencia (Benítez y Velayos, 2018).

## **D. Estructura de las tasas**

Al definir las tasas del impuesto sobre el patrimonio neto es importante tener en cuenta la tasa global de tributación de los contribuyentes gravados, considerando también las tasas del impuesto sobre la renta. Por ejemplo, suponiendo que la rentabilidad normal del patrimonio es un 5% anual, un impuesto sobre el patrimonio del 1% es equivalente a un impuesto del 20% sobre los flujos del patrimonio. Si, además, el impuesto sobre la renta tiene una tasa marginal máxima del 40%, la carga tributaria global estaría en torno al 60% de los ingresos generados por el patrimonio.

En la actualidad, España tiene una escala progresiva de tasas en el rango de un 0,2% a un 2,5%, siendo el país que aplica la mayor tasa. Noruega aplica una tasa plana del 0,85%. Suiza usa una escala progresiva, que varía entre un 0,03% y un 1,09%.

Si el objetivo es gravar a las personas con mayor nivel de riqueza, una opción es combinar un gran tramo exento con una tasa plana.

## **E. Impuestos recurrentes frente a impuestos que se aplican una sola vez**

Algunos países han visto en el impuesto sobre el patrimonio una forma de financiar los costos derivados de la crisis del COVID-19. En ese caso, lo adecuado es plantear un impuesto extraordinario sobre el patrimonio, que se aplique por única vez.

En tal circunstancia, muchas de las dificultades de un impuesto recurrente sobre el patrimonio no existen. Como se indicó en la sección anterior, en la medida en que sea inesperado y su carácter de extraordinario resulte creíble, el impuesto será económicamente eficiente, puesto que no habrá nada que los contribuyentes puedan hacer a fin de evitarlo. Para ello es necesario que el impuesto grave el patrimonio que las personas tenían antes de que el impuesto se anunciara. El riesgo de fuga de capitales y expatriación fiscal se podrá reducir en medida en que sea creíble que la aplicación es por una única vez.

En esta alternativa, también es razonable establecer tasas marginales superiores a las que normalmente se fijan para los impuestos recurrentes.

## **F. Administración del impuesto**

La administración de cualquier impuesto supone llevar a cabo cuatro macroprocesos: el registro o identificación de los contribuyentes, la declaración, el pago del impuesto y la revisión. Todos los potenciales contribuyentes del impuesto sobre el patrimonio neto lo son también del impuesto sobre la renta; por lo tanto, no hay nada especial en cuanto a la identificación y el registro.

En cuanto a la declaración, tal como ocurre en el caso de la mayoría de los impuestos, se debe optar por la autodeterminación; es decir, el contribuyente es el responsable de determinar la base imponible y el monto del impuesto que le corresponde pagar. Es responsabilidad de la administración tributaria establecer el nivel de detalle que se requerirá en la declaración y proveer los medios que faciliten el procedimiento, tales como el formulario de declaración electrónica e información de ayuda para la valoración de determinados activos; por ejemplo, sistemas de consulta para la búsqueda de los valores catastrales de los bienes raíces o los valores de mercado de las acciones con presencia bursátil.

En la medida en que se establezca un período tributario anual, el proceso de declaración y pago debería ser simultáneo con el del impuesto sobre la renta.

Respecto del pago, la ley debería establecer el plazo de pago, que puede ser simultáneo con la declaración o puede realizarse en forma diferida en caso de iliquidez del contribuyente, los intereses y multas por retardo y las formas aceptadas de pago, es decir, si solo se podrá hacer en efectivo o también en especies.

En la etapa de revisión, la administración tributaria debe usar todos los recursos de información que tenga disponibles para verificar el correcto cumplimiento del impuesto. Esto parte por identificar a los no declarantes e instarlos a cumplir su obligación. Muchas administraciones tributarias, a propósito de la fiscalización en relación con el impuesto sobre la renta, cuentan con información útil para este fin, como la relativa a los bienes raíces que poseen los contribuyentes, las acciones, la participación en sociedades, los automóviles, las inversiones financieras y otros activos de los que existen registros de propiedad. Probablemente, el punto más débil es el de las inversiones en el exterior. En ese ámbito,

cumple un rol fundamental la cooperación internacional. Las administraciones tributarias deberían recurrir tanto a los convenios bilaterales de intercambio de información como a los acuerdos de intercambio automático de información promovidos por el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales y el Proyecto sobre la Erosión de la Base Imponible y el Traslado de Beneficios.

Es probable que, entre los declarantes, los principales riesgos de evasión sean la omisión y la subdeclaración de activos. En la medida en que la administración tributaria reciba abundante información de terceros, se podrán detectar potenciales omisiones de los principales activos. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que existirán dificultades respecto de activos como las obras de arte, las antigüedades y los bienes muebles sin registro público. Puede resultar más complejo el tema de la subvaloración de activos para los que no existe información de mercado, lo que abriría un espacio para las controversias, que deberían ser resueltas con los mecanismos tradicionales que consideren los códigos tributarios de cada país.

## VI. Evaluación del potencial recaudatorio de un impuesto sobre el patrimonio neto en algunos países de la región

En esta sección se intentará obtener un orden de magnitud de la recaudación que podría generar un impuesto sobre el patrimonio neto, aplicado sobre las personas con mayor riqueza. Este impuesto debería considerar como base imponible la suma de los activos financieros y no financieros que posee cada persona, permitiendo la deducción de los pasivos o deudas vigentes al término de cada período tributario.

Una primera dificultad para estimar la recaudación potencial de este impuesto es la escasa información que existe respecto de la riqueza que poseen las personas naturales en cada país y cómo esta se distribuye. Tal vez una de las mejores fuentes de información disponible, que ha sido utilizada para estos fines en por lo menos un par de estudios, es el Libro de Datos de Riqueza Mundial que elabora periódicamente el Credit Suisse Research Institute. Esta investigación proporciona estimaciones del nivel y la distribución de la riqueza en más de 200 países, a partir del año 2000.

Benítez y Velayos (2018) utilizan la estimación de patrimonio neto de Credit Suisse del año 2016 para estimar la recaudación potencial de un impuesto en Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, y Uruguay. Del reporte obtienen la masa patrimonial neta total y su respectiva media y mediana por país, además de la población adulta. Luego, asumen que la riqueza se distribuye según una función exponencial, cuyos parámetros se ajustan en un primer momento para hacer coincidir el Gini con aquel del ingreso de cada país, publicado por el Banco Mundial. Posteriormente, ajustan la dispersión de la distribución basados en el ratio entre la media y la mediana de la riqueza. Finalmente, simulan cinco modelos de impuesto sobre el patrimonio neto para cada país. Los escenarios no son del todo comparables entre países, pero intentando hacer una síntesis, en un escenario en donde se grava a las personas ubicadas entre 1% y el 3% de mayor riqueza, con una tasa máxima de 1%, las recaudaciones proyectadas, en porcentaje del PIB, son de 0,045% en Uruguay, 0,19% en Colombia, 0,21% en Ecuador, 0,18% en Costa Rica y 0,24% en Perú.

En un segundo escenario, en el que se grava al 10% de las personas con mayor patrimonio, con una tasa máxima en torno a 1,9%, las recaudaciones proyectadas, en porcentajes del PIB, son de 0,17% en Uruguay, 0,83% en Colombia, 1,15% en Ecuador, 1,11% en Costa Rica y 1,54% en Perú.

Por otra parte, López y Sturla (2020) proponen una metodología para estimar la distribución de la riqueza según tramos, a partir de los datos de Credit Suisse de 2018, complementados con otros de Boston Consulting Group de 2015, y la aplican para estimar la recaudación potencial de un impuesto sobre el patrimonio neto en Chile. En este caso, los autores asumen que la distribución del patrimonio total dentro de los tramos se puede representar mediante una distribución de Pareto, la que de acuerdo a diversos estudios describe bien la distribución en los tramos altos de ingreso y la riqueza. De esta forma, estiman el número de personas y la riqueza acumulada en los tramos de riqueza de 5 a 100 millones de dólares (ricos) y de más de 100 millones de dólares (super ricos). Luego, simulan un impuesto con un tramo exento de 5 millones de dólares y dos tasas marginales: un 1,5% para el primer tramo y un 3,5% para el segundo tramo, obteniendo como resultado una recaudación de 5.410 millones de dólares, equivalentes a un 1,9% del PIB. Además de lo anterior, simulan un impuesto con una tasa única de 2,5% y el mismo tramo exento anterior, el que recaudaría 4.923 millones de dólares anuales, equivalentes a un 1,7% del PIB. Cabe señalar que en Chile las personas con patrimonios superiores a 5 millones de dólares pertenecen al 1% de mayores patrimonios, por los que las recaudaciones estimadas en este estudio son de un orden de magnitud muy superior a los de Benítez y Velayos (2018), comparables a los que aquel obtiene al simular impuestos que recaen en las personas pertenecientes al decil superior.

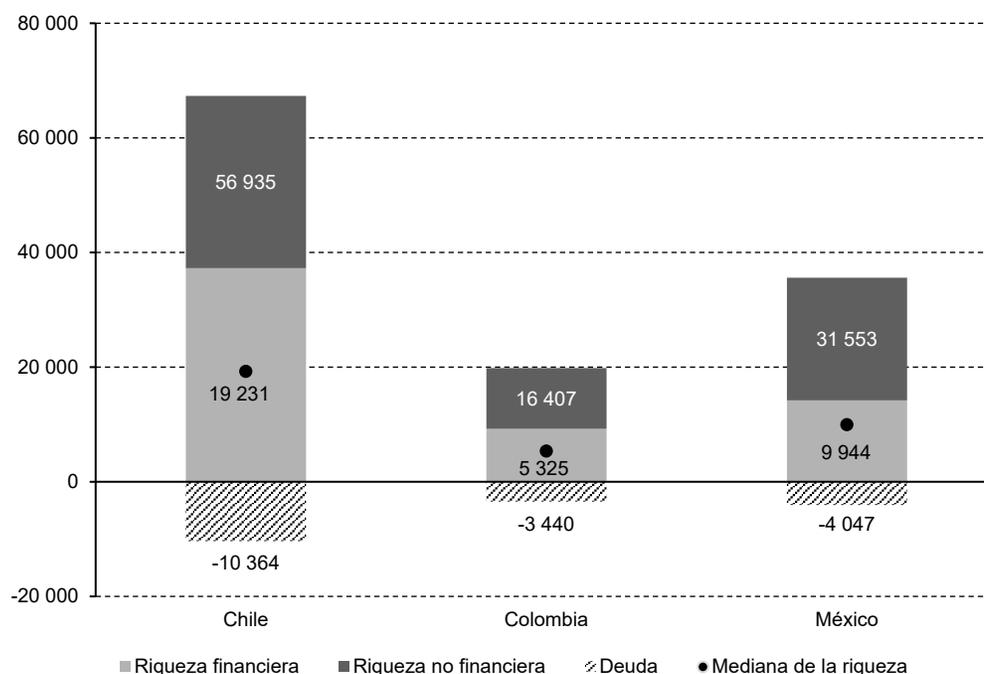
Asumiendo que las estimaciones de riqueza y su distribución son cercanas a la realidad, una segunda dificultad para estimar el potencial recaudatorio del impuesto es determinar qué porcentaje de esa riqueza sería realmente alcanzable por el impuesto. Evidentemente habrá una brecha entre el valor económico de la riqueza que posee un individuo y la riqueza que será declarada en la base imponible del impuesto. Esta brecha puede tener tres orígenes. La primera, se origina en las reglas de valoración de la base imponible, que puede conducir a valores que difieran de los de mercado, por ejemplo, cuando se recurre a tasaciones fiscales de bienes raíces o a los valores tributarios de las participaciones en empresas. La segunda, por la asignación de parte de la riqueza a estructuras jurídicas en que los bienes salen del patrimonio personal, como los trusts o las fundaciones. La tercera, es la evasión, que significa subdeclarar parte del patrimonio, lo que se produce sobre todo cuando la administración tributaria no dispone de suficiente información de las inversiones en el exterior.

Una manera de cuantificar el orden de magnitud de esta brecha es aplicando las metodologías como las de los dos trabajos antes descritos a países que tienen impuestos sobre el patrimonio neto, determinando la recaudación teórica del impuesto para luego contrastarla con la recaudación efectiva. Se realizó este ejercicio para el caso de Colombia, siguiendo la metodología propuesta por López y Sturla (2020), en cuanto a suponer que la riqueza se distribuye según una función de Pareto, y usando el Libro de Datos de Riqueza Mundial del Credit Suisse Research Institute del año 2019.

En Credit Suisse (2019) es posible encontrar datos con mayor nivel de detalle para tres países de la región: Chile, Colombia y México. Esta información fue usada también para simular la aplicación de un impuesto sobre el patrimonio neto, evaluando sus impactos en términos de recaudación, teórica y ajustada por la brecha, y número de personas que resultarían gravadas.

En el gráfico 8 se muestra una caracterización de la riqueza privada en los tres países en 2019. Se pueden ver la riqueza per cápita de cada país desagregada en tres componentes: riqueza financiera, riqueza no financiera y deudas. Se muestra también la mediana de la riqueza que, como era de esperar, es inferior a la media, reflejando que la distribución no es simétrica, sino que está sesgada hacia la izquierda (Benítez y Velayos, 2018).

**Gráfico 8**  
**Estimaciones de riqueza por adulto en Chile, Colombia y México, 2019**  
 (En dólares)

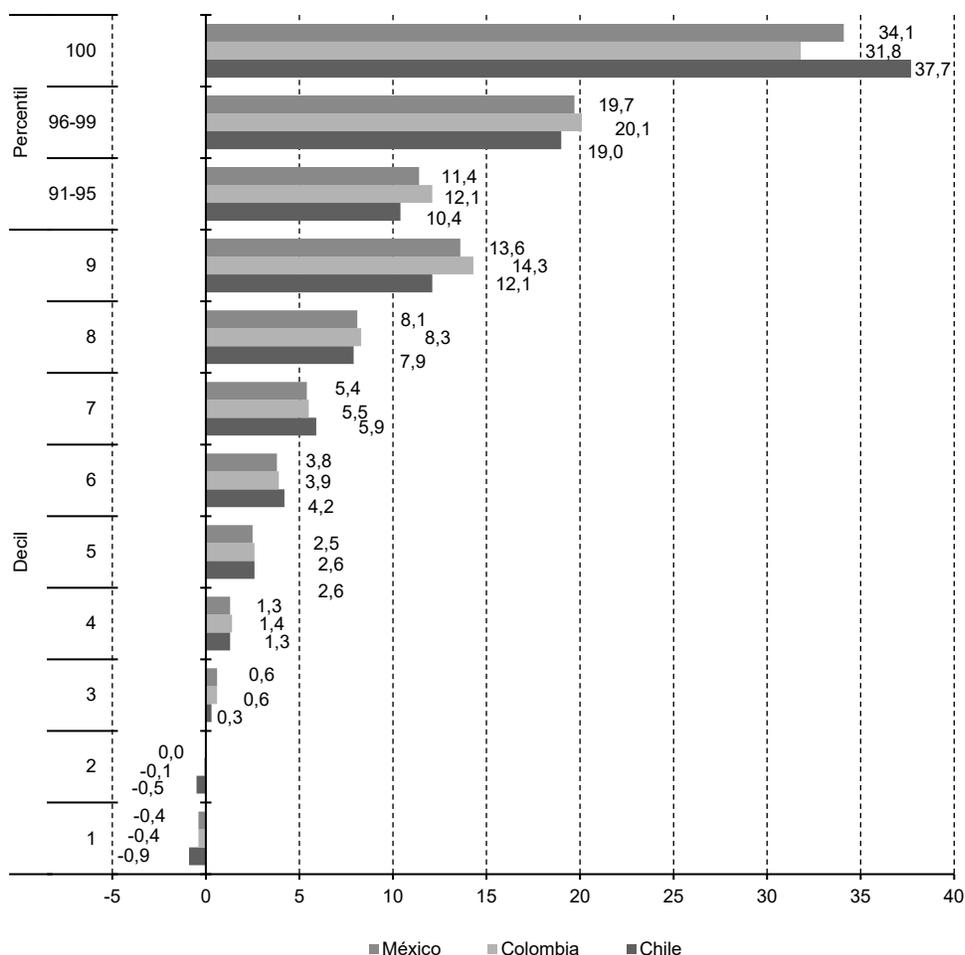


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Credit Suisse (2019).

Credit Suisse (2019) entrega también información de la distribución de la riqueza por deciles, y también la participación en la riqueza del 5% y 1% superior (ver gráfico 9). La concentración de la riqueza en el 1% superior llega al 37,7% en Chile, 31,8% en Colombia y 34,1% en México.

El estudio también entrega información del número de personas adultas según tramos de riqueza, a partir de 1 millón de dólares, según se muestra en el cuadro 8. No se entrega información sobre la riqueza acumulada en cada tramo, antecedente fundamental para realizar una simulación del impuesto sobre la riqueza neta. Para estimar la riqueza por cada uno de los tramos especificados, así como eventualmente otros tramos distintos, se ha supuesto que ésta sigue una distribución de Pareto. Esta función tiene dos parámetros: uno de ubicación, que se especifica como la riqueza mínima a partir de la cual se estima la distribución, y uno de forma. El parámetro de forma se calibró buscando ajustar los mejor posible los resultados de la estimación a los datos conocidos de la riqueza total y el número de personas en cada tramo. Es así como finalmente se escogió un parámetro igual a 1,241 para Chile, 1,225 para Colombia y 1,15 para México. La riqueza estimada para cada tramo se muestra también en el gráfico 9.

**Gráfico 9**  
**Participación de la riqueza según deciles y percentiles superiores en Chile, Colombia y México, 2019**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Credit Suisse (2019).

**Cuadro 8**  
**Cantidad de adultos (en miles) y riqueza total estimada (en millones de dólares) según tramos de riqueza**

Rango riqueza en millones de dólares	1-5	5-10	10-50	50-100	100-500	500+
<b>Chile</b>						
Adultos	56 127	4 873	2 998	260	160	24
Riqueza estimada	82 102	26 658	47 144	15 307	27 071	34 430
<b>Colombia</b>						
Adultos	24 024	1 754	958	70	38	4
Riqueza estimada	46 320	15 323	27 574	9 122	16 414	18 840
<b>México</b>						
Adultos	212 737	27 464	11 373	1 468	608	78
Riqueza estimada	176 905	63 978	125 239	45 293	88 662	164 713

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Credit Suisse (2019).

En el caso de Colombia, para efectos de calcular la brecha de recaudación, se estimó también la riqueza acumulada por las personas cuya riqueza individual supera el límite exento del impuesto sobre el patrimonio neto vigente en 2019, que es de 1,52 millones de dólares. Se estima que habría 16.765 contribuyentes gravados con el impuesto (ver cuadro 9). Luego, se calculó el impuesto teórico que debieron pagar estas personas, considerando la tasa legal del 1% y el tramo exento antes mencionado. Este cálculo da como resultado una recaudación teórica de 944 millones de dólares, equivalentes a un 0,29% del PIB. Sin embargo, las estadísticas de recaudación tributaria disponibles<sup>14</sup> dan cuenta de una recaudación efectiva en ese año de sólo 281 millones de dólares, equivalente al 0,09% del PIB. De esta forma, se determina una brecha entre recaudación teórica y efectiva de un 70,2%.

**Cuadro 9**  
**Colombia: estimación de la brecha de recaudación**

Tasa del Impuesto	1%
Límite exento (MMUS\$)	1,52
Riqueza total gravada	119 883
Personas gravadas	16 765
Recaudación teórica	
En millones de dólares	944
En porcentaje del PIB	0,29
Recaudación efectiva	
En millones de dólares	281
En porcentaje del PIB	0,09
Brecha (en porcentajes)	70,20

Fuente: Elaboración propia.

Estos cálculos se basan en datos estimados por Credit Suisse con el fin de mantener la comparabilidad entre países. Sin embargo, es importante señalar que las estimaciones del patrimonio neto pueden variar significativamente entre fuentes, así como en el universo estimado de contribuyentes y la recaudación potencial del impuesto. Por ejemplo, los microdatos del impuesto sobre la renta de las personas físicas en Colombia, publicados por el DANE, sugieren que el patrimonio neto personal alcanzó los 300.631 millones de dólares para el año fiscal 2019, en comparación con la estimación de 562.000 millones de dólares publicada por Credit Suisse para el mismo año.

Para efectos de la simulación de un impuesto sobre el patrimonio neto de las personas de alta riqueza, se han definido dos escenarios. El primero, supone la aplicación de una tasa única del 1% sobre el patrimonio neto superior a 1 millón de dólares. El segundo, considera la aplicación de una tasa única de 1,5% sobre el patrimonio neto superior a 5 millones de dólares. Los resultados se muestran en el cuadro 10, considerando dos mediciones para cada escenario. La primera, es la recaudación teórica, que surge directamente de las estimaciones de riqueza para los tramos que quedarían gravados con el impuesto. La segunda, es una estimación conservadora, o tal vez más cercana a la realidad, en la que la recaudación teórica ha sido ajustada por la brecha de recaudación determinada para el caso de Colombia.

<sup>14</sup> Obtenidas de <https://stats.oecd.org/>.

Para el primer escenario, con una tasa de 1% y un monto exento de 1 millón de dólares, las recaudaciones teóricas se estiman en el equivalente a 0,6% del PIB para Chile, 0,33% del PIB para Colombia y 0,39% del PIB para México. Al considerar el ajuste por brecha estas cantidades se reducen a 0,18% del PIB para Chile, 0,1% del PIB para Colombia y 0,12% del PIB para México.

Bajo el escenario 2, con tasa de 1,5% y tramo exento de 5 millones de dólares, las recaudaciones resultan ser muy parecidas a las del escenario 1. No obstante, se reduce considerablemente el número de contribuyentes gravados. Esta alternativa podría ser ventajosa en términos de control, al permitir concentrar la fiscalización en un pequeño número de contribuyentes.

**Cuadro 10**  
**Resultados de simulaciones de un impuesto sobre el patrimonio neto en Chile, Colombia y México**

	Chile	Colombia	México
<b>Escenario 1: Tasa única de 1% y tramo exento de US\$ 1 millón</b>			
Personas gravadas (miles)	64 442	26 848	173 434
Recaudación teórica			
En millones de dólares	1 683	1 067	4 914
En porcentaje del PIB	0,60%	0,33%	0,39%
Recaudación ajustada por brecha			
En millones de dólares	502	318	1 465
En porcentaje del PIB	0,18%	0,10%	0,12%
<b>Escenario 2: Tasa única de 1,5% y tramo exento de US\$ 5 millones</b>			
Personas gravadas	8 315	2 824	19 411
Recaudación teórica			
En millones de dólares	1 636	1 097	5 862
En porcentaje del PIB	0,58%	0,34%	0,46%
Recaudación ajustada por brecha			
En millones de dólares	488	327	1 748
En porcentaje del PIB	0,17%	0,10%	0,14%

Fuente: Elaboración propia.

## VII. Reflexiones finales

El logro de una recuperación transformadora en la región depende, en buena medida, de la capacidad de mantener una política fiscal expansiva capaz de vincular las necesidades de financiamiento de corto plazo para hacer frente a la pandemia con las inversiones requeridas en el mediano plazo para sustentar la creación de una nueva senda de desarrollo sostenible. Esta estrategia fiscal debe llevarse a cabo en un marco de sostenibilidad, para el cual es fundamental avanzar en el fortalecimiento de la recaudación tributaria, de forma progresiva y efectiva, a fin de generar el espacio fiscal necesario para responder a mayores demandas de gasto asociadas al impulso de una recuperación transformadora enfocada en el desarrollo sostenible.

En la actualidad, los sistemas tributarios de la región, en general, tienden a generar recursos fiscales insuficientes para cubrir las necesidades de gasto público, además de tener una fuerte dependencia de impuestos indirectos, lo que reduce su capacidad redistributiva. Recientemente se ha observado un renovado interés en el uso de los impuestos sobre el patrimonio, así como de los otros impuestos sobre la propiedad, mediante iniciativas que buscan generar recursos adicionales para cubrir los gastos asociados con la pandemia. Sin embargo, más allá de su recaudación potencial, estos instrumentos pueden ofrecer a los países de la región una herramienta importante para aumentar la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios.

No obstante, como se analizó en este capítulo, para que este tipo de impuestos cumplan con su objetivo, se deben tomar en cuenta aspectos relacionados con su diseño e implementación, como la equidad vertical y la redistribución, la equidad horizontal, el ahorro y la inversión, el cumplimiento tributario y los desafíos para la administración tributaria.

La aplicación de impuestos sobre el patrimonio neto debe considerar, de acuerdo a cada caso, la medida en que este tipo de impuestos podría contribuir a mejorar la suficiencia recaudatoria y la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios. Ello dependerá particularmente de las capacidades de la administración tributaria para fiscalizar el correcto cumplimiento de los potenciales contribuyentes. A este respecto, es importante evaluar la calidad y cantidad de información con la que cuentan los organismos fiscalizadores. La información es relevante tanto para identificar los elementos

patrimoniales gravados con el impuesto como para verificar su correcta valoración. En el caso de los inmuebles, por ejemplo, es fundamental contar con un catastro completo, de buena calidad y que se actualice periódicamente.

También es importante tener en cuenta el potencial recaudatorio de los impuestos al patrimonio neto. Técnicamente, se puede diseñar de forma muy progresiva, pero en la práctica, la recaudación por este impuesto ha sido limitada en los países que lo tienen o lo han tenido. Históricamente, el país de la OCDE que más ha recaudado con este impuesto es Suiza, con un promedio del 0,8% del PIB en los últimos 18 años, seguido de Noruega con una recaudación promedio cercana a medio punto del PIB. En la región, Colombia ha tenido recaudaciones en torno a medio punto del PIB, pero en la Argentina y el Uruguay es más cercana al 0,2% del PIB. Por otro lado, los convenios de intercambio de información entre países permiten augurar mayores posibilidades de control respecto de activos localizados en el exterior y, por ende, mayores expectativas de recaudación.

También es importante considerar la interacción de este impuesto con los otros impuestos sobre la propiedad, como el impuesto predial y el impuesto de herencias y donaciones, de tal forma de tener un diseño coherente, que evite la doble tributación de algunos activos o la nula tributación de otros. Es relevante considerar los impuestos a la propiedad en su conjunto, considerando al impuesto sobre el patrimonio neto como un complemento de los otros impuestos que gravan distintas características de la riqueza. Como se mostró anteriormente, al considerarlos en su conjunto, los impuestos a la propiedad recaudan cifras importantes y los países de la región pueden avanzar más tanto en el diseño como en el control de estos impuestos. En un contexto de bajos ingresos tributarios, baja progresividad de la estructura tributaria, creciente desigualdad y necesidad de hacer frente a los costos de la pandemia, es importante valorar el alcance de los impuestos sobre la propiedad y el patrimonio neto por su potencial redistributivo y recaudatorio.

## Bibliografía

- Adam, S. y H. Miller (2020), "The economics of a wealth tax", Evidence Paper, N° 3, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Advani, A. y H. Tarrant (2020), "Behavioural responses to a wealth tax", Evidence Paper, N° 5, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Alvaredo, F. y otros (2018), "The elephant curve of global inequality and growth", AEA Papers and Proceedings, vol. 108, Asociación Estadounidense de Economía.
- Banoun, B. (2020), "Wealth tax: Norway", Background Paper, N° 138, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Barreix, A., J. Benítez y M. Pecho (2017), "Revisiting personal income tax in Latin America: evolution and impact", OECD Development Centre Working Papers, N° 338, París, OECD Publishing.
- Benítez, J. y F. Velayos (2018), "Impuestos a la riqueza o al patrimonio de las personas físicas con especial mención a América Latina y el Caribe", Documentos de Trabajo, Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Carter, K. y otros (1967), Report of the Royal Commission on Taxation, Ottawa, Roger Duhamel, F.R.S.C., Queen's Printer.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2021a), Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/17-P/Rev.1), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2021b), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021.
- \_\_\_\_\_ (2020a), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/6-P), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2020b), Construir un nuevo futuro: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Síntesis (LC/SES.38/4), Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2020c), Aprender de la historia, atender la emergencia, repensar el futuro. México, Centroamérica y el Caribe frente a la pandemia: diagnóstico y perspectivas (LC/MEX/TS.2020/17/Rev.2), Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_ (2019), Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Rev.1), Santiago.

- \_\_\_\_\_ (2018), *La ineficiencia de la desigualdad (LC/SES.37/3-P)*, Santiago.
- \_\_\_\_\_ (2017), *Financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: desafíos para la movilización de recursos (LC/FDS.1/4)*, Santiago.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)/Oxfam (2016), *Tributación para un crecimiento inclusivo (LC/L.4159)*, Santiago.
- Chamberlain, E. (2020), "Defining the tax base – design issues", *Evidence Paper*, N° 8, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Daly, S. y G. Loutzenhiser (2020), "Valuation", *Evidence Paper*, N° 9, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Donovan, N. (2020), "One-off wealth taxes: theory and evidence", *Evidence Paper*, N° 7, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Drometer, M. y otros (2018), "Wealth and inheritance taxation: an overview and country comparison", *ifo DICE Report*, vol. 16, N° 2.
- Eckert, J. y L. Aebi (2020), "Wealth tax in Switzerland", *Background Paper*, N° 133, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Gómez Sabaini, J. y D. Morán (2016), "La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados", *Cuadernos de Economía*, vol. 35, N° 67, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Güvenen, F. y otros (2019), "Use it or lose it: efficiency gains from wealth taxation", *NBER Working Paper Series*, N° 26284, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Haig, R. (ed.) (1921), *The Federal Income Tax*, Nueva York, Columbia University Press.
- Leiserson, G. (2020), "Taxing wealth", *Tackling the Tax Code: Efficient and Equitable Ways to Raise Revenue*, J. Shambaugh y R. Nunn (eds.), Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Lopez, R. y G. Sturla (2020), "Hiper fortunas y súper ricos: ¿por qué un impuesto al patrimonio hace sentido?", *Serie de Documentos de Trabajo SDT495*, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
- Maldonado Valera, C., M. L. Marinho y C. Robles (eds.) (2020), "Inclusión y cohesión social en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: claves para un desarrollo social inclusivo en América Latina", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/59)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Meade, J. (1978), *The Structure and Reform of Direct Taxation*, Londres, Institute for Fiscal Studies (IFS).
- Mirrlees, J. y otros (eds.) (2011), *Tax by Design: The Mirrlees Review*, Oxford, Oxford University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2018), *The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD*, *OECD Tax Policy Studies*, N° 26, París, OECD Publishing.
- Perret, S. (2020), "Why did other wealth taxes fail and is this time different?", *Evidence Paper*, N° 6, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Piketty, T. (2014), *El capital en el siglo XXI*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T., E. Saez y G. Zucman (2013), "Rethinking capital and wealth taxation" [en línea] <http://piketty.pse.ens.fr/files/PikettySaez2014RKT.pdf>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2019), *Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, Nueva York.
- Ramallo, A. (2020), "Wealth tax: Spain", *Background Paper*, N° 132, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Rudnick, R. y R. Gordon (1996), "Taxation of wealth", *Tax Law Design and Drafting*, vol. 1, V. Thuronyi (ed.), Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Ryan, D. (2020), "Valuation of businesses and intellectual property assets", *Background Paper*, N° 144, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Saez, E. y G. Zucman (2019a), "Progressive wealth taxation", *Brookings Paper on Economic Activity*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- \_\_\_\_\_ (2019b), *The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*, Nueva York, W. W. Norton & Company.

- Scheuer, F. y J. Slemrod (2020), "Taxing our wealth", NBER Working Paper Series, N° 28150, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).
- Sevilla Segura, J. (2006), Manual de política y técnicas tributarias del CIAT, Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Simons, H. (1938), Personal Income Taxation, Chicago, University of Chicago Press.
- Summers, A. (2020), "Ways of taxing wealth: alternatives and interactions", Evidence Paper, N° 4, Londres, Comisión del Impuesto sobre el Patrimonio.
- Zucman, G. (2015), La riqueza oculta de las naciones: investigación sobre los paraísos fiscales, Barcelona, Pasado & Presente.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Macroeconomía del Desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

218. Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina, Michel Jorratt, (LC/TS.2021/117), 2021.
217. La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina, María Dolores Almeida Sánchez, (LC/TS.2021/105), 2021.
216. Financiamiento mediante emisión monetaria en América Latina, 1960-2016, Ramón Pineda Salazar y N. Alejandra Acevedo, (LC/TS.2021/92), 2021.
215. Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud, Juan Carlos Gómez Sabaini y Dalmiro Morán (LC/TS.2020/125), 2020.
214. Gasto público para impulsar el desarrollo económico e inclusivo y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Andrea Podestá (LC/TS.2020/123), 2020.
213. Explorando sinergias entre la cooperación tributaria internacional y los desafíos tributarios latinoamericanos en tiempos del COVID19, Juan Pablo Jiménez, José Antonio Ocampo, Andrea Podestá, María Fernanda Valdés (LC/TS.2020/104), 2020.
212. Los sistemas de pensiones en América Latina: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera en tiempos del COVID-19, Alberto Arenas de Mesa (LC/TS.2020/99), 2020.
211. El sistema de pensiones en Costa Rica: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, José Francisco Pacheco, Hazel Elizondo y Juan Carlos Pacheco (LC/TS.2020/81), 2020.
210. El sistema de pensiones en México: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Héctor Villarreal y Alejandra Macías (LC/TS.2020/70), 2020.
209. El sistema de pensiones en El Salvador: institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera, Carmelo Mesa-Lago y María Elena Rivera (LC/TS.2020/66), 2020.

## MACROECONOMÍA DEL DESARROLLO

### Números publicados:

- 218 Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina  
*Michel Jorratt*
- 217 La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina  
*María Dolores Almeida Sánchez*
- 216 Financiamiento mediante emisión monetaria en América Latina, 1960-2016  
*Ramón Pineda Salaza*  
*N. Alejandra Acevedo*
- 215 Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe  
Avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud  
*Juan Carlos Gómez Sabaini*  
*Dalmiro Morán*

