

macroeconomía del desarrollo

Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos

Juan C. Gómez Sabaini
Juan Pablo Jiménez
Darío Rossignolo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

giz

macroeconomía del desarrollo

Lmposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos

Juan C. Gómez Sabaini

Juan Pablo Jiménez

Darío Rossignolo



NACIONES UNIDAS

CEPAL

División de Desarrollo Económico

Santiago, julio de 2012

giz

Informe preparado por la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto CEPAL-GIZ “Política macroeconómica, equidad y seguridad social”, para la Conferencia Global del International Tax Dialogue sobre tributación y desigualdad, celebrada del 7 al 9 de diciembre de 2011 en Nueva Delhi, India. Los autores agradecen la colaboración prestada por Dalmiro Moran, quien contribuyó sustancialmente en la elaboración del informe, y por Andrea Podestá e Isabel López Azcúnaga.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9017

LC/L. 3477-P

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2012. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción	7
I. El impuesto a la renta de personas naturales en América Latina	11
A. La evolución del nivel y la estructura de la carga tributaria en América Latina: similitudes y diferencias respecto de los países desarrollados	13
B. El impuesto a la renta de personas naturales en los países de la región: evolución reciente y características destacadas ...	17
II. La potencialidad del IRPN como instrumento para mejorar la distribución del ingreso	23
A. Consideraciones generales sobre incidencia distributiva en la región	23
B. Factores que limitan la expansión del IRPN en América Latina ...	27
1. La reducción de las tasas legales del impuesto a la renta.....	30
2. La estrechez de las bases imponibles del IRPN que afectan la equidad	31
3. Elevado nivel de incumplimiento tributario por evasión impositiva y morosidad	34
III. Estimación de la recaudación potencial del Impuesto a la Renta en el contexto de América Latina	37
A. Consideraciones metodológicas de las estimaciones efectuadas	37
B. Especificación del modelo de base y resultados generales.....	41
C. Resultados sobre la potencialidad del IRPN en países seleccionados.....	44

Síntesis y conclusiones	51
Bibliografía	55
Serie Macroeconomía del desarrollo: números publicados	59

Índice de cuadros

CUADRO 1	IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS Y GANANCIAS DE CAPITAL PAÍSES SELECCIONADOS	12
CUADRO 2	INGRESOS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA (INCLUYE CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL)	13
CUADRO 3	ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA	15
CUADRO 4	ESTRUCTURA PROMEDIO DEL IMPUESTO A LA RENTA EN AMÉRICA LATINA Y LA OECD AÑO 2008	20
CUADRO 5	IMPACTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA	25
CUADRO 6	RESULTADOS DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA DISTRIBUTIVA DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES EN AMÉRICA LATINA.....	26
CUADRO 7	INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD DEL IMPUESTO A LA RENTA Y DEL IVA – AÑO 2009	28
CUADRO 8	INGRESO GRAVABLE (COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA) Y ALÍCUOTAS LEGALES DEL IR EN AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES – AÑO 2009.....	32
CUADRO 9	GASTOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA POR TIPO DE IMPUESTO AÑO 2007	33
CUADRO 10	TASAS ESTIMADAS DE INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO Y EN EL IMPUESTO A LA RENTA.....	35
CUADRO 11	RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES PARA EL MODELO ESPECIFICADO MODELO DE DATOS DE PANEL CORREGIDOS POR AR(1)	42

Índice de recuadros

RECUADRO 1	CÁLCULO DE PRODUCTIVIDAD DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL	29
------------	---	----

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	CARGA Y ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE AMÉRICA LATINA RESPECTO A OTROS GRUPOS DE PAÍSES.....	17
GRÁFICO 2	CARGA TRIBUTARIA Y ESTRUCTURA RELATIVA DEL IMPUESTO A LA RENTA EN AMÉRICA LATINA	18
GRÁFICO 3	IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES E IMPUESTO A LA RENTA GLOBAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA – PROMEDIO 2005-09.....	19
GRÁFICO 4	IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES E IMPUESTO A LA RENTA GLOBAL EN DISTINTAS REGIONES DEL PLANETA– AÑO 2008.....	21
GRÁFICO 5	PRODUCTIVIDAD MEDIA DEL IMPUESTO A LA RENTA Y DEL IVA POR REGIONES – AÑO 2009.....	30
GRÁFICO 6	EVOLUCIÓN DE LAS ALÍCUOTAS LEGALES DEL IMPUESTO A LA RENTA Y DEL IVA EN AMÉRICA LATINA	31
GRÁFICO 7	CORRELACIÓN ENTRE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL IRPN PROMEDIO Y EL PIB PER CÁPITA	39
GRÁFICO 8	CORRELACIÓN ENTRE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL IRPN PROMEDIO Y LA PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA.....	40
GRÁFICO 9	CORRELACIÓN ENTRE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL IRPN PROMEDIO Y EL ÍNDICE DE GINI.....	40

GRÁFICO 10	CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA DEL IMPUESTO A LA RENTA Y EL IRPN - ARGENTINA	45
GRÁFICO 11	CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA DEL IMPUESTO A LA RENTA Y EL IRPN - BRASIL.....	46
GRÁFICO 12	CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA DEL IMPUESTO A LA RENTA Y EL IRPN - CHILE.....	46
GRÁFICO 13	CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA DEL IMPUESTO A LA RENTA Y EL IRPN - EL SALVADOR	47
GRÁFICO 14	CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA DEL IMPUESTO A LA RENTA Y EL IRPN - GUATEMALA.....	48
GRÁFICO 15	CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA DEL IMPUESTO A LA RENTA Y EL IRPN - MÉXICO	49
GRÁFICO 16	CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA DEL IMPUESTO A LA RENTA Y EL IRPN - PERÚ	49

Introducción

Si bien la gran mayoría de los análisis sobre distribución del ingreso apuntan a señalar a América Latina como probablemente la región más desigual del planeta, son muchos menos los que señalan la tendencia positiva experimentada en esta materia en la última década en la gran mayoría de los países que integran la región.

En este sentido, América Latina efectivamente presenta un nivel de desigualdad sustancialmente más alto que el de otras regiones del mundo, con un coeficiente de Gini medio de 0,51 para el año 2009¹. Como se ha destacado en el documento presentado en el XXXIII Período de Sesiones de la CEPAL, “La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir”, esta desigualdad hunde sus raíces en la historia y se debe a un patrón de desarrollo que ha perpetuado las brechas socioeconómicas basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social².

¹ Información actualizada de la base de datos SEDLAC (Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean, CEDLAS and The World Bank).

² CEPAL (2010); “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar caminos por abrir”, LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile, mayo.

Mientras que entre 1990 y 2002 la región mostró una marcada rigidez en la distribución del ingreso luego de haber elevado los valores históricos en la década de 1980, el período 2003 a 2008, en cambio, no solo se caracterizó por un crecimiento económico sostenido, sino por una tendencia, leve pero evidente, hacia una menor concentración del ingreso. Entre 2002 y 2009, última estimación disponible, la brecha entre quintiles extremos de la distribución se redujo en 14 de un total de 18 países y el índice de Gini bajó por lo menos un 5% en 11 países; solo la República Dominicana y Guatemala (hasta 2006, fecha del último dato disponible) tuvieron un deterioro distributivo en este periodo³. De todas maneras, y aún considerando los avances que han tenido lugar en esta materia, también debe señalarse que los países menos desiguales de la región resultan aún más desiguales que cualquier integrante de la OECD y que la gran mayoría de los países de Oriente Medio o África del Norte⁴.

Entre las causas que explican estos cambios favorables se pueden señalar, además del mayor crecimiento económico observado en este periodo, la toma de conciencia sobre los problemas asociados con la alta estratificación social y la concentración del ingreso, la generalización de gobiernos democráticos desde la última parte de los años 90, las reiteradas demandas para impulsar reformas sociales y económicas que tengan un carácter inclusivo y que estimulen la cohesión social, así como la dinámica del mercado de trabajo (el desempleo descendió más de tres puntos –del 11% en 2003 al 7,4% en 2008, como promedio regional– y los salarios experimentaron un incremento⁵), junto con la tendencia seguida por las variables demográficas (menores tasas de dependencia) y las transferencias recibidas por los hogares. Las mejoras en la educación han tenido también un papel relevante en la disminución de las desigualdades en la distribución del ingreso laboral⁶.

Dentro de este contexto de cambios políticos y económicos orientados a mejorar el impacto de las políticas económicas en la distribución del ingreso, la cuestión tributaria ha encontrado también en la última década un lugar de significación. Mientras que las reformas de los años 80 y 90 han puesto su énfasis en los aspectos de solvencia y eficiencia de la política tributaria, es evidente que actualmente se observan cambios en este paradigma en el cual la cuestión de la equidad distributiva encuentra un lugar. Así, se observa que la cuestión de la progresividad y redistribución vía tributos es precisamente un tema de análisis y evaluación en el diseño de todas las reformas recientes.

En esta materia cabe mencionar un clásico trabajo de algunos años atrás en el cual Bird y Zolt (2005)⁷ señalaban en uno de sus argumentos que "...El impuesto a la renta personal no puede nivelar las inequidades distributivas, pero un diseño apropiado del mismo puede evitar que dichas desigualdades se incrementen. A pesar de las muchas críticas al gravamen que se han analizado, el impuesto a la renta personal es probablemente el único elemento significativo de progresividad que puede ser encontrado en la mayoría de los sistemas tributarios modernos" (traducción del autor).

Basándose en esta premisa el presente trabajo indagará respecto a tres preguntas centrales: ¿Cómo ha evolucionado el nivel de la imposición y la participación de la imposición a la renta en las estructuras tributarias de los países de América Latina?; ¿cuál ha sido la incidencia del sistema tributario, y en especial del Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN), sobre la distribución del ingreso y cuáles son las limitaciones que han restringido su impacto redistributivo?; y finalmente ¿cuáles son las posibilidades de incrementar la recaudación efectiva del gravamen en esos países?.

³ CEPAL (2011), Panorama Social de América Latina 2010, Santiago de Chile, LC/G.2481-P (SES.11.II.G.6), Santiago de Chile, Enero.

⁴ Según datos del Banco Mundial (World Development Indicators), América Latina presenta un índice de Gini promedio de 0.509, siendo el país más desigual Haití (0,595) y el menos desigual Uruguay (0,424); para los países de la OCDE, excluyendo los países de la región, el promedio es 0,328, siendo el país más desigual Estados Unidos (0,408); para la región de Oriente Medio y Norte de África, el promedio es de 0,384, donde el país más desigual es Qatar (0,411); ver también Pery, G. et al. (2006); "Poverty reduction and growth. Virtuous and Vicious Circles", Banco Mundial.

⁵ CEPAL (2010), op. cit.

⁶ López-Calva, L. y Lustig, N. (2010); "Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading and Democracy" in López-Calva, L. y Lustig, N. (eds.), "Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?", Brookings Institution Press and UNDP.

⁷ Bird, R. y Zolt, E. (2005); "Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries", UCLA Law Review.

Para responder a estos interrogantes, en primer lugar se realizará un análisis de la situación del impuesto a la renta en los países de América Latina, con especial énfasis en la imposición personal, su importancia dentro de las estructuras tributarias de estos países y los principales aspectos de diseño tributario que pueden ser identificados en su aplicación concreta en los países, con la finalidad de extraer las características principales que permitan la comparación respecto de otros países y regiones.

Una primera reflexión surge al observar la creciente importancia en la recaudación de los países que ha logrado el impuesto a la renta en la década pasada, y que ha sido consecuencia, en parte, de la influencia de las políticas del Consenso de Washington que impulsó la eliminación de tributos menores, el declive de la imposición de tipo selectivo sobre bienes y servicios y la reducción de los aranceles al comercio exterior, y en parte gracias al proceso de crecimiento económico experimentado en la región durante el período. Ambos hechos, unidos al significativo aumento de los precios de los bienes primarios exportados por muchos países de la región, no solo impulsaron el aumento de la recaudación del tributo mencionado (fundamentalmente de aquella parte del impuesto que grava a las sociedades), sino que también incrementaron su participación en el total de recursos tributarios, a punto tal que actualmente es el segundo gravamen en orden de importancia dentro de la región, aportando un cuarto del total de los ingresos impositivos.

Asimismo resulta importante analizar los efectos distributivos de los sistemas tributarios latinoamericanos y, en particular, el papel que le cabe al Impuesto a la Renta en el contexto general de los países de la región. Ante los elevados niveles de desigualdad de ingresos que exhibe América Latina en general, resulta importante poder brindar un análisis de la contribución efectiva de este gravamen sobre el impacto distributivo de la tributación en los países de la región.

Por último, el informe analiza las posibilidades de este gravamen para generar nuevos recursos, tanto en pro de una mejor distribución del ingreso, como también en su contribución en términos de mayores ingresos tributarios, los que orientados al financiamiento de mayores y mejores gastos sociales pueden multiplicar su impacto en materia distributiva. Para ello se prestará especial atención a la composición y limitaciones existentes en las bases imposables del tributo, así como en la estructura y nivel de las tasas aplicadas tanto a nivel de las personas naturales como de las sociedades.

Dos circunstancias actuales brindan un panorama optimista en la evolución futura de este gravamen: por una parte, las posibilidades de crecimiento que tiene el impuesto en la medida en que se reduzcan los gastos tributarios relacionados con el mismo, ampliando su base imponible para abarcar distintos tipos de ingresos actualmente no gravados y, en segundo lugar, el altísimo porcentaje de incumplimiento o evasión que se observa actualmente en los países en esta materia. Avances concretos en estos aspectos darían al gravamen un nuevo impulso en su tasa de crecimiento y en su participación relativa dentro de las estructuras tributarias de los países de América Latina.

Finalmente, las conclusiones de los análisis previos permitirán brindar un panorama alentador en torno a las ventajas que surgirían para los países de superar los obstáculos que actualmente se encuentran para lograr el fortalecimiento de este tributo y la efectiva redistribución del ingreso a través de la aplicación del mismo.

I. El impuesto a la renta de personas naturales en América Latina

Una visión de largo plazo muestra que los cambios en la estructura tributaria de los países de América Latina han estado en consonancia con la dirección indicada por la literatura existente sobre la relación entre imposición y desarrollo económico⁸ mostrando cómo, a medida que las economías de la región han ido creciendo, se ha producido un crecimiento constante en la participación de la imposición directa, crecimiento que ha venido acompañado por la elevación en la región del monto de ingresos tributarios del gobierno central respecto al PIB.

Si bien la información siguiente da cuenta del fenómeno descrito (Cuadro 1), poco es lo que se conoce respecto a la importancia de la imposición personal a la renta en este proceso y, en especial, sobre su impacto en la situación distributiva de los países.

Al respecto es factible prever tal como lo señala Bird y Oldman (1968) que “la mayor parte del impuesto a la renta es pagado por las empresas, en gran medida empresas de capital extranjero, de manera tal que su importancia refleja más la evolución de los mercados internacionales que el éxito de las políticas nacionales en fortalecer la imposición directa”.

⁸ Para una visión clásica de la relación entre tributación y desarrollo económico, véase Kaldor (1963).

CUADRO 1
IMPUESTOS SOBRE LOS INGRESOS Y GANANCIAS DE CAPITAL
PAÍSES SELECCIONADOS

(Promedios por década en porcentajes del PIB)

País	1940-49	1950-59	1960-69	1970-79	1980-89	1990-99	2000-09
Argentina	2,3	2,8	1,8	1,4	0,8	2,3	4,7
Brasil	1,9	2,4	2,0	2,7	4,6	4,8	6,7
Chile	3,1	4,6	6,7	6,0	4,5	3,7	5,6
Colombia	2,2	3,6	4,1	4,0	2,9	3,7	4,9
México	1,7	2,4	2,9	4,4	4,7	4,4	4,7
Perú	1,9	4,3	4,3	4,4	2,9	2,4	4,7
Promedio	2,2	3,4	3,6	3,8	3,4	3,5	5,2

Fuente: Elaboración propia en base a MOxLAD (Oxford University) para 1940-1989 y CEPAL para 1990-2009.

Durante la década de los años 80 y 90, las políticas económicas en América Latina han estado fuertemente orientadas por los criterios resumidos en el “Consenso de Washington”⁹ y su énfasis ha sido puesto en torno a la eficiencia económica y la búsqueda de solvencia fiscal, por lo cual las reformas tributarias impulsadas en esos períodos enfatizaron la aplicación de un gravamen general sobre bienes y servicios (el Impuesto al Valor Agregado, IVA) como sustituto de la imposición arancelaria, la derogación de impuestos de bajo rendimiento, la simplificación de las normas, la reducción de los niveles y tramos del Impuesto a la Renta, y la generalización de las bases imponibles, aunque el énfasis respecto a este último punto se centró más en torno al IVA que respecto a la imposición sobre los ingresos. En líneas generales, el diseño de la política tributaria ha estado influenciado por la creencia de que es más apropiado reducir el tamaño del Estado que aumentar significativamente el nivel de imposición por sobre los valores históricos observados.

Sin entrar en detalles sobre estas orientaciones se puede señalar que las mismas han estado justificadas en la creencia de que tasas marginales reducidas, especialmente en la imposición a la renta, evitan los desestímulos y distorsiones que puede producir el tributo en la economía, que el foco de las políticas debe centrarse en mejorar las condiciones de eficiencia de la economía y que la cuestión distributiva debe estar limitada al papel que pueden llegar a cumplir exclusivamente los gastos públicos, pero que este objetivo escapa a las posibilidades de las normas en materia tributaria. En general podría decirse que durante las décadas del 80 y 90 la búsqueda de la equidad se centró, indirectamente y a través de una ampliación de las bases imponibles, en torno al concepto de equidad horizontal, procurando dar un trato igual a los que se encontraban en iguales circunstancias, pero sin considerar la posibilidad de una simultánea mejora en la equidad vertical.

⁹ En Williamson (1990), se enumeran diez reformas de política que resumen, según el autor, cierto consenso alcanzado por los organismos internacionales con base en Washington D.C. sobre las recomendaciones de política económica para América Latina a partir de la década del 80, lo que actualmente se conoce como “Consenso de Washington”. La primera de las medidas enumeradas refería a la disciplina fiscal de los gobiernos y la tercera proponía una reforma tributaria que incluyera la rebaja de las alícuotas marginales y la ampliación de la base imponible. Otras de las políticas impulsadas por el Consenso también tuvieron un impacto indirecto sobre los sistemas tributarios de la región, como la liberación del comercio (rebaja de aranceles) y la priorización del gasto público como mecanismo para mejorar la distribución del ingreso a través de una mayor focalización.

A. La evolución del nivel y la estructura de la carga tributaria en América Latina: similitudes y diferencias respecto de los países desarrollados

Durante los últimos veinte años, y sobre todo a partir de 2002, el nivel de la carga tributaria promedio de la región, incluyendo las contribuciones a la seguridad social, se ha incrementado de manera sostenida. Tomando como referencia los promedios trienales 1990-1992 y 2007-2009, este crecimiento ha sido cercano a los 5 puntos porcentuales del PIB, lo cual equivale a una evolución favorable en esta variable igual al 34,4% entre los períodos mencionados. El aumento de los ingresos tributarios en la mayoría de los países de la región se debe a la mayor preponderancia de los impuestos generales sobre bienes y servicios y la expansión de las bases imponibles generada por tres factores principales: a) un fuerte y acelerado proceso de crecimiento económico impulsado por el auge en los precios de las exportaciones de bienes primarios. b) la introducción de iniciativas novedosas como impuestos mínimos e impuestos a las transacciones financieras junto con la introducción y perfeccionamiento de impuestos sobre recursos naturales (windfall taxes)¹⁰; y c) diversas reformas a la estructura y administración tributaria.

No obstante esta tendencia general, se ha observado una alta heterogeneidad entre los países de la región en cuanto al nivel de sus ingresos tributarios y la evolución reciente de sus estructuras tributarias. Por ejemplo, Brasil alcanza un nivel promedio de 34,2% del PIB para el trienio 2007-2009 –comparable a los valores correspondientes a los países desarrollados–, Argentina le sigue con un 30,5% del PIB para el mismo período; ambos países han liderado el aumento de la carga tributaria a nivel regional en las últimas dos décadas (Cuadro 2). Sin embargo, para la mayor parte de los países de la región el nivel impositivo resulta inferior al 20% del PIB, con algunos casos como México¹¹ y Guatemala con valores en torno al 11% de sus respectivos PIB.

CUADRO 2
INGRESOS TRIBUTARIOS EN AMÉRICA LATINA
(INCLUYE CONTRIBUCIONES DE SEGURIDAD SOCIAL)
(En porcentajes del PIB)

	1990-1992	1999-2001	2007-2009	1990-2009
Brasil	23,7	30,2	34,2	29,3
Argentina	18,5	21,2	30,5	23,0
Uruguay	22,5	23,0	24,2	22,8
Costa Rica	17,2	19,0	22,4	19,4
Chile	17,0	18,9	19,8	18,7
Nicaragua	11,7	16,8	22,2	16,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10,4	17,8	21,5	16,8
Panamá	15,0	15,9	16,6	15,7
Colombia	10,9	15,5	18,0	15,2
Perú	13,1	14,3	16,5	15,0

(continúa)

¹⁰ A pesar de que la mayor parte de los ingresos procedentes de los recursos naturales se consideran como ingresos no tributarios, por lo cual el aumento derivado del incremento de precios se observa principalmente en el aumento de la recaudación fiscal, hay una parte significativa de recursos de carácter tributario derivados del impuesto a la renta a las empresas del sector.

¹¹ En el presente informe, no se consideran los ingresos del Gobierno Federal en concepto de Derechos de Hidrocarburos (provenientes de la empresa petrolera estatal PEMEX) por no corresponder a ingresos de carácter estrictamente tributario (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, www.shcp.gob.mx). Estos ingresos llegaron al 5,5% del PIB, en promedio, para el periodo 2007-2009.

Cuadro 2 (conclusión)

	1990-1992	1999-2001	2007-2009	1990-2009
Honduras	13,3	15,4	16,5	14,7
Venezuela (República Bolivariana de)	17,3	13,2	15,3	14,7
El Salvador	10,8	12,3	14,6	12,8
Paraguay	9,8	11,9	13,4	12,0
México	12,7	12,4	11,0	12,0
R. Dominicana	8,6	12,2	14,7	12,0
Ecuador	10,1	11,5	16,1	11,9
Guatemala	8,8	10,9	11,5	10,5
Promedio simple AL	14,0	16,2	18,8	16,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

Notas: La cobertura corresponde al gobierno general en los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia y México; para el resto de los países, los datos corresponden al gobierno o administración central.

En cuanto a la estructura tributaria, el diseño de las reformas en las últimas dos décadas se basó en la búsqueda de mayor solvencia fiscal, dejando de lado otros objetivos centrales de la política tributaria. Como se mencionó anteriormente, uno de los fenómenos más significativos de la política tributaria del período bajo análisis en los países latinoamericanos ha sido el considerable aumento de la importancia de los impuestos generales sobre bienes y servicios (Impuesto al Valor Agregado o similares) dentro del total de los ingresos tributarios totales en la región. En el Cuadro 3 se muestra un crecimiento del 37% del peso relativo de dichos tributos en la estructura tributaria promedio a nivel regional, aportando en los últimos años más de la tercera parte de la carga tributaria total (35,7% promedio entre 2007 y 2009). Se observa, además, que casi todo el aumento de la ponderación porcentual de este tipo de impuestos se dio durante la década del noventa a raíz de las reformas tributarias que ampliaron la base tributaria y aumentaron las alícuotas generales de este tipo de gravámenes.

Se observa, asimismo, que el crecimiento de los impuestos sobre los ingresos y las ganancias de capital constituye el segundo factor que explica el incremento en la carga tributaria regional durante las últimas dos décadas. Estos tributos mostraron un aumento en su participación porcentual dentro del total de recursos tributarios superior al 50%, pasando de un promedio de 17,1% para el trienio 1990-1992 al 25,7% promedio entre 2007 y 2009. En este caso el mayor crecimiento se produjo principalmente durante la última década debido a la ampliación parcial de algunas bases tributarias gravando a los servicios, la aplicación de tributos o contribuciones distorsivos, impuestos mínimos o tributación sobre bases imponibles presuntas, las mejoras logradas en un mejor control del universo de contribuyentes y, en algunos países, la apropiación de mayores recursos originados en la producción y exportación de bienes.

En ese sentido, las consecuencias de las políticas implementadas durante los noventa con énfasis en la simplificación, la derogación de tributos, y la reducción de gravámenes al comercio exterior, terminaron impulsando una mayor presencia de la imposición a la renta, el que actualmente se ha constituido en el segundo gravamen en términos de participación recaudatoria en el contexto de los países de la región.

CUADRO 3
ESTRUCTURA TRIBUTARIA PROMEDIO EN AMÉRICA LATINA

Tipo de Impuesto	En porcentajes del PIB			En porcentajes del total		
	1990-1992	1999-2001	2007-2009	1990-1992	1999-2001	2007-2009
Renta y ganancias de capital	2,4	3,2	4,9	17,1	19,7	25,7
Propiedad	0,5	0,6	0,8	3,8	3,8	4,0
Generales sobre bienes y servicios (IVA)	3,6	5,5	6,8	26,0	33,5	35,7
Específicos sobre bienes y servicios	2,1	2,3	1,9	15,2	13,9	9,7
Comercio internacional	1,9	1,5	1,2	13,9	9,4	6,2
Otros impuestos	0,7	0,4	0,4	5,4	2,2	2,0
Seguridad social	2,6	2,9	3,2	18,7	17,6	16,8
Ingresos tributarios totales	13,8	16,4	19,1	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL.

Nota: Los datos en términos del PIB pueden no coincidir con los anteriores debido a la exclusión de Venezuela por falta de información comparable sobre su respectiva estructura tributaria.

Las contribuciones a la Seguridad Social representan otro de los elementos clave dentro de los recursos tributarios en el promedio regional¹² y han mantenido medianamente estable su participación relativa en torno al 17% sobre el total recaudado, lo que en términos del PIB significó pasar de 2,6% a 3,2% desde principios de los años noventa hasta los años recientes. En este segmento se destaca el papel desempeñado por los países de mayor carga tributaria como Brasil, Argentina y Costa Rica, los cuales recaudan hasta 3 y 4 veces más en porcentajes del PIB y hasta el doble en términos del total recaudado respecto del resto de los países.

Ante un panorama de simplificación de los sistemas tributarios y concentración de su estructura en sus principales componentes, el resto de los tributos aplicados sufrieron una considerable merma en su participación relativa respecto de los valores evidenciados en el trienio 1990-92, tal es el caso de los impuestos sobre el consumo específico de bienes y servicios (-36%) así como de aquellos que gravan el comercio exterior (-56%), pasando de representar conjuntamente de 29,1% a 15,9% del total recaudado hacia fines de la última década.

La excepción a esta tendencia decreciente la constituyen los impuestos patrimoniales, los cuales mantuvieron los históricamente magros resultados que han obtenido como instrumento de recaudación en la mayoría de los países de la región que, a su vez, sólo se explican por la evolución favorable que los primeros han mostrado en los países de mayor carga tributaria como Argentina¹³ y Brasil, siendo marginal su contribución en la mayoría de los países latinoamericanos.

Debe destacarse que, aún cuando la carga tributaria promedio de América Latina ha mostrado una tendencia creciente en las últimas dos décadas y a pesar de los contrastes observados entre los mismos países de la región, el nivel promedio de ingresos tributarios en la región se ubica actualmente muy por debajo de la carga tributaria promedio exhibida por los países desarrollados. Tal como se observa en el

¹² Siguiendo el criterio de CEPAL (2006), las contribuciones a la Seguridad Social constituyen obligaciones tributarias (y deben ser consideradas como parte de la carga tributaria de un país) cuando i) los aportes son de carácter obligatorio, ii) el sistema está a cargo de instituciones públicas y iii) las prestaciones cumplen una clara función redistributiva, por lo cual su relevancia puede variar sensiblemente entre los países según cada caso. Para un análisis detallado de las distintas formas de financiamiento de la Seguridad Social, se recomienda consultar el trabajo de Mesa-Lago (CEPAL, 2004).

¹³ En el caso de Argentina este aumento se deriva de la introducción del impuesto sobre los créditos y débitos en cuenta corriente.

Gráfico 1, dicha variable resulta prácticamente la mitad de la registrada en los países de la OECD (18,3% vs. 35,5%), si bien se encuentra levemente por encima de los valores registrados en otras regiones del planeta en vías de desarrollo tales como África, Medio Oriente o el Asia-Pacífico con niveles de carga tributaria en torno a los 17 puntos porcentuales del producto.

En el mismo gráfico es también posible identificar algunas particularidades que distinguen a los sistemas tributarios latinoamericanos, por ejemplo, en cuanto a la composición de la carga tributaria recaudada. En este sentido, la relación entre impuestos directos respecto de los indirectos en América Latina alcanza un valor de 0,56, en línea con los valores correspondientes a Asia en desarrollo y la región sub-Sahariana de África. Sin embargo, este resultado dista bastante de lo observado en otras regiones como la de la Unión Europea y la OCDE (1,38 y 1,33 respectivamente) y, más aún, respecto de los Estados Unidos con una relación directos/indirectos igual a 3,25.

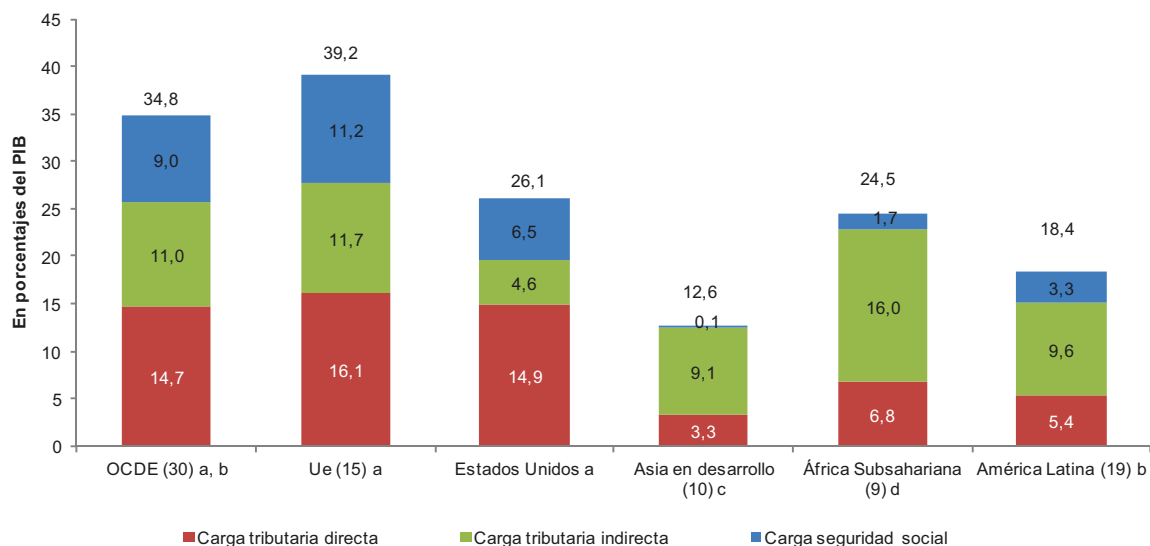
Las evidentes diferencias respecto de los países desarrollados de la OECD y la amplitud de las mismas, sin embargo, no deberían ser consideradas de manera desalentadora y pesimista. Por el contrario, la comparación internacional de los sistemas tributarios, aún con sus especificidades y limitaciones, constituye una herramienta útil para elaborar una estrategia superadora a nivel regional sobre la base de las experiencias y capacidades mostradas por otros países en torno a problemas y desafíos similares a nivel global.

De esta manera, en tanto el direccionamiento de las acciones futuras en materia tributaria pueda establecer la situación actual observada en la OECD como un objetivo a largo plazo, la comparación con regiones de similar nivel de desarrollo podría brindar la definición de metas más factibles y asequibles en la búsqueda de un mayor nivel de ingresos tributarios. Al respecto, un paso previo podría consistir en aumentar la presión tributaria a niveles de Europa-Asia Central (unos 3 a 5 puntos del PIB en promedio)¹⁴ pero concentrando dicho incremento en una mayor proporción de gravámenes directos ya sea gravando los ingresos (en especial el IRPN) o el patrimonio, para lo cual podría tomarse como modelo la estructura tributaria actual de otras regiones como Medio Oriente o bien la OECD.

Como se discutirá más adelante, la composición de la carga tributaria de la región juega un rol preponderante en la capacidad de los sistemas tributarios para influir sobre la distribución del ingreso determinada por el mercado. Precisamente, el escaso peso relativo de los tributos directos en la mayoría de los países de América Latina (en contraste con la OECD) relativiza fuertemente el impacto distributivo que los primeros pueden poseer independientemente de cuánta progresividad revistan en su diseño.

¹⁴ Se define habitualmente al esfuerzo fiscal como la relación entre recaudación efectiva y la recaudación potencial máxima que puede alcanzar un país dadas sus características económicas, sociales, institucionales y demográficas. Si bien no existen muchos que analicen y estimen el esfuerzo fiscal en América Latina, se han realizado numerosos estudios que focalizan su análisis en países en desarrollo incorporando así a países de la región. Así, por ejemplo, Piancastelli (2001), para una muestra de 75 países, concluyó que la carga tributaria promedio para la región podría ser aumentada en casi 3% del PIB ceteris paribus. Por otra parte, Pessino y Fenochietto (2010), a partir de una frontera tributaria estocástica con datos de 96 países, muestran un menor esfuerzo fiscal para la región que los obtenidos por Piancastelli (2001) del orden del 60%. Asimismo, tomando los resultados más optimistas, tan sólo 5 países de la región estarían cerca de su capacidad tributaria, situándose la media por debajo de otras regiones. En consonancia con casi todos los estudios realizados en esta materia, estos trabajos documentan y señalan que la región presenta un bajo esfuerzo fiscal en comparación con otras regiones y que muchos de los países cuentan con un amplio margen para aumentar su carga tributaria.

GRÁFICO 1
CARGA Y ESTRUCTURA TRIBUTARIA DE AMÉRICA LATINA
RESPECTO A OTROS GRUPOS DE PAÍSES
(En porcentajes del PIB y del total recaudado)



Fuente: Países de la OECD, "Revenue Statistics of OECD Member Countries" (OECD), 2011. Países de Asia en desarrollo y África Subsahariana, "Government Finance Statistics" (FMI), 2011. Países de América Latina, elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de cada país.

Notas:

- ^a Las cifras de la OECD tienen cobertura de Gobierno General, al igual que Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica.
- ^b Los datos de los países de América Latina y OECD corresponden al año 2008.
- ^c En el caso de Asia en desarrollo, los datos de Bhutan y Myanmar son de 2004; Camboya y Nepal son de 2007; China Mainland de 2008; y Bangladesh, China Macao, India, Maldivas y Tailandia de 2009.
- ^d En el caso de África Subsahariana, los datos de R.D. Congo son de 2002; Swazilandia de 2003; R. del Congo y Seychelles de 2005; Lesotho de 2007; Madagascar de 2008; y Mauricio y Sudáfrica son de 2009.

B. El impuesto a la renta de personas naturales en los países de la región: evolución reciente y características destacadas

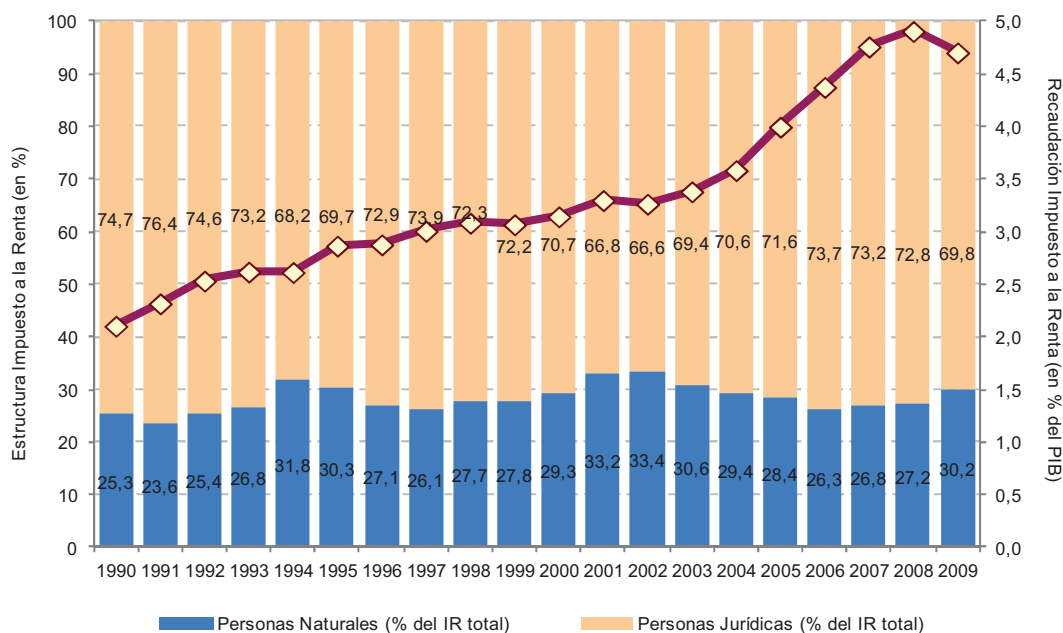
Como se ha señalado, la evolución de la estructura tributaria en los países de América Latina ha resultado, en la mayoría de los casos, en una relación muy desigual entre la imposición directa e indirecta. En ese sentido, la política tributaria no sólo ha fortalecido la imposición general al consumo a través del fortalecimiento del IVA sino que, además, la imposición a la renta se orientó a gravar básicamente los ingresos de las personas jurídicas y, en mucha menor medida, a las rentas obtenidas por las personas naturales.

El Gráfico 2 expone simultáneamente dos características que merecen destacarse. Por un lado, la carga tributaria generada por el Impuesto a la Renta (en promedio para la región) ha experimentado un aumento significativo desde 2,1% del PIB en 1990 hasta alcanzar casi 5,0% en los años recientes, lo cual constituye un aumento sustancialmente mayor que el experimentado por el resto de los ingresos tributarios.

Por otra parte, las personas jurídicas aportan un promedio de 3,5% del PIB, lo que representa alrededor del 70% de los ingresos tributarios generados por dicho tributo, y más del doble de los recibidos de parte de personas físicas en la mayoría de los países de la región. Además, aún con leves oscilaciones, es posible observar que esta estructura relativa del impuesto ha mantenido una apreciable

estabilidad durante el período 1990-2009, donde las personas naturales nunca han aportado más de 1/3 de la recaudación total del gravamen (año 2002).

GRÁFICO 2
CARGA TRIBUTARIA Y ESTRUCTURA RELATIVA DEL IMPUESTO A LA RENTA EN AMÉRICA LATINA
(Promedio para 17 países – Años 1990 a 2009)



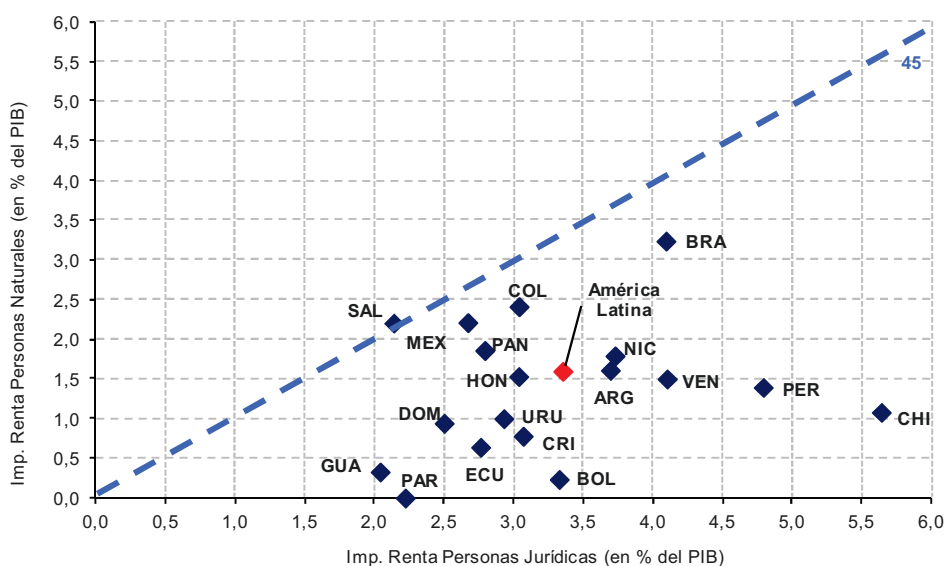
Fuente: CEPAL y fuentes oficiales.

Nota: Sobre la base de fuentes oficiales y de la información disponible de cada país, se realizó una asignación de ingresos tributarios entre los dos conceptos (Personas Naturales y Personas Jurídicas) bajo ciertos supuestos tales como la consideración de la fracción aportada por No Residentes dentro del Impuesto a la Renta de Sociedades dado que ésta es una característica que se repite en todos los países de la región y que la porción pagada por individuos del Exterior suele ser marginal. En el caso especial de Brasil, se estimó una asignación de 2/3 de los conceptos de "Rentas de Capital" y "Otras Rentas" para las personas naturales y el resto corresponde a sociedades.

Debe notarse que cuando se observa de manera individual la situación actual de los países de la región en este aspecto, se encuentra que, a excepción de El Salvador¹⁵, en todos los sistemas tributarios de América Latina son las personas jurídicas las que realizan el mayor aporte a la recaudación efectiva del impuesto, siendo esta característica independiente del nivel de carga tributaria de los países, tal como queda en evidencia al comparar casos como los de Brasil y Guatemala. El Gráfico 3 expone este fenómeno para un promedio del lustro 2005-09 donde los países que yacen a la derecha y debajo de la línea punteada poseen un gravamen sobre los ingresos recaudado mayoritariamente a partir de la imposición a las sociedades.

¹⁵ Según Cabrera y Guzmán (2009), la menor recaudación relativa de las personas jurídicas en El Salvador puede deberse a dos factores. En primer lugar, debe tomarse en cuenta que la tributación de personas naturales se divide en asalariados y no asalariados, y estos contribuyentes comprenden algunas actividades empresariales, servicios profesionales y pequeñas empresas que tributan como personas naturales. En segundo lugar, la existencia de un amplio esquema de incentivos fiscales estaría erosionando la tributación procedente de personas jurídicas.

GRÁFICO 3
IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES E IMPUESTO A LA RENTA GLOBAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA – PROMEDIO 2005-09
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y fuentes oficiales.

Adicionalmente, la mayor parte del Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales (IRPN) proviene de los ingresos de los asalariados formalizados en relación de dependencia vía retención en la fuente. También se observa la existencia de generosos tratamientos preferenciales que reciben las rentas de capital (colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, beneficios de fondos de inversión, ganancias de capital en bienes inmuebles y acciones) en la gran mayoría de los países de la región, las que o bien están totalmente exentas o están sujetas a tasas efectivas sumamente reducidas, lo cual explica la casi inexistente tributación de ingresos no salariales¹⁶.

Dado que en los países de la región una gran proporción de personas asalariadas recibe ingresos por debajo del nivel mínimo imponible establecido por la legislación, el Impuesto a la Renta sólo alcanza a un grupo minoritario de individuos que no supera, en el mejor de los casos, el 10% de la población económicamente activa. A ello se le suma un alto nivel de incumplimiento tributario y de elusión del pago de impuestos por parte de los trabajadores independientes o autónomos.

Todos estos resultados contrastan drásticamente con los que muestran los países desarrollados. En primer lugar, tal como se puede apreciar en el Cuadro 4, el Impuesto a la Renta recauda, en promedio, más del doble de recursos en los países de la OECD que en América Latina (12,5% vs. 5,0% del PIB en 2008), brecha que se reduce sensiblemente cuando se consideran dichos ingresos respecto de la carga tributaria total.

¹⁶ Jiménez, J. P., Gómez Sabaíni, J.C. y Podestá, A. (2010); "Tax gap and equity in Latin America and the Caribbean", ECLAC-GTZ.

CUADRO 4
ESTRUCTURA PROMEDIO DEL IMPUESTO A LA RENTA EN AMÉRICA LATINA Y LA OECD
AÑO 2008

Países	IRPJ	IRPN	IR Total	IRPJ	IRPN	IR Total	IRPJ / IRPN
	(en % del PIB)			(en % del total recaudado)			ratio
América Latina	3,4	1,6	5,0	19,0	8,5	27,5	2,2
OECD	3,6	8,9	12,5	10,2	25,4	35,6	0,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de OECD, CEPAL y fuentes oficiales de los países.

Además, en los países de la OECD el mayor peso del Impuesto a la Renta está puesto en las contribuciones de las familias o personas naturales y, en menor medida en lo ingresado por las sociedades. En 2008, mientras que en la OECD el IRPN reportó 8,9 puntos porcentuales del PIB, en América Latina ese concepto acumuló un promedio de 1,6% del PIB. En términos de la recaudación total, estos montos equivalen a 25,4% en los países desarrollados y 8,5% en los países de la región. Y, aún más elocuente, en relación con los ingresos generados por el Impuesto a la Renta, las personas naturales contribuyeron en la OECD con más del 70% de los recursos ingresados cuando ese porcentaje, como ya se mencionó, se ubica en un 30% promedio en América Latina.

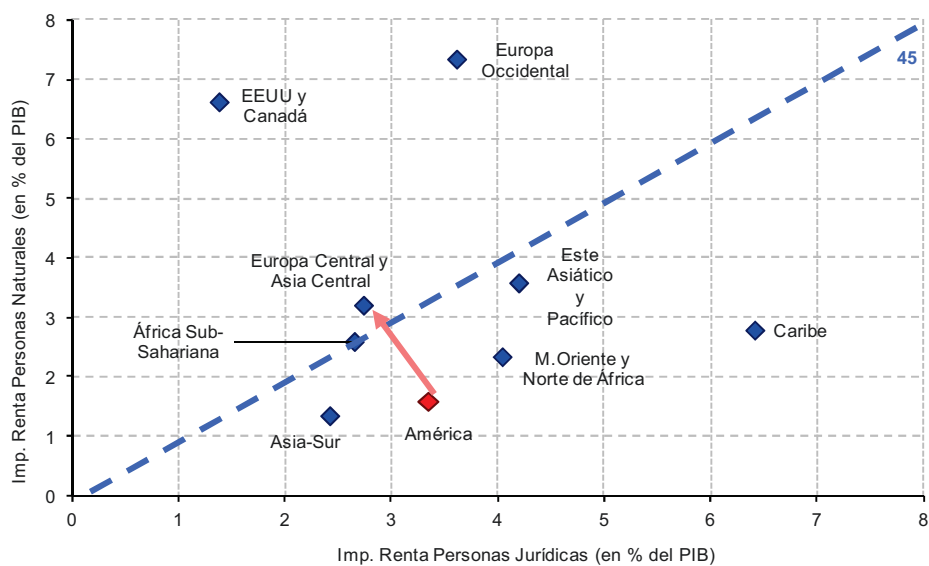
Las divergencias visibles entre América Latina y los países desarrollados en cuanto a la imposición sobre los ingresos, así como fuera advertido anteriormente en referencia al nivel y a la estructura de la carga tributaria total, pueden parecer demasiado amplias (y por ende, desalentadoras) al menos en el corto y mediano plazo. No obstante, como ya se expuso, suele ser útil también realizar comparaciones respecto de los sistemas tributarios de otras regiones del planeta, algunas de ellas con niveles de desarrollo económico más equiparable a la situación latinoamericana.

Sin embargo, tanto el escaso nivel de recaudación como el desbalance intrínseco en el Impuesto a la Renta, observado en la mayoría de los países de la región y resumido en una proporción promedio de “30 / 70” en la relación entre la imposición a la renta personal y la renta societaria, sitúan a América Latina en una posición rezagada respecto de las demás regiones (Gráfico 4). A modo de guía optimista hacia el futuro, resulta evidente el planteo de un doble desafío para los países de la región: por un lado, aumentar, en la media de lo posible, la recaudación global de los tributos sobre los ingresos, con el fin de afectar positivamente la estructura impositiva vigente, y, a su vez, procurar que este incremento se dirija en mayor proporción hacia el impuesto que recae sobre las personas naturales, para alcanzar un mejor balance en la composición del tributo.

Ante lo “inalcanzables” que parecen ser los resultados obtenidos por los países desarrollados, una meta intermedia (ver flecha en Gráfico 4) podría establecerse a partir de los valores mostrados por Europa y Asia Central, lo cual implica reconocer y enfrentar los desafíos delineados en materia tributaria para América Latina en los próximos años.

En suma, y dando paso a la próxima sección, tanto el sesgo hacia la imposición indirecta como el escaso peso relativo del impuesto a la renta personal, junto con el alto grado de incumplimiento impositivo, han limitado la capacidad de los sistemas tributarios de la región de llevar adelante otros objetivos relacionados con la equidad distributiva y la estabilización macroeconómica.

GRÁFICO 4
IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES E IMPUESTO A LA RENTA GLOBAL EN
DISTINTAS REGIONES DEL PLANETA- AÑO 2008
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL y USAID Collecting Taxes 2010-2011.

II. La potencialidad del IRPN como instrumento para mejorar la distribución del ingreso

A. Consideraciones generales sobre incidencia distributiva en la región

Aunque en la actualidad, como ya se mencionó, América Latina continúa siendo la región más desigual del planeta¹⁷, en los últimos años se ha remarcado que la mayoría de los países de la región ha experimentado notables mejoras en su distribución del ingreso respecto a los valores que se registraban en la década del 90, acompañando el período de crecimiento económico sostenido a nivel regional y global¹⁸. En ese sentido, ante los múltiples problemas asociados a una sociedad fragmentada donde coexisten un pequeño porcentaje de la población que concentra la mayor parte de la riqueza junto con amplias mayorías por debajo de los niveles de subsistencia, resulta ser prioritario el rol de las políticas públicas en relación con la distribución del ingreso y, más específicamente, el de la política tributaria en particular.

¹⁷ Jiménez, J.P., Gómez Sabaíni, J.C. y Podestá, A. (2010), op. cit y CEPAL (2011), op. cit.

¹⁸ Gasparini L. et al. (2009); “A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean”, CEDLAS; López-Calva, L.F. y Lustig, N. (2010) “Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading, and Democracy”, UNDP; y CEPAL (2011), op. cit.

Durante las décadas del ochenta y del noventa, los criterios de progresividad, característicos de la tributación directa, fueron dejados de lado dentro del ámbito de la política tributaria, en gran medida desplazados en orden de prioridades por los criterios de neutralidad y eficiencia. Afortunadamente, durante la última década se ha observado un cambio de tendencia en las prioridades de los gobiernos latinoamericanos y en las recomendaciones propuestas por los organismos internacionales, cobrando cada vez más fuerza la idea de que el crecimiento económico y las mejoras en la equidad son factores que generan un proceso de retroalimentación donde ambos confluyen hacia un desarrollo sostenible.

Sin embargo, por el momento este proceso renovador no parece haber sido traducido aún en políticas tributarias concretas, tanto por limitaciones técnicas e institucionales de los países como también por obstáculos de carácter político, como lo demuestra la falta de voluntad puesta a la hora de confrontar con los distintos grupos de interés, así como también la serie de fracasos de reformas tributarias de los últimos años. En consecuencia, los sistemas tributarios latinoamericanos siguen sin ser una herramienta eficaz en la redistribución del ingreso de mercado.

En los últimos años, el Banco Interamericano de Desarrollo ha conducido una serie de estudios sobre incidencia distributiva para casi todos los países de América Latina¹⁹ siguiendo una metodología uniforme sustentada en el análisis de micro-simulaciones en base a las encuestas de ingresos y gastos de los hogares cuyos resultados se resumen en el cuadro siguiente.

El Cuadro 5 permite observar algunas estimaciones sobre el efecto distributivo final de los sistemas tributarios latinoamericanos. Pueden entonces distinguirse dos grupos de países según si dicho efecto es progresivo o regresivo. Se puede concluir que, si bien en general, los países de mayor carga tributaria tendrían sistemas tributarios con leves pero positivos efectos sobre la distribución del ingreso luego del pago de impuestos por parte de los contribuyentes (con la excepción de Brasil), y los países de menor carga tributaria (con la excepción de Bolivia en los últimos años) obtendrían resultados adversos, es la composición de esta carga tributaria la que termina definiendo el signo del impacto distributivo. En general e independientemente del resultado final, se advierte que los resultados son realmente limitados tanto en materia de progresividad como de impacto redistributivo.

Asimismo, pese a las limitaciones metodológicas de estos estudios²⁰, es posible encontrar algunas coincidencias básicas en los resultados obtenidos, los cuales estarían indicando que la tributación en la región es de efectos regresivos o levemente progresivos debido a la preeminencia de la imposición indirecta por sobre la imposición directa. Más específicamente, lo que se observa es que la reducida participación del impuesto más progresivo, el impuesto a la renta personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad del resto de los impuestos como los que recaen sobre bienes y servicios (IVA y selectivos), y además la inexistencia de la imposición patrimonial no contribuye en absoluto a cambiar este sesgo. Cabe destacar también que incluso el impuesto a la renta empresarial resulta ser proporcional o regresivo en gran parte de los estudios, si bien ello está sustentado más en los supuestos utilizados de traslación que en análisis empíricos que hayan testeado los mismos.

¹⁹ Barreix, A., Bes, M. y Roca, J. (2009): "Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", BID-Eurosocial; Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006): "La equidad fiscal en los países andinos", BID-Eurosocial; Rezende, F. y Afonso, J. (2010): "Equidade Fiscal no Brasil", BID-Eurosocial; Roca, J. (2010): "Equidad fiscal en Uruguay" BID-Eurosocial; Jorrot, M. (2010): "Equidad Fiscal en Chile. Un Análisis de la Incidencia Distributiva de los Impuestos y el Gasto Social" BID-Eurosocial; Gómez Sabaini, J., y Rossignolo, D. (2009): "Argentina. Análisis de la situación tributaria y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso" OIT.

²⁰ Por ejemplo, no se incluyeron en el análisis los tributos cuya incidencia puede estar sujeta a controversia tales como el Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas y las contribuciones para el financiamiento de la Seguridad Social.

CUADRO 5
IMPACTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA

País	Año	Gini pre impuestos	Concentración de impuestos	Kakwani	Gini post impuestos	Reynolds Smolensky
		(1)	(2)	(3) = (2) - (1)	(4)	(5) = (1) - (4)
Ecuador	2004	0,4100	0,5400	0,1300	0,3900	0,0200
Argentina	2006	0,5133	0,5322	0,0189	0,4941	0,0192
Panamá	2003	0,6364	0,7575	0,1211	0,6274	0,0090
Costa Rica	2004	0,5770	0,6192	0,0422	0,5720	0,0050
Uruguay	2006	0,4995	0,5208	0,0213	0,4974	0,0021
Nicaragua	2001	0,5963	0,6313	0,0350	0,5946	0,0017
Chile	2006	0,5581	0,5605	0,0024	0,5576	0,0006
Colombia	2004	0,5370	0,5320	-0,0050	0,5370	0,0000
Honduras	2005	0,5697	0,5609	-0,0088	0,5707	-0,0010
República Dominicana	2004	0,5106	0,4609	-0,0497	0,5126	-0,0020
El Salvador	2006	0,5034	0,4677	-0,0357	0,5109	-0,0075
Guatemala	2000	0,5957	0,5002	-0,0955	0,6034	-0,0077
Perú	2004	0,5350	0,4600	-0,0750	0,5430	-0,0080
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	0,5560	0,4980	-0,0580	0,5670	-0,0110
Brasil	2003	0,6241	0,4992	-0,1249	0,6552	-0,0311

Fuentes: Barreix, A., Bès, M. y Roca, J. (2009); Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006); Gómez Sabaini, J.C.; Harriague, M. y Rossignolo, D. (2011); Rezende, F. y Afonso, J. (2010); Roca, J. (2010); y Jorrat, M. (2010).

Nota: Los países fueron ordenados según el valor estimado del índice Reynolds-Smolensky para cada uno de los países, donde un valor positivo de la diferencia entre los coeficientes de Gini después y antes de impuestos indica un impacto positivo sobre la distribución del ingreso. Análogamente, un valor positivo del índice Kakwani indica progresividad del sistema tributario en su conjunto.

El Cuadro 6 permite confirmar que, aún cuando en todos los países (con la excepción de Perú) el Impuesto a la Renta de Personas Naturales es claramente progresivo en su diseño tributario, posee un efecto muy reducido sobre la distribución del ingreso en virtud de su escasa participación dentro de las estructuras tributarias vigentes en la región. Por ejemplo, en Ecuador las estimaciones muestran la existencia de un gravamen sobre los ingresos personales con una elevada progresividad –con un índice de Kakwani igual a 0,423 y donde el 20% de la población con más altos ingresos paga más del 90% del impuesto– pero muy bajo impacto redistributivo, situación que se repite, entre otros, en todos los países de Centroamérica.

Esto, indudablemente, atenta contra las reformas que se han enfocado en dotar de mayor progresividad al tributo ya que, debido a la baja recaudación que genera dentro de la estructura tributaria de los países, toda mejora en el impacto redistributivo del mismo queda relativizada dentro de un contexto tributario dominado por otros tributos que determinan el débil efecto global de la tributación sobre la distribución del ingreso.

Estos magros resultados de incidencia distributiva del sistema tributario en América Latina se han mantenido casi invariantes durante las últimas décadas, tal cual lo demuestran estudios anteriores como los realizados por Bird y De Wulf (1973) y por Chu, Davoodi y Gupta (2000). De este último, también se desprende otro hecho estilizado muy importante: el impacto distributivo de los impuestos (y de la política fiscal en su conjunto) es mucho mayor (y progresivo) en los países desarrollados que en los países de la región.

CUADRO 6
RESULTADOS DE ESTUDIOS SOBRE INCIDENCIA DISTRIBUTIVA
DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES EN AMÉRICA LATINA

País	Año	Indíces				Quién paga el impuesto			
		Gini pre impuestos	Cuasi Gini impuestos	Kakwani	Gini post impuestos	Reynolds Smolensky	40% inferior	20% superior	20% sup. / 40% inf.
Colombia	2004	0,5370	0,8940	0,3570	0,4590	-0,0780	0%	99%	497,0
República Dominicana	2004	0,5106	0,9057	0,3951	0,4759	-0,0347	0%	97%	-
Chile	2006	0,5791	0,9677	0,3886	0,5584	-0,0207	0%	99%	-
Uruguay	2006	0,4995	0,8630	0,3635	0,4875	-0,0120	0%	92%	230,3
Argentina	2006	0,5133	0,8821	0,3688	0,5018	-0,0115	0%	99%	-
El Salvador	2006	0,5034	0,8281	0,3247	0,4947	-0,0087	1%	90%	90,0
Costa Rica	2004	0,5770	0,9098	0,3328	0,5692	-0,0078	0%	96%	874,6
Brasil	2003	0,6180	0,9243	0,3063	0,6119	-0,0061	1%	94%	156,7
Nicaragua	2001	0,5963	0,9441	0,3478	0,5905	-0,0058	0%	94%	-
Panamá	2003	0,6364	0,8803	0,2439	0,6312	-0,0052	2%	96%	54,0
Honduras	2005	0,5697	0,9000	0,3303	0,5647	-0,0050	0%	95%	-
Ecuador	2004	0,4080	0,8310	0,4230	0,4040	-0,0040	0%	93%	311,0
Venezuela (República Bolivariana de)	2004	0,4230	0,8400	0,4170	0,4210	-0,0020	0%	100%	-
Guatemala	2000	0,5957	0,9115	0,3158	0,5946	-0,0011	2%	93%	48,8
Perú	2004	0,5350	0,5820	0,0470	0,5344	-0,0007	10%	64%	6,7

Fuentes: Barreix, A., Bès, M. y Roca, J. (2009); Barreix, A., Roca, J. y Vilella, L. (2006); Gómez Sabaini, J.C.; Harriague, M. y Rossignolo, D. (2011); Rezende, F. y Afonso, J. (2010); Roca, J. (2010); y Jorrat, M. (2010).

Nota: Los países fueron ordenados según el valor estimado del índice Reynolds-Smolensky para cada uno de los países, donde un valor positivo de la diferencia entre los coeficientes de Gini después y antes de impuestos indica un impacto positivo sobre la distribución del ingreso.

En este sentido cabe destacar que, previo a los efectos de las políticas públicas, los coeficientes de distribución de Gini en los países de América Latina suelen ser similares y hasta inferiores a los niveles de desigualdad encontrados en los países más desarrollados. Sin embargo, mientras que en los países industrializados el coeficiente de Gini disminuye sustancialmente debido a los efectos de los impuestos y las transferencias públicas, en los países en desarrollo los cambios logrados son sólo marginales²¹.

Al respecto tanto los estudios efectuados por De Ferrantis (2003) como por Perry (2006) señalan que mientras en los 15 países de la Unión Europea el Gini-pre resultó ser de 0,470, luego de la acción conjunta de impuestos y transferencias el mismo se redujo en un 30% al valor de 0,330. En relación con los EEUU si bien el impacto de la política fiscal es algo menor, de todas maneras el coeficiente pasó del 0,455% al 0,344% luego de las medidas fiscales.

En lo que respecta específicamente al impacto de los sistemas tributarios sobre la distribución del ingreso, un estudio reciente de Cubero y Vladkova Hollar (2010) confirma las divergencias expresadas anteriormente, encontrando una mayor progresividad y un mayor impacto redistributivo de la tributación

²¹ Gómez Sabaini (2006) "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", CEPAL; Chu, Davoodi y Gupta (2000); "Income distribution and tax government social spending policies in developing countries", UNU-WIDER.

en los países europeos respecto de los países de la región²². Este comportamiento dispar entre los países desarrollados y los de Latinoamérica no implica de ninguna manera que los instrumentos de política tributaria (en especial, el impuesto a la renta) no sean instrumentos útiles o efectivos para lograr sus objetivos redistributivos respecto de la situación existente dentro de cada país.

Por el contrario, debe enfatizarse que el impuesto a la renta aplicado en los países desarrollados, además de tener un peso absoluto y relativo mayor dentro de sus estructuras tributarias, no sufre las falencias técnicas que muestra este gravamen en la mayoría de los países de América Latina, a saber: i) tasas efectivas muy inferiores a las tasas legales; ii) tasas proporcionales en lugar de progresivas; iii) bases estrechas del tributo a la renta, con numerosas exenciones que atentan contra la equidad, especialmente en materia de ingresos financieros, iv) gran parte de la población queda fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible, y v) un alto grado de evasión del impuesto.

En líneas generales se observa una actitud de aceptación frente a las limitaciones estructurales que enfrenta la imposición directa en la región, como pueden ser la extensión de los sectores informales y las legislaciones tributarias vigentes, lo cual obliga a investigar cuáles son los principales obstáculos que se observan para dotar a este gravamen con una mayor participación en la recaudación total, al mismo tiempo que un mayor grado de progresividad.

B. Factores que limitan la expansión del IRPN en América Latina

Más allá de los condicionantes impuestos por el nivel de ingreso per cápita de los países y el grado de concentración de rentas indicado en la sección anterior, se observa que las posibilidades de incrementar la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN) está condicionada por tres factores fundamentales que son los siguientes: la reducida tasa marginal máxima aplicada en el promedio de los países, la estrecha base imponible por la existencia de un alto nivel de deducciones y/o exenciones que deja fuera del gravamen a una cantidad importante de ingresos y el alto coeficiente de incumplimiento (evasión y morosidad) que se observa en casi todos los países.

Con el fin de calcular el impacto conjunto de las limitantes que enfrenta la imposición a la renta, en los cuadros siguientes se ha calculado tanto para los países de América Latina como para otras regiones del mundo el coeficiente de productividad (relación entre la recaudación respecto al PIB por punto de tasa nominal) del gravamen a las personas físicas, a la renta de sociedades y el correspondiente al Impuesto al Valor Agregado, en este último caso tanto si el mismo se calcula sobre la base del ingreso o del consumo²³, y en todos los casos para el año 2009.

Como surge del Cuadro 7, los datos arrojan que en todos los países el coeficiente respecto al IRPN es varias veces inferior cuando se lo compara con el referente al IVA ingreso y además, en muchos de los casos, sustancialmente inferior respecto al coeficiente respecto al Impuesto a la Renta de Personas Jurídicas (IRPJ).

²² La excepción la constituyen los países escandinavos donde el efecto redistributivo de los impuestos resulta claramente regresivo (y aumenta el Gini final) aunque esto es más que compensado por el efecto de las transferencias determinando un impacto redistributivo global claramente positivo.

²³ Debido a que el indicador de productividad del IVA posee ciertas limitaciones técnicas (errores de medición del respectivo PIB de cada país), una alternativa más consistente consiste en estimar la productividad del tributo tomando como base el consumo privado, lo que resulta en el indicador conocido como “eficiencia-C” (Ebrill, L. et al., *The Modern VAT*, 2001).

CUADRO 7
INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD DEL IMPUESTO A LA RENTA Y DEL IVA – AÑO 2009

Países	Productividad			
	IRPN	IRPJ	IVA (ingreso)	IVA * (consumo)
Argentina	0,05	0,09	0,36	0,63
Bolivia ^a	0,02	0,15	0,55	0,89
Brasil ^b	0,17	0,17	0,35	0,58
Chile	0,03	0,37	0,47	0,79
Colombia ^c	0,08	0,10	0,32	0,51
Costa Rica	0,06	0,12	0,46	0,67
Ecuador	0,02	0,12	0,53	0,88
El Salvador	0,11	0,09	0,56	0,57
Guatemala	0,01	0,09	0,51	0,57
Honduras	0,07	0,11	0,51	0,62
México	0,09	0,10	0,23	0,25
Nicaragua	0,07	0,14	0,23	0,68
Panamá	0,07	0,12	0,46	0,63
Paraguay	n,d.	0,20	0,57	0,76
Perú	0,05	0,13	0,45	0,71
República Dominicana	0,05	0,09	0,29	0,34
Uruguay	0,09	0,10	0,46	0,66
Venezuela ^d	0,05	0,12	0,52	0,74

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (recaudación tributaria) y USAID Fiscal Reform and Economic Governance, Collecting Taxes 2009-10 (alícuotas legales).

n.a. = No aplica.

^a El dato de recaudación del IRPN corresponde a fuentes oficiales, al cual se aplica la tasa uniforme de 13%.

^b El dato del IVA corresponde a la recaudación del Impuesto sobre la Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) para el año 2009 según fuentes oficiales, a la cual se aplica una tasa efectiva promedio de 20,48% dado que cada Estado tiene potestad para establecer las alícuotas legales del impuesto. En consecuencia, la tasa legislada varía de estado a estado; normalmente es 18% pero puede ser de 7, 12 ó 25% en función de las características del producto.

^c El dato de recaudación del IRPJ corresponde a 2007 según CEPAL.

^d Sobre la base de la recaudación estimada del IRPN en 2009 según fuentes oficiales.

RECUADRO 1 CÁLCULO DE PRODUCTIVIDAD DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL

Es sabido que la naturaleza del Impuesto a la Renta de Personas Naturales difiere entre los países en virtud de, entre otras características, el tratamiento específico otorgado a las ganancias de capital, a los dividendos societarios distribuidos a los accionistas y los niveles y tipos de deducciones y créditos aplicables en cada lugar.

Sin embargo, la productividad del IRPN permite tener al menos una medida homogénea de cómo funciona este gravamen en distintos países, al considerar de manera combinada en un mismo indicador las alícuotas vigentes del tributo, los niveles de ingreso a partir de los cuales dichas tasas entrarían en efecto y la recaudación efectiva que genera el IRPN a partir de los parámetros anteriores. Dado que la mayoría de los países de todas las regiones utilizan un impuesto a la renta personal progresivo con alícuotas crecientes para distintos tramos de ingreso, el cálculo de rendimiento del gravamen (al menos el que se utiliza en el presente trabajo) no es tan simple como el que se suele utilizar para otros impuestos como el IVA.

En el presente informe, siguiendo la metodología de USAID (2011), este indicador se calcula tomando el monto recaudado por el impuesto como porcentaje del PIB y dividiéndolo por la tasa promedio ponderada del impuesto. Esta última surge de ponderar las tasas marginales mínima y máxima aplicables para los niveles de ingreso a partir de los cuales comienzan a aplicarse las mismas. En concreto, se determina el monto de impuesto a pagar para cada alícuota, y a partir del monto resultante y de la suma de los montos establecidos como escala del impuesto se arriba a una tasa implícita, la cual será el denominador en la fórmula de productividad recaudatoria cuyo numerador sea la carga tributaria aportada por el tributo. Analíticamente:

$$PITPROD = \frac{PITY}{\left[\frac{PITMINL * \frac{PITMINR}{100} + PITMAXL * \frac{PITMAXR}{100}}{PITMINL + PITMAXL} \right]} * 100$$

Donde: PITPROD = eficiencia o productividad del Impuesto a la Renta de Personas Naturales (IRPN).

PITY = recaudación del IRPN en términos del PIB.

PITMINL = Ingreso mínimo a partir del cual la tasa marginal mínima del IRPN es aplicada.

PITMINR = Alícuota marginal mínima del IRPN.

PITMAXL = Ingreso mínimo a partir del cual se aplica la tasa marginal máxima del IRPN.

PITMAXR = Alícuota marginal máxima del IRPN.

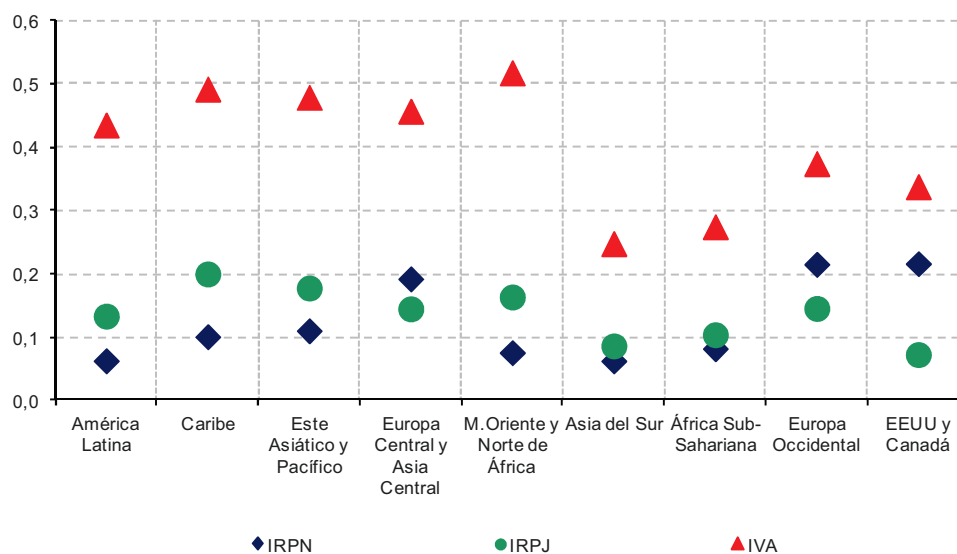
Fuente: USAID (2011), Collecting Taxes database 2009-10.

Estudios similares efectuados por el Banco Mundial²⁴ que analizan la productividad de distintos impuestos, también concluyen que si bien para el caso del Impuesto al Valor Agregado, los valores resultantes son similares a los de otras regiones, para el caso de los impuestos sobre los ingresos, la productividad está muy lejos de la que se advierte en los países desarrollados, y aún de la de los países del Sudeste Asiático o de Medio Oriente (Gráfico 5).

En síntesis, mientras que América Latina ha incrementado la productividad en la recaudación del IVA, aún por sobre los niveles de los países desarrollados, dista mucho de encontrarse cercana en lo que se refiere a la imposición sobre la renta personal.

²⁴ Goñi, E., Lopez, H., Servén, L., (2008) "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America" Policy Research Working Paper WPS4487, The World Bank.

GRÁFICO 5
PRODUCTIVIDAD MEDIA DEL IMPUESTO A LA RENTA Y DEL IVA POR REGIONES – AÑO 2009



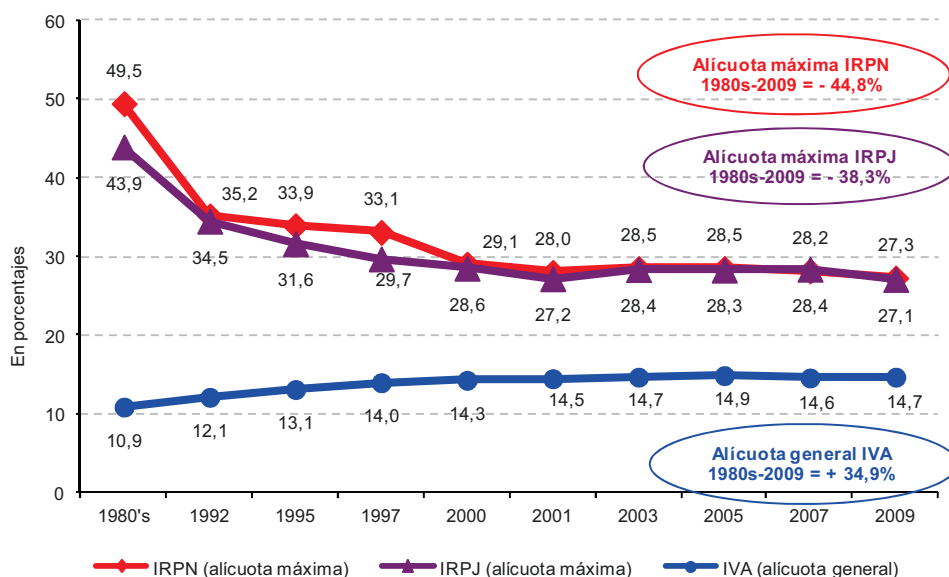
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL (recaudación tributaria) y USAID Fiscal Reform and Economic Governance, Collecting Taxes 2009-10 (alícuotas legales).

1. La reducción de las tasas legales del impuesto a la renta

Durante las últimas dos décadas, los países de América Latina evidenciaron un proceso de paulatina reducción en los niveles de las alícuotas del impuesto a la renta, tanto para personas físicas como para las sociedades, que las ubicaron, en algunos casos, por debajo de los niveles internacionales. Partiendo de tasas de 49,5% para las personas físicas y 43,9% para las sociedades durante la década de los ochenta, los promedios regionales fueron descendiendo hasta ubicarse ambas alícuotas en torno a los 27 puntos porcentuales para el año 2009, con la mayoría de los países dentro de un rango entre 25% y 35%, es decir que actualmente las tasas promedio del impuesto a la renta personal son un 55% del nivel existente en el año 1980 (ver Gráfico 6).

Por otro lado, las tasas del IVA sufrieron un continuo y constante incremento desde 10,9% hasta alcanzar un valor promedio de 14,7% para la región latinoamericana, con un máximo de 22% en Uruguay y un mínimo de 7% en Panamá. Este aumento de casi un 35% entre puntas en los impuestos generales sobre bienes y servicios ha sido un denominador común en las reformas tributarias observadas en las últimas dos décadas en los países de la región, donde el principal objetivo de las mismas ha sido la obtención de mayores niveles de recaudación tributaria.

GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LAS ALÍCUOTAS LEGALES DEL IMPUESTO A LA RENTA Y DEL IVA
EN AMÉRICA LATINA



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

La reducción de tasas marginales tanto a la imposición a personas físicas como a las sociedades, las cuales han convergido en torno a un promedio del 27%, ha traído como consecuencia la modificación en el tratamiento otorgado a los dividendos de acciones, los que han quedado excluidos, en muchos países de la región, de la base imponible del impuesto a la renta personal. Asimismo, y a fin de buscar la simetría con otros ingresos de capital como los intereses de colocaciones bancarias o de títulos de deuda, también se habilitó el camino para eximir a los mismos de la base del tributo.

2. La estrechez de las bases imponibles del IRPN que afectan la equidad

La baja productividad observada en la recaudación del tributo en América Latina encuentra su justificación tanto en razón del generoso tratamiento en materia de deducciones personales y ganancias no imponibles como en los también numerosos regímenes de exención o beneficios tributarios genéricamente denominados “gastos tributarios”.

Respecto al primero de los aspectos indicados, una comparación entre distintas áreas regionales indica que mientras que en el promedio de los países de América Latina el tributo se comienza a aplicar cuando se alcanza el nivel de 1,5 veces el nivel de PIB per cápita a la tasa más baja del 10%, en los países de Europa Occidental el gravamen se tributa a partir de 0,30% del PIB per cápita, y en los EEUU a partir del 0,2% de ese indicador.

En gran medida, esta diferencia en el ingreso gravable para aplicar la alícuota mínima del impuesto en las distintas regiones se encuentra justificada por la diferencia en los niveles del ingresos per cápita entre las distintas regiones indicadas y por la necesidad de dejar fuera del gravamen a un nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar.

Resulta más difícil justificar, por el contrario, el monto a partir del cual se comienza a aplicar la tasa marginal máxima ya que, mientras que en los países desarrollados la misma se aplica a partir de 3 ó 4 veces el PIB per cápita, en los países latinoamericanos dicha alícuota recién comienza a tener efecto a partir de 10 veces el ingreso per cápita (Cuadro 8). Por otra parte mientras que en los países

desarrollados el promedio de la tasa marginal máxima se eleva a casi 40%, en los países de la región la misma se torna proporcional al nivel del 27,1%.

CUADRO 8
INGRESO GRAVABLE (COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA) Y ALÍCUOTAS LEGALES
DEL IR EN AMÉRICA LATINA Y OTRAS REGIONES – AÑO 2009
(En porcentajes)

Regiones	Ingreso gravable IRPN ^a		Alícuotas (en %)		
	Mínimo	Máximo	IRPN (mínima)	IRPN (máxima)	IRPJ
América Latina (18)	1,52	10,27	10,6	27,1	26,8
Caribe (17)	1,47	5,99	17,5	32,1	31,1
Este Asiático y Pacífico (32)	1,19	15,65	9,0	29,0	24,0
Europa Central y Asia Central (31)	1,08	2,16	13,3	19,4	15,8
M. Oriente y Norte de África (21)	1,21	8,60	10,4	26,0	24,9
Asia del Sur (8)	3,22	34,17	8,6	25,7	30,4
África Sub-Sahariana (47)	2,55	19,11	10,1	35,2	30,3
Europa Occidental (20)	0,36	3,97	16,7	39,9	26,1
EEUU y Canadá (2)	0,20	5,42	12,5	32,0	26,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de USAID Collecting Taxes 2009-10.

n.a. = No aplica.

Nota: Entre paréntesis se presenta el número de países que integran cada grupo (por región e ingresos) dentro de una muestra de 196 países (USAID).

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

Un segundo aspecto a considerar al analizar la reducción en las bases imponibles del gravamen a los ingresos personales está dado por los gastos tributarios. Durante las décadas del 80 y del 90, las bases imponibles de los principales tributos en América Latina sufrieron un proceso de erosión a través del otorgamiento de exenciones impositivas y otros beneficios tributarios que eran justificados, aunque no comprobados, por la necesidad de proveer incentivos para estimular el ahorro, promover la entrada de IED, estimular el desarrollo de los mercados financieros y bursátiles, siempre bajo el argumento de que tales beneficios estimularían el consecuente crecimiento de la economía, la reducción de los niveles de desempleo y la promoción de los sectores dinámicos de la economía. Debe resaltarse que el creciente otorgamiento de exenciones y beneficios tributarios, ha tenido un efecto contrario a la recomendación de ampliar la base gravable, incluida entre las diez principales propuestas de reforma del “Consenso de Washington”, de acuerdo con Williamson (1990).

De ahí que, a principios de los noventa y en el medio del proceso de reformas, Thirsk²⁵ señalaba que “pocos países han sido competentes para gravar los ingresos de capital. Los intereses están generalmente exentos debido al temor de la fuga de capitales y muchos países han sido inducidos a evitar la doble imposición de las utilidades eximiendo a los dividendos a nivel de las personas físicas”. Como resultado de esos desarrollos, afirmaba Thirsk en ese entonces, “hay ahora un menor énfasis en lograr la redistribución a través del sistema tributario y, por el contrario, poner mayor énfasis en lograr

²⁵ Thirsk W. (1991); “Lessons from Tax Reforms: An Overview”, The World Bank.

los objetivos de solvencia, neutralidad económica, y simplificación del sistema tributario a los efectos de adecuarse a las capacidades administrativas existentes”.

Sin embargo, los resultados obtenidos muestran que en muchos casos estas orientaciones no sólo no permitieron parar la fuga de capitales, aumentar los niveles de inversión y actividad en los países de la región sino que, en contra de lo previsto, fueron aprovechados oportunísticamente por personas y empresas en su afán de aumentar su tasa de retorno mediante la reducción del costo que implica el pago de determinados impuestos. En general, se observa que estos sistemas no han logrado mejorar la tasa de ahorro e inversión de los países a nivel global sino que solamente, en el mejor de los casos, llevaron a cambiar la asignación regional o sectorial de la inversiones dentro de los propios países.

CUADRO 9
GASTOS TRIBUTARIOS EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA POR TIPO DE IMPUESTO AÑO 2007
(En porcentajes del PIB)

Impuesto	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guatemala	México	Perú
IVA	1,14	0,36	0,76	1,92	3,40	1,96	2,15	1,44
Renta	0,51	1,11	4,21	1,60	1,20	5,28	3,02	0,29
Pers. Naturales	-	0,66	3,31	0,24	0,80	4,35	1,56	0,19
Pers. Jurídicas	-	0,45	0,90	1,36	0,40	0,93	1,45	0,10
Seguridad Social	0,25	0,74	-	-	-	-	-	-
Selectivos	0,13	0,00	-	-	-	-	-	-
Comercio exterior	0,16	0,08	-	-	-	0,20	-	-
Otros	0,02	0,00	-	-	-	0,46	0,76	0,32
Total (% del PIB)	2,21	2,29	4,97	3,52	4,60	7,91	5,92	2,05
Total (% de la recaudación)	8,90	9,10	24,60	22,00	35,30	63,50	50,70	11,90
GT IRPN / GT Total (en %)	-	28,8	66,6	6,8	17,4	55,0	26,4	9,3

Fuente: L. Villela, A. Lemgruber, M. Jorrat (2009) sobre la base de informes oficiales de los países.

Nota: Las amplias diferencias metodológicas entre los países analizados no permiten que los valores presentados sean comparables entre sí. Por ejemplo, en Guatemala se computa como gasto tributario el mínimo no imponible del impuesto a la renta, lo que constituye una excepción a la regla generalmente aceptada. Por otro lado, Chile incluye como gasto tributario al resultante de la diferencia entre la alícuota marginal del impuesto a la renta de sociedades y la alícuota marginal máxima del mismo tributo que grava los dividendos en cabeza de las personas físicas.

Actualmente, las diferentes metodologías utilizadas por los países para cuantificar el monto de los gastos tributarios limita la posibilidad de efectuar comparaciones entre los mismos. De todas maneras, aún con las limitaciones indicadas, es factible observar la importancia en términos de pérdida de recaudación que los mismos generan (mayor a dos puntos porcentuales del producto), y que confirman la importancia que estos tienen en los países de la región (Cuadro 9). En cuanto a la importancia de los gastos tributarios respecto de la presión tributaria total, se observan países con una participación relativamente baja, alrededor del 10% (Argentina, Brasil y Perú), otros con una importancia intermedia (Chile, Colombia y Ecuador) y por último, aquellos donde esta relación supera el 50% (Guatemala y

México), siempre teniendo en cuenta las importantes diferencias metodológicas existentes en las estimaciones que restringen todo análisis comparativo²⁶.

Una lección que emerge del análisis de la situación tributaria de los países muestra que aquellos casos que han logrado mejorar su situación corresponde a los países que incorporaron las últimas recomendaciones internacionales en las normas legales de la imposición a la renta. Resulta evidente que frente a un nuevo escenario económico internacional sustentado en la apertura comercial y financiera no es factible continuar con los mismos criterios de imposición que correspondían aplicar en el pasado durante los períodos de economías cerradas y fuertes restricciones financieras internacionales.

Al respecto, la aplicación del criterio de renta mundial, por lo menos en lo que hace a las rentas pasivas, la incorporación de precios de transferencia entre empresas vinculadas, los criterios para limitar la deducción de intereses que estén acorde con el monto de capital propio o el endeudamiento empresarial, las recomendaciones de los organismos internacionales para evitar la competencia tributaria nociva y las limitaciones en materia del otorgamiento de créditos correspondientes a remesas provenientes de paraísos fiscales, son algunos de los criterios que los países deberían tratar de implementar con la mayor brevedad posible a fin de proteger sus bases imponibles y poder evitar ser un blanco fácil para la evasión y la planificación impositiva internacional.

De manera complementaria con el estado de las artes en materia de imposición a la renta resulta evidente la conveniencia de impulsar normas en materia de intercambio de información entre las administraciones tributarias ya que solo bajo esquemas de cooperación conjunta es factible mejorar el control de la evasión internacional.

3. Elevado nivel de incumplimiento tributario por evasión impositiva y morosidad

El grado de cumplimiento impositivo constituye un elemento indispensable para lograr una política tributaria redistributiva. Sin este importante pilar –baja morosidad y evasión– ninguno de los dos pilares anteriores puede sostenerse.

La evasión es un obstáculo para el desarrollo, para el crecimiento equilibrado, y en general para la justicia en la que se debiera basar el sistema tributario. La evasión, al disminuir la cantidad de recursos fiscales recaudados por el Estado, reduce el espacio fiscal disponible, por lo que el Estado contará con menores recursos para cumplir sus habituales funciones por el lado de la política fiscal: estabilización, provisión de bienes públicos y redistribución del ingreso.

El bienestar de la población se ve afectado ya que la evasión puede modificar el impacto distributivo buscado por la legislación tributaria, afectando tanto a la equidad horizontal (“trato igual a quienes se hallen en igualdad de circunstancias”) como a la equidad vertical (“el trato adecuadamente desigual a quienes se encuentran en circunstancias distintas”). En relación con la equidad horizontal, la evasión puede hacer que individuos con la misma capacidad de pago no afronten la misma carga tributaria, ya que los evasores terminan pagando menos impuestos que aquellos contribuyentes que cumplen con sus obligaciones tributarias. En cuanto a la equidad vertical, ésta se puede ver afectada ya que las personas con una mayor capacidad contributiva suelen tener más oportunidades de acceder a asesorías profesionales que muchas veces promueven estrategias de elusión tributaria o reducen los riesgos del incumplimiento²⁷.

²⁶ Para un análisis detallado de los gastos tributarios en América Latina se sugiere consultar el trabajo de Jiménez J.P. y Podestá A. (2009) “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”. Allí se señala además que en la mayoría de estos países se han incrementado las renuncias tributarias en el año 2007-08 respecto de los valores registrados en años anteriores, siendo Brasil y México los países que muestran mayores incrementos relativos.

²⁷ Jiménez, J.P., Gómez Sabaini, J.C. y Podestá, A. (2010), op. cit.

Controlar la evasión tiene consecuencias en la posibilidad de poder disponer de los recursos necesarios para aumentar el gasto social y –como fue señalado anteriormente– resulta indispensable para satisfacer los criterios de equidad y progresividad de la estructura tributaria. El control de la evasión es, por lo tanto, un aspecto fundamental a tener en cuenta si se quiere mejorar la incidencia distributiva de los sistemas tributarios de la región.

El Cuadro que se presenta a continuación resume las estimaciones disponibles de las tasas de evasión en los dos principales tributos de los sistemas tributarios latinoamericanos. Allí puede observarse que las mismas resultan ser considerablemente menores en el caso del IVA que las correspondientes al Impuesto a la Renta, las cuales se perciben como muy elevadas aún con la escasa información estadística disponible.

CUADRO 10
TASAS ESTIMADAS DE INCUMPLIMIENTO TRIBUTARIO
EN EL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO Y EN EL IMPUESTO A LA RENTA

	Impuesto al Valor Agregado		Impuesto a la Renta			Año
	Tasa de evasión estimada	Año	Tasa de evasión estimada			
			Total	Individuos	Sociedades	
Argentina	21,2%	2006	49,7%	--	--	2005
Bolivia (Estado Plurinacional de)	29,0%	2004	--	--	--	--
Chile	11,0%	2005	47,4%	46,0%	48,4%	2003
Costa Rica	28,7%	2002	--	--	--	--
Colombia	23,5%	2006	--	--	--	--
Ecuador	31,8%	2005	63,8%	58,1%	65,3%	2005
El Salvador	27,8%	2006	45,3%	36,3%	51,0%	2005
Guatemala	37,5%	2006	63,7%	69,9%	62,8%	2006
México	20,0%	2006	41,6%	38,0%	46,2%	2004
Nicaragua	38,1%	2006	--	--	--	--
Panamá	33,8%	2006	--	--	--	--
Perú	37,7%	2006	48,5%	32,6%	51,3%	2006
República Dominicana	31,2%	2006	--	--	--	--
Uruguay	26,3%	2006	--	--	--	--

Fuente: Elaboración propia en base a las respectivas fuentes oficiales en el caso del IVA y al trabajo de Jiménez, J.P. et al. (2010) "Tax gap and equity in Latin America and the Caribbean" para el impuesto a la renta (ECLAC-GTZ).

En lo que respecta al Impuesto a la Renta, las estimaciones realizadas son escasas hasta el momento y, en consecuencia, también los mecanismos de control administrativo son más reducidos. Un reciente estudio publicado por la CEPAL permitió establecer las pautas fundamentales en este ámbito a nivel regional²⁸. De los siete países estudiados, donde se estimaron las tasas de evasión en el Impuesto a la renta debido a la inexistencia de datos oficiales, se observó que los coeficientes correspondientes al IRPN arrojan guarismos inferiores a los correspondientes al IRPJ (con la excepción de Guatemala), resultado que se explica por el alto contenido de retenciones en la fuente efectuadas a los ingresos de asalariados, quienes son los que aportan la mayor parte de la recaudación del gravamen, ya que gran parte de las otras fuentes de renta (dividendos, intereses, rentas de títulos públicos y ganancias de capital) se encuentran exentas del tributo.

²⁸ Jiménez, J.P. et al. (2010), op. cit.

III. Estimación de la recaudación potencial del Impuesto a la Renta en el contexto de América Latina ²⁹

A. Consideraciones metodológicas de las estimaciones efectuadas

Del análisis realizado en las secciones anteriores surge el interés por determinar la potencialidad del Impuesto a la Renta (en especial, del que recae sobre individuos) en cuanto a las posibilidades concretas de aumentar su recaudación efectiva en los países de América Latina, tanto en términos absolutos como relativos al total de ingresos tributarios.

Debe señalarse que la estimación de la base imponible potencial del impuesto a la renta debería incluir tanto a los gastos tributarios como las mediciones de evasión del impuesto. Sin embargo, las dificultades metodológicas en relación con definición de la base del impuesto, su administración y las deficiencias en el sistema de estadísticas de cada país y las divergencias entre países, además de los requerimientos informativos que esto demandaría en función de operar con metodologías homogéneas, ponen esta tarea cerca de lo inabordable.

²⁹ Los resultados presentados en esta sección del informe provienen de un estudio reciente próximo a publicarse como documento de trabajo de la CEPAL (“Estimación de la recaudación potencial del Impuesto a la Renta en América Latina”, realizado por Darío Rossignolo), en el cual se incluye el análisis detallado de las estadísticas utilizadas, la metodología empleada y las estimaciones obtenidas para un grupo seleccionado de países de América Latina.

Para llevar a cabo esta tarea, entonces, se recurrirá a realizar una estimación de recaudación potencial mediante la metodología de “esfuerzo tributario”. Al respecto, uno de los propósitos de las comparaciones internacionales de “esfuerzo tributario” es revelar si un país se encuentra limitado en la recaudación impositiva por una baja capacidad de generar recursos o por un bajo esfuerzo en la explotación de la capacidad tributaria existente para financiar el gasto público.

La metodología de estimación se desarrolló a partir de un modelo de datos de panel. A la manera de Gupta (2007), Davoodi y Grigorian (2007) y Stotsky y Woldemariam (1997), entre otros, se procuró estimar, en primer lugar, la capacidad de las economías latinoamericanas en generar un nivel de tributación relacionado con la renta de personas naturales en función de diversas variables explicativas³⁰. Una vez estimado el modelo, se relacionó la capacidad tributaria predicha por el mismo con la presión tributaria de cada momento del tiempo, para obtener una estimación de esfuerzo tributario que determine si los países están recaudando por encima o por debajo de su potencial.

Antes de continuar es necesario hacer una aclaración pertinente. La gran mayoría de los trabajos realizados en esta materia llevaron a cabo estimaciones sobre la base de datos estadísticos para un numeroso grupo de países (generalmente, países de una misma región geográfica o de un similar nivel de desarrollo económico)³¹. Obviamente, la disponibilidad de una cuantiosa cantidad de observaciones para las variables utilizadas en los modelos de estimación econométrica brinda mayor robustez y consistencia a los resultados que han de obtenerse. En este sentido, y aún con las limitaciones que esto pudiera ocasionar, el análisis empírico presentado en este informe se aplica exclusivamente al contexto de los países de América Latina, en un intento por determinar, como ya se mencionó, la potencialidad del Impuesto a la Renta en la región.

La fuente básica de información es la base de datos del proyecto IDLA³², que compila datos oficiales y de CEPAL, CEDLAS, Fondo Monetario Internacional (World Economic Outlook, Government Financial Statistics), Banco Mundial (World Development Indicators), entre otros organismos. El período analizado es el comprendido entre 1990 y 2008, sujeto a la disponibilidad de información, para 15 países de Latinoamérica³³.

Cabe consignar que las observaciones correspondientes al IRPN fueron recalculadas con información proveniente de cada país con el fin de reflejar en la recaudación de este impuesto la cuantía correspondiente a lo que habitualmente se informa en el rubro “Otros recursos sin discriminar”. La media así calculada es de 1,12% del PIB para todos los períodos.

En los siguientes gráficos se observa la correlación entre el cociente de recaudación a producto y distintas variables explicativas para el particular del IRPN (“variable t4”). Cabe aclarar que los mismos se refieren al promedio, para cada país, del período 1990-2008.

En el Gráfico 7 puede apreciarse que existe una correlación positiva entre la recaudación tributaria del IRPN, medida a través del ratio ingresos tributarios a PIB, con el ingreso per cápita, lo que es consistente con el resto de la literatura en la materia³⁴.

³⁰ Las estimaciones fueron realizadas utilizando el programa econométrico Stata 11.2

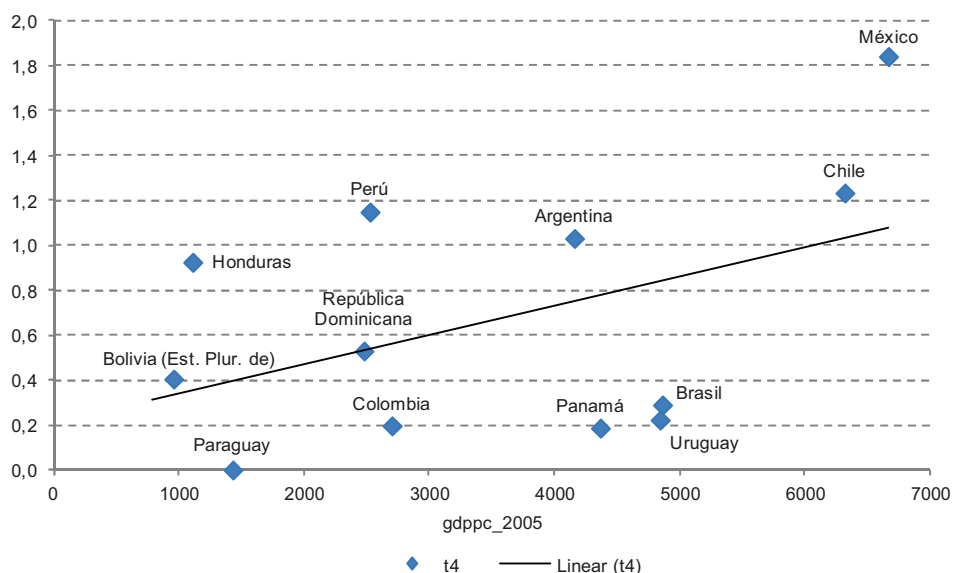
³¹ Para una reseña de trabajos sobre estos tópicos, consultar: Gupta (2007); “Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries”, IMF.

³² Del inglés “Income Distribution in Latin America”, UNU-WIDER, http://www.wider.unu.edu/research/current-programme/en_GB/Impact-of-Economic-Crisis.

³³ Dado que Costa Rica, Paraguay y Venezuela no contaban con series completas sobre la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas Naturales, estos países fueron excluidos del análisis.

³⁴ Entre los estudios que encuentran una relación positiva y significativa entre estas variables, se encuentra, entre otros, Lotz, J. and E. Morris, (1967), “Measuring ‘Tax Effort’ in Developing Countries”, Staff Papers, Fondo Monetario Internacional, Vol. 14, pp. 478-499, Washington, DC; Stotsky, J. y WoldeMariam, A. (1997): “Tax Effort in the Sub-Saharan Africa”, International Monetary Fund, Working Paper WP/97/107; Gupta, A., (2007), “Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries”, IMF Working Paper; y Pessino, C. y R. Fenochietto (2010), “Determining countries’ tax effort”, Revista de Economía Pública, 195-(4/2010): 65-87, Hacienda Pública Española.

GRÁFICO 7
CORRELACIÓN ENTRE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL IRPN PROMEDIO Y EL PIB PER CÁPITA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IDLA.

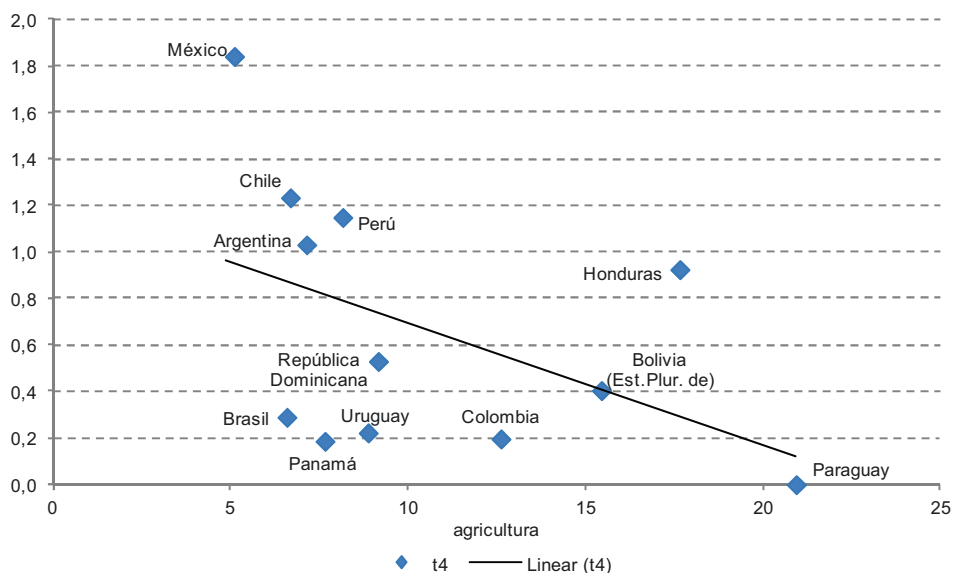
De la misma manera, es coincidente con los antecedentes empíricos la correlación negativa existente entre la participación de la agricultura en el producto y la recaudación del tributo mencionado³⁵.

Es importante analizar la correlación existente con una medida de desigualdad en la distribución del ingreso. Se puede apreciar que la misma es decreciente al considerar el impuesto a la renta, es decir, a mayor desigualdad, menor recaudación del impuesto personal a los ingresos³⁶.

³⁵ La relación negativa y significativa entre la participación de la agricultura y la recaudación tributaria es una de las más analizadas en la literatura de esfuerzo tributario. Son numerosos los estudios que encuentran una relación negativa y significativa entre estas variables, entre otros, Stotsky, J. y WoldeMariam, A. (1997): "Tax Effort in the Sub-Saharan Africa", International Monetary Fund, Working Paper WP/97/107; Gupta, A., (2007), "Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries", IMF Working Paper; Piancastelli, M. (2001), "Measuring the tax effort of developed and developing countries. Cross country panel data analysis – 1985/95", Documento para la discusión, Instituto de Pesquisa Economica Aplicada, IPEA, Rio de Janeiro, Septiembre; Bird, R.M., J. Martinez-Vazquez, and B. Torgler, (2004), "Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries," International Studies Program Working Paper 04-06; Gupta, A., (2007), "Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries", IMF Working Paper; y Pessino, C. y R. Fenochietto (2010), "Determining countries' tax effort", Revista de Economía Pública, 195-(4/2010): 65-87, Hacienda Pública Española.

³⁶ No existen muchos estudios que hayan encontrado una relación significativa y negativa entre la desigualdad de la distribución del ingreso y la recaudación tributaria. Entre los estudios más relevantes al respecto, cabe destacar Bird, R.M., J. Martinez-Vazquez, and B. Torgler, (2004), "Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries," International Studies Program Working Paper 04-06; y Pessino, C. y R. Fenochietto (2010), "Determining countries' tax effort", Revista de Economía Pública, 195-(4/2010): 65-87, Hacienda Pública Española.

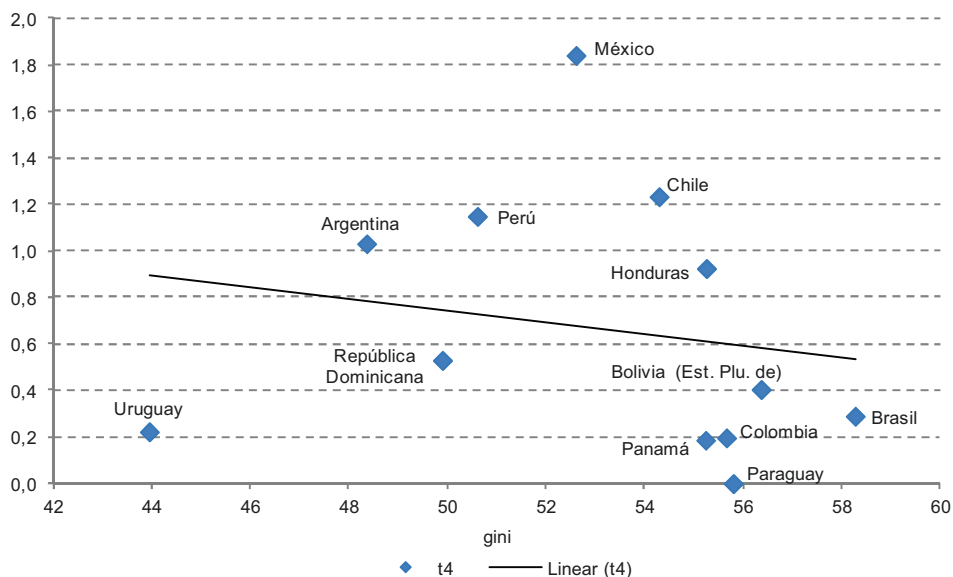
GRÁFICO 8
CORRELACIÓN ENTRE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL IRPN PROMEDIO Y LA PARTICIPACIÓN DE LA AGRICULTURA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IDLA.

La consistencia de las relaciones encontradas en los gráficos anteriores será testeada en los modelos que se presentarán a continuación, en los cuales, adicionalmente a las variables independientes presentadas, se controlará por otras variables (entre las cuales se incluyen el nivel de informalidad y un indicador de calidad institucional) que ayuden a explicar las causas de las variaciones de la recaudación de estos impuestos directos.

GRÁFICO 9
CORRELACIÓN ENTRE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DEL IRPN PROMEDIO Y EL ÍNDICE DE GINI



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IDLA.

B. Especificación del modelo de base y resultados generales

En el presente apartado se presentan los modelos especificados con el fin de aproximar a los determinantes de la recaudación del impuesto a la Renta. Se llevaron a cabo dos series de estimaciones, para el total del Impuesto a la Renta y para el caso particular del Impuesto a la Renta de Personas Naturales.

El modelo de base a desarrollar para las estimaciones es el siguiente, en donde se utilizan especificaciones tanto para los efectos fijos como para efectos aleatorios. El modelo de efectos fijos asume características específicas para cada país no captadas por las variables explicativas, siendo su especificación la siguiente, donde y_{it} es el ratio de recaudación del impuesto a la renta de personas naturales a PIB en el país i en el período t , α es el efecto fijo específico por país, X_{it} es el set de variables estructurales y los vectores Y_{it} y Z_{it} incluyen variables institucionales y de política.

$$y_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \gamma Y_{it} + \delta Z_{it} + \varepsilon_{it}$$

La especificación de efectos aleatorios incluye u_i como efecto aleatorio, generando

$$y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + \gamma Y_{it} + \delta Z_{it} + u_i + \varepsilon_{it}$$

Las variables estructurales utilizadas para las estimaciones son las siguientes:

- Grado de desarrollo económico: se incluye el logaritmo del PIB per cápita en dólares constantes de 2000.
- Composición de la actividad económica: se incluye la participación de la agricultura en el PIB.
- Grado de apertura económica: se incorporan las exportaciones y las importaciones como porcentaje del PIB.
- Dependencia de fondos externos: se agrega la Deuda externa como porcentaje del PIB.
- Desigualdad en la distribución del ingreso, medida a partir del índice de Gini.
- Nivel educativo: como variable proxy se incorpora porcentaje de gasto público en educación sobre el PIB³⁷.
- Estabilidad del gobierno: el número de períodos desde el cambio más reciente de régimen o el fin del período de transición definido por la carencia de instituciones políticas estables (IDLA).
- Economía informal: el porcentaje de economía informal se adicionó como variable explicativa, como proxy de moral tributaria baja³⁸.

En el Cuadro 11 se muestran los resultados de un modelo de datos de panel, tanto para el IRPN como para el total del impuesto a la renta³⁹.

³⁷ Ver Pessino y Fenocchietto (2010); "Determining countries' tax effort", Hacienda Pública Española. Dado que se desconoce el grado en que la recaudación de impuestos sobre la Renta son utilizados para financiar el gasto educativo, y debido también al hecho de que la participación de los impuestos sobre la Renta en el total de recaudación es inferior a la de los tributos indirectos, se asume que la potencial endogeneidad entre ambas variables es de una magnitud no significativa.

³⁸ Con el doble propósito de reducir la potencial simultaneidad entre la economía informal y el esfuerzo tributario, a la par de incrementar la cantidad de observaciones de la variable dependiente, se realizó un procedimiento de imputación a partir de estimar un modelo lineal en el cual se colocó a la informalidad como variable dependiente, para finalmente incorporarla como variable explicativa a las estimaciones a realizar. Como variables explicativas de dicha variable se incluyeron a las alícuotas máximas del Impuesto a la Renta y del IVA; la presión tributaria total, incluyendo seguridad social, el nivel de gasto público total, el nivel de ingreso, y un indicador de calidad institucional.

CUADRO 11
RESULTADOS DE LAS ESTIMACIONES PARA EL MODELO ESPECIFICADO
MODELO DE DATOS DE PANEL CORREGIDOS POR AR(1)

Variable / coeficiente	Impuesto a la Renta	IRPN
lgdpc_2000	0,8544183	0,5255684
z value	4,37	4,88
P>z	0	0
gini	0,0575671	0,0251085
z value	2,93	2,7
P>z	0,003	0,007
informalest	-0,0895211	-0,0253681
z value	-3,28	-1,72
P>z	0,001	0,085
soc_edu	0,1126824	0,1148198
z value	1,65	2,74
P>z	0,099	0,006
debt	-0,0010651	0,0002796
z value	-0,93	0,59
P>z	0,351	0,554
exports	-0,0127627	-0,006751
z value	-1,4	-1,86
P>z	0,16	0,063
imports	0,0208096	0,0091745
z value	2,19	-1,86
P>z	0,029	0,063
durable	0,0289219	0,0009
z value	3,42	0,17
P>z	0,001	0,868
_cons	-2,593227	-3,454144
z value	-0,85	-2,14
P>z	0,393	0,032
Observaciones	252	215
Número de países	15	13
R squared overall	0,1244	0,2541

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las estimaciones realizadas.

³⁹ Dada la elevada correlación existente entre el logaritmo del PIB per cápita a valores constantes de 2000 (CEPAL), y la participación de la agricultura (-0,81), se decidió seguir el procedimiento de realizar estimaciones independientes, explicitando series de modelos en los cuales se incluyan como variables explicativas al PIB per cápita y a la participación de la agricultura por separado (Gupta, 2007). Del mismo modo, la elevada correlación existente entre el PIB per cápita y la ayuda financiera (-0,72) llevó a eliminarla del set de variables explicativas.

A partir del modelo resultante presentado en el cuadro anterior, el primer resultado que puede apreciarse es que el coeficiente del logaritmo del PIB per cápita a valores de 2000 es positivo y significativo en todas las especificaciones⁴⁰, lo que coincide con la literatura en la materia. Esto implica que la capacidad de pago y de recaudación de impuestos, específicamente, del Impuesto a la Renta, crece con el nivel de desarrollo económico⁴¹.

Mientras tanto, el coeficiente de Gini muestra una asociación positiva y significativa (con mayor significatividad en el caso del PIB per cápita como variable dependiente); a mayor desigualdad en la distribución del ingreso, mayor recaudación del impuesto a la renta⁴². La mayor desigualdad en la distribución implica que mayor cantidad de individuos están concentrados en los tramos superiores de ingreso; dado que la recaudación del impuesto sobre la renta se concentra en los tramos de ingreso superiores, es razonable esperar una relación positiva entre ambas variables.

Como es de esperar, la informalidad influye negativamente en la recaudación del impuesto para la mayoría de los modelos, en forma significativa, mientras que la deuda a producto resulta poco significativa. En una misma línea con los resultados encontrados en la literatura, es posible apreciar relaciones tanto negativas como positivas entre la deuda y la recaudación impositiva. De acuerdo con Gupta (2007), el grado de endeudamiento externo puede estar afectando la performance recaudatoria de los países. Por ejemplo, para generar las divisas necesarias para cumplir con los servicios de la deuda, un país puede decidir reducir importaciones, con lo que la recaudación tributaria será menor. Por el contrario, otra alternativa sería incrementar los aranceles a la importación, por ejemplo, o derechos de exportación, para generar superávit primarios para cumplir con los compromisos asumidos.

Por su parte, los resultados para las variables de comercio exterior muestran que existe una asociación negativa para las exportaciones, estando este resultado posiblemente influenciado por los casos en los que los impuestos a las exportaciones disminuyan probablemente la base imponible del impuesto a la Renta, y una relación positiva y significativa para las importaciones, en donde puede verse que un aumento de las importaciones esté incrementando la recaudación del impuesto, particularmente en lo que concierne a las retenciones en Aduana.

En cuanto a las variables institucionales, la estabilidad política (“durable”) influye positiva y significativamente en la recaudación del impuesto a la Renta en todas las especificaciones, sugiriendo que una mayor estabilidad del gobierno se relaciona con una mayor calidad regulatoria y un mayor control institucional llevan a un mayor cumplimiento tributario. Mientras tanto, el nivel de educación, aproximado a través del gasto público en educación, influye en forma positiva para explicar la recaudación del impuesto a la Renta; se espera que, a mayor nivel educativo, exista un mayor nivel de comprensión de cómo pagar y de por qué es útil cumplir con las obligaciones tributarias⁴³.

En lo que respecta específicamente al Impuesto a la Renta de Personas Naturales, se ha encontrado que, del total de países analizados, existe un par (Colombia y Uruguay) en donde la institucionalización del IRPN, al nivel de generalización imperante en el resto de los países, se llevó a cabo en el transcurso del período bajo análisis, con lo cual, en buena parte de la muestra la participación de la recaudación del IRPN sobre el PIB es inferior al 0,2%. Esto determinó que los países mencionados se excluyeran del cálculo de los determinantes de la recaudación del IRPN para América Latina.

⁴⁰ Cabe consignar que en el documento original que sirvió como base para este apartado, se realizaron estimaciones de base bajo modelos de efectos fijos y aleatorios. La imposibilidad de rechazar la hipótesis nula de autocorrelación de primer orden llevó a recalcular los modelos con corrección por AR(1).

⁴¹ En el documento de base se encuentra, en la estimación independiente, que existe una relación negativa, y también significativa, entre la presión tributaria del Impuesto a la Renta y la participación de la agricultura en el PIB.

⁴² Comparando los resultados de las estimaciones presentadas con las de las correlaciones anteriores es importante establecer la siguiente diferenciación. En el primer caso es sólo una correlación entre la recaudación promedio para todos los años por país, y el Gini promedio para todos los años, por país, y aparece una correlación negativa, aunque no pueden establecerse medidas de bondad de ajuste o de significatividad de las correlaciones. En el segundo, la relación positiva aparece cuando se controla por las demás variables independientes, siendo los coeficientes, en todos los casos, significativos.

⁴³ Ver Pessino y Fenocchietto (2010), op.cit.

El coeficiente del logaritmo del PIB per cápita a valores de 2000 es positivo y significativo⁴⁴. El coeficiente de Gini muestra una asociación positiva y significativa (al igual que en el caso anterior, con mayor significatividad en el caso del PIB per cápita como variable dependiente); a mayor desigualdad en la distribución del ingreso, mayor recaudación del IRPN, dado que el mismo es soportado por los tramos de renta superiores.

La informalidad influye negativamente en la recaudación del impuesto en forma significativa, mientras que la deuda a producto tiene una relación positiva y más significativa que en el caso del impuesto a la Renta total. En cambio, los resultados para las variables de comercio exterior muestran que existe una asociación menos significativa, tanto para las exportaciones como para las importaciones, que en el caso del total del impuesto.

En cuanto a las variables institucionales, la estabilidad política (“durable”) influye positiva y significativamente en la recaudación del IRPN; el nivel de educación, aproximado a través del gasto público en educación, influye, en todos los casos en forma positiva en la recaudación del mencionado tributo.

C. Resultados sobre la potencialidad del IRPN en países seleccionados

En este apartado se analizará el desempeño de la recaudación en relación con el nivel potencial, que surge de las especificaciones presentadas en los modelos anteriores. A partir de los coeficientes estimados, se generará una predicción que determinará la recaudación potencial. La comparación entre la recaudación estimada y la efectiva de cada período determinará si los países están recaudando por encima o por debajo de su potencial respectivo⁴⁵.

Este enfoque tiene obviamente varias limitaciones⁴⁶, entre las cuales pueden citarse la existencia de factores inobservables que afecten a la recaudación y no hayan sido consideradas en las especificaciones anteriores, la reducida disponibilidad de datos, y el hecho de que el nivel de recaudación potencial estimado es muy sensible a la especificación elegida. A continuación se presentarán los resultados de las estimaciones⁴⁷.

Argentina ha evidenciado un notable incremento de la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas Naturales a lo largo del período analizado, creciendo a una tasa anual acumulativa del 12%. Si bien el punto de partida es inusualmente bajo, de 0,22 puntos del PIB en 1990 debido al efecto de rezago fiscal producto del proceso hiperinflacionario, la misma ha alcanzado valores de 1,71% del PIB en 2008. La presión impositiva de este tributo, promedio para 1990-2008, es de 1,03 del PIB, la cual ha sido superada a partir de 1999.

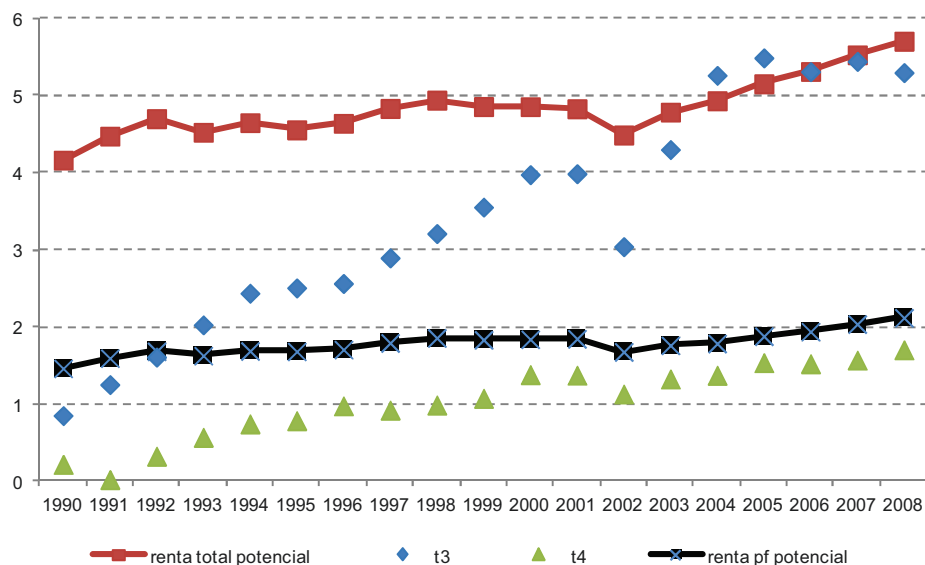
⁴⁴ En el documento que sirvió de base para este apartado se muestra también la relación negativa, y también significativa, existente entre la presión tributaria del IRPN y la participación de la agricultura en el PIB.

⁴⁵ El término “potencial” está definido para cada país. Se estima un modelo lineal de panel con corrección por autocorrelación; es decir, que cada país tiene su propia recaudación potencial. El hecho de que haya varios países que están recaudando por encima de su potencial es un resultado usual también en la literatura de esfuerzo tributario: por ejemplo en Davoodi y Grigorian (2007), en promedio, tanto los países de ingresos bajos como los de ingresos medios bajos recaudan muy por encima de su potencial; Artana (2010) llega a un resultado similar para Argentina.

⁴⁶ Gupta (2007); op.cit.

⁴⁷ En los siguientes gráficos se reestimaron los valores de recaudación potencial para el Impuesto a la Renta global bajo la misma escala que la utilizada para el IRPN, sobre una muestra de 13 países de la región (se excluyen Colombia y Uruguay por las razones ya explicitadas).

GRÁFICO 10
CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA DEL IMPUESTO
A LA RENTA Y EL IRPN - ARGENTINA



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IDLA.

Nota: La línea punteada superior (t3) corresponde a la recaudación efectiva del impuesto a la Renta; la línea punteada inferior (t4) refiere a la recaudación efectiva del IRPN. Mientras tanto, la línea quebrada superior corresponde a la recaudación potencial del Impuesto a la Renta, y la línea entera inferior refiere a la recaudación potencial del IRPN.

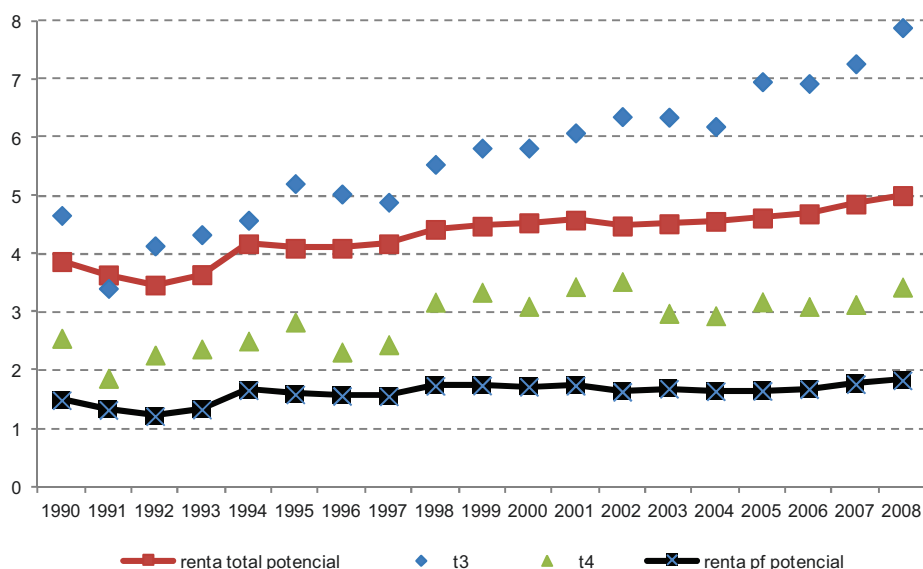
Para el caso del total del Impuesto a la Renta, el mismo ha crecido a una tasa anual acumulativa del 10,7%, creciendo desde 0,85% del PIB a un valor de 5,3%. Contribuyen a este comportamiento el crecimiento de ingresos nominales y reales asociados a la mejora en la actividad económica, lo que incrementa la base imponible, conjuntamente con la falta de actualización de mínimos no imponibles y deducciones consistente con el crecimiento de la base imponible mencionado anteriormente.

A partir del análisis del Gráfico 10 puede concluirse que la brecha entre la recaudación potencial propia y la efectiva del impuesto a la Renta total está en su mayor parte explicada por la brecha del IRPN, a partir de 2004, cuando la recaudación de Renta se acerca, e inclusive supera a la potencial, el comportamiento está explicado por un ligero estrechamiento de la brecha del IRPN, pero en gran medida también por un aumento de Renta de Personas Jurídicas. Esto implicaría que existe margen para un incremento del IRPN, dado que no se ha alcanzado aún el potencial propio. En promedio, el IRPN recaudó para todo el período un 0,8% del PIB menos que el potencial propio; para 2008 se está aún un 0,41% por debajo.

Para Brasil la situación es la opuesta. Una vez considerados los datos de recaudación del impuesto a la Renta de Personas Naturales corregidos, es decir, incluyendo en la recaudación la parte correspondiente a los ingresos no clasificables (utilizando información oficial pudo discriminarse la parte correspondiente a Personas Naturales), la recaudación efectiva es superior a la potencial propia para todo el período analizado. Este comportamiento se aprecia tanto para el IRPN, como para el total del impuesto sobre los ingresos (Gráfico 11).

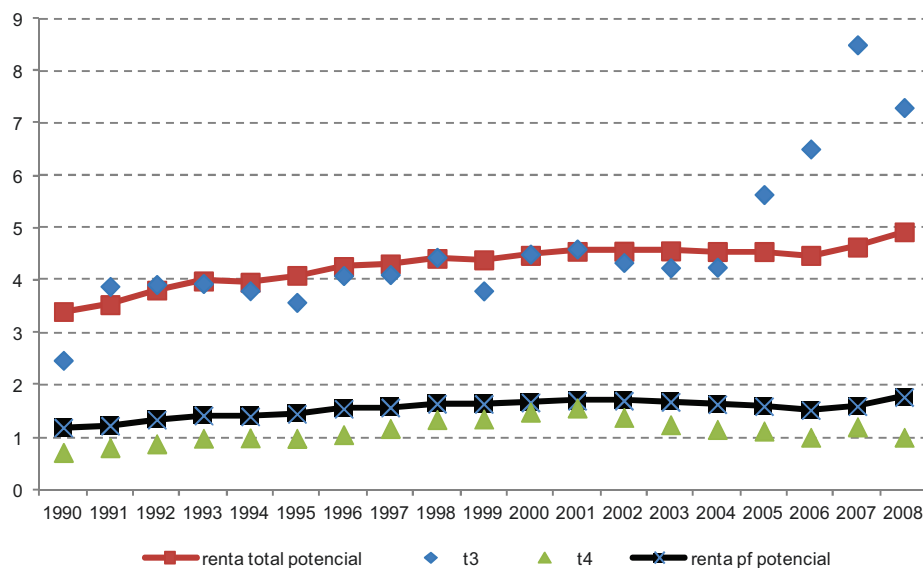
Si bien la recaudación del IRPN en Brasil se ha mantenido aproximadamente estable (crecimiento del 1,7% anual acumulativo), con una presión impositiva promedio del IRPN para este impuesto del 2,9% del PIB, la recaudación efectiva excede a la potencial propia en alrededor de 40% en promedio. En términos del PIB, Brasil recauda, para el caso del IRPN, alrededor de 1,3% del PIB por encima de su potencial.

GRÁFICO 11
CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA
DEL IMPUESTO A LA RENTA
Y EL IRPN - BRASIL



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IDLA.

GRÁFICO 12
CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA
DEL IMPUESTO A LA RENTA
Y EL IRPN - CHILE



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IDLA.

En Chile la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas Naturales en 1990 fue de 0,7% del PIB, mientras que para 2008 la misma alcanzó el 1%, con una presión tributaria promedio de 1,2% y mostrando un aumento entre períodos del 41%. Según el Gráfico 12, este tributo evidencia un pico en la serie en 2001,

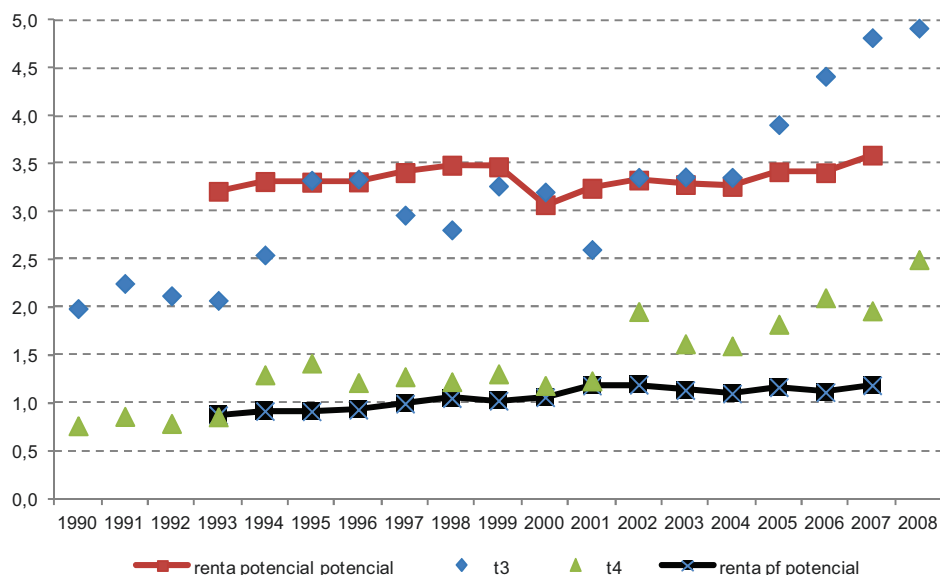
con un valor de 1,6% del PIB y a lo largo del período analizado, el crecimiento anual acumulativo es del 1,9%, superado en 1997, aunque en 2006 y 2008 se volvió a caer por debajo del mismo.

Cuando se compara la evolución de la recaudación con su potencial, durante el período 1990-2008 se advierte un comportamiento de la recaudación del impuesto inferior al potencial para el caso del IRPN, el que sin embargo es cercano al potencial para el caso del Impuesto a la Renta.

Adicionalmente, la brecha de recaudación potencial a efectiva para este país es aún creciente, dado que el nivel efectivo de ingresos tributarios para este gravamen muestra una caída a partir de 2001⁴⁸. En consecuencia, para el promedio del período analizado, la recaudación del IRPN se encuentra 0,4 puntos del PIB por debajo del potencial propio, implicando un claro problema de composición de la recaudación⁴⁹, conclusión a la que se llega a partir de verificar que el total del impuesto se encuentra cerca de su potencial, mientras que el IRPN está por debajo del mismo.

Para el caso de El Salvador, la recaudación del impuesto a la renta de Personas Naturales en 1990 fue de 0,76% del PIB, mientras que para 2008 la misma alcanzó el 2,5%. En consecuencia, entre extremos la recaudación en términos del PIB creció a una tasa anual acumulativa es del 6,8%, y el promedio es de 1,42% para el IRPN (Gráfico 13). En comparación con la recaudación potencial propia, la recaudación efectiva es, para el IRPN, superior; en promedio, la misma excede en 0,5% del PIB a la recaudación potencial estimada para este país.

GRÁFICO 13
CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA DEL
IMPUESTO A LA RENTA
Y EL IRPN - EL SALVADOR



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IDLA.

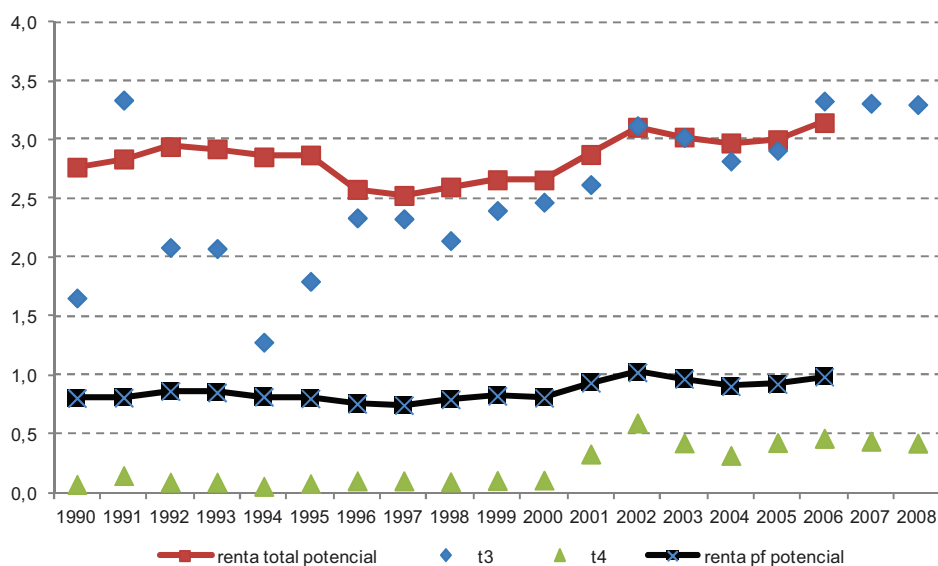
⁴⁸ En promedio, Chile evidencia una brecha del 39% en relación con su potencial para el IRPN para todo el período 1990-2008.

⁴⁹ No obstante, es importante mencionar que en Chile, los impuestos que pagan las personas jurídicas son a cuenta de los impuestos personales, puesto que se permite rebajarlos de éstos. Así, todas las rentas obtenidas por las personas naturales residentes, ya sean del capital o del trabajo, deben pagar anualmente el Impuesto Global Complementario (IGC), pudiendo rebajar como crédito los impuestos de Primera o Segunda Categoría. Por lo que hay que tener en consideración que los datos del IGC se presentan netos de los créditos de Primera y Segunda Categoría. Para mayor información véase Jorratt (2009).

Sin embargo, para El Salvador la recaudación total del Impuesto a la Renta resulta inferior, en promedio, a la potencial en 0,8 puntos del PIB, aún cuando parece haber revertido esa tendencia en los últimos años. A la inversa de los casos anteriores, parece existir una menor recaudación del impuesto a la renta de sociedades en relación a su potencial y, por ende, una estructura mejor balanceada entre ambos componentes del Impuesto a la Renta.

En **Guatemala** la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas Naturales en 1990 fue de 0,07% del PIB, mientras que para 2008 la misma alcanzó el 0,42%, con una presión promedio de 0,24% y mostrando un aumento entre períodos del 25%. El IRPN ha crecido a un ritmo mayor que el total del impuesto a la Renta, dado que el primero creció a una tasa anual acumulativa del 10,2% y el segundo al 3,9%.

GRÁFICO 14
CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA
DEL IMPUESTO A LA RENTA
Y EL IRPN - GUATEMALA

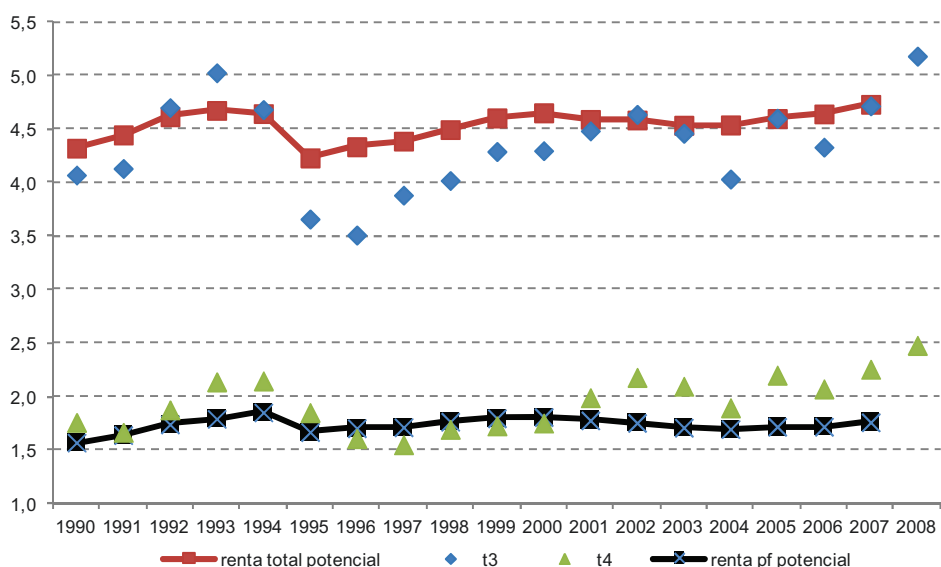


Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IDLA.

Cuando se compara la evolución de la recaudación con su potencial, como puede verse en el Gráfico 14, durante todo el período bajo análisis se advierte un comportamiento de la recaudación del impuesto inferior al potencial, tanto para el caso del IRPN (t4), el que sin embargo es cercano al potencial para el caso del Impuesto a la Renta (t3), aunque sólo en los períodos más recientes. En consecuencia, en el promedio de todos los períodos analizados, la recaudación del IRPN se encuentra 0,6 puntos del PIB, mientras que la del impuesto a la renta es 0,4% menor que la potencial propia.

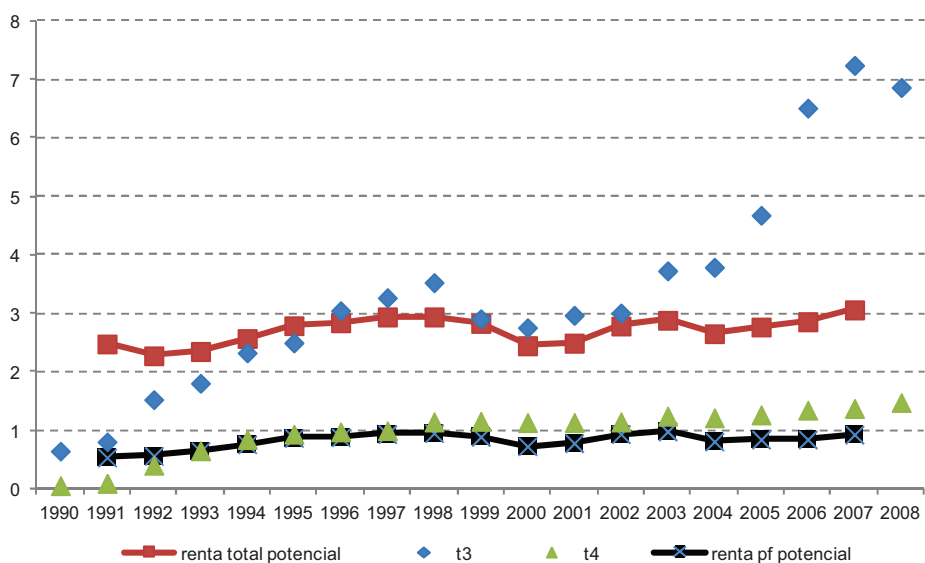
Para México se aprecia un comportamiento oscilante. La presión tributaria del IRPN ha crecido, entre períodos, un 41%, con una tasa de incremento anual acumulativa del 1,9%, dado que la misma fue en 1990 del 1,75% del PIB, y en 2008, del 2,48%. Cuando se compara la evolución de la recaudación con su potencial correspondiente, durante todo el período bajo análisis se advierte un comportamiento de la recaudación del impuesto muy superior al potencial a partir del 2000, y muy inferior en algunos tramos previos, tal como puede observarse en el Gráfico 15.

GRÁFICO 15
CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA
DEL IMPUESTO A LA RENTA
Y EL IRPN - MÉXICO



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IDLA.

GRÁFICO 16
CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL TRIBUTARIA
DEL IMPUESTO A LA RENTA
Y EL IRPN - PERÚ



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de CEPAL e IDLA.

En **Perú** la recaudación del IRPN en 1990 fue de 0,06% del PIB, mientras que para 2008 la misma alcanzó el 1,48%; para el total del Impuesto a la Renta, los valores son de 3,7% del PIB y 4,7% del PIB, respectivamente. Evidencia un crecimiento sostenido de la presión tributaria de este impuesto

(lo que puede estar muy relacionado con el aumento de los precios de los minerales durante ese período), incrementándose a una tasa anual acumulativa de alrededor del 20%, muy superior a la del total del impuesto, que es del 1,3%. En el caso del IRPN, el promedio de la serie es de alrededor de 0,98 puntos del PIB, superado en 1996.

De manera similar a lo que acontece en el caso de Brasil, al comparar la evolución de la recaudación con su potencial, durante todo el período bajo análisis se advierte un comportamiento de la recaudación del impuesto superior al potencial propio. La presión tributaria efectiva del IRPN excede a la potencial en 0,4 y 0,2 puntos del PIB, respectivamente; en el total de Renta la brecha es aún mayor (Gráfico 16).

Síntesis y conclusiones

i. Dentro del contexto de cambios políticos y económicos orientados a mejorar el impacto de las políticas económicas en la distribución del ingreso, la cuestión tributaria ha encontrado también en la última década un lugar de significación. Mientras que las reformas de los años 80 y 90 han puesto su énfasis en los aspectos de solvencia y eficiencia de la política tributaria, resultan evidentes los recientes cambios en este paradigma en el cual la cuestión de la equidad distributiva encuentra un lugar que no tenía en la última parte del siglo pasado. Así, se observa que actualmente el tema de la progresividad y redistribución vía tributos es precisamente un tema de análisis y evaluación en el diseño de todas las reformas recientes.

ii. Una visión de largo plazo muestra que los cambios en la estructura tributaria de los países de América latina han estado en consonancia con la dirección indicada por la teoría clásica de la imposición mostrando cómo, a medida que las economías de la región han ido creciendo, se ha producido un crecimiento constante en la participación de la imposición directa, crecimiento que ha venido acompañado también por la elevación del monto de ingresos tributarios respecto al PIB de cada país. En ese sentido, luego de varias décadas donde la carga tributaria de la imposición directa no lograba superar el 3,5% del PIB, el promedio de los años 2000-2009 muestra un fuerte impulso en los ingresos de estos gravámenes al superar los 5 puntos porcentuales del PIB.

iii. Durante los años 80 y 90, las políticas económicas han estado orientadas por los criterios y recomendaciones reunidos alrededor del “Consenso de Washington”, por lo cual las reformas tributarias impulsadas en esos períodos enfatizaron la aplicación de un gravamen general sobre bienes y servicios (el Impuesto al Valor Agregado) como sustituto de la imposición arancelaria, la derogación de impuestos de bajo rendimiento, la simplificación de las normas, la reducción de los niveles y tramos del Impuesto a la Renta, y la generalización de las bases imponibles, aunque el énfasis respecto a este último punto se centró más en torno al IVA que respecto a la imposición sobre los ingresos.

iv. En los últimos años, se ha observado un aumento general de la carga tributaria promedio para la región que acompañó al fuerte y acelerado proceso de crecimiento económico impulsado por el auge en los precios de las exportaciones de bienes primarios. Asimismo, como consecuencia indirecta de las medidas de política tributaria implementadas en las décadas del 80 y 90, se registraron cambios en las estructuras tributarias de los países donde se destaca el avance relativo del Impuesto a la Renta, llegando a superar el 25% del total de ingresos tributarios en América Latina. Esta cifra, además, podría subir sustancialmente si a ello se agrega la importancia de los recursos destinados a la Seguridad Social que oscilan entre un 15 al 20% del total recaudado. De tal forma ambos gravámenes contribuyen conjuntamente con una participación en la recaudación que supera a la importancia del Impuesto al Valor Agregado.

v. Por otra parte, la estructura tributaria vigente presenta desde hace varios años ciertos desbalances que deben ser tenidos en cuenta a la hora de diseñar reformas tributarias. Por un lado, se observa un sesgo a favor de los impuestos indirectos (que representan más del 50% de los ingresos tributarios totales) por sobre la imposición directa (básicamente, tributos sobre los ingresos), lo cual establece un contraste respecto de lo observado en los países desarrollados y en otras regiones del planeta. Y, en lo estrictamente referido al Impuesto a la Renta, se encuentra que la recaudación del gravamen está fuertemente sesgada hacia los ingresos de las rentas corporativas (especialmente las empresas mineras y petroleras), que registran en términos absolutos valores cercanos a los observados para los países desarrollados (3,5-3,6% del PIB), mientras que los ingresos provenientes de las rentas personales permanecen aún en niveles muy reducidos en la mayor parte de los países de la región ya que no superan el 1,5% al 2,0% del PIB, siendo los mismos varias veces menores a los de los países de altos ingresos. En ese sentido, cambios hacia los valores actualmente observados para los países de Europa y Asia Central brindarían un objetivo razonable para ser alcanzado.

vi. El vigoroso avance del IVA y del Impuesto a la Renta desde 1990 hasta la actualidad, erigiéndose como los principales componentes de los sistemas tributarios de la región, esconde importantes diferencias entre ambos tributos. Mientras que para el primero de ellos el crecimiento absoluto y relativo de su recaudación se sustentó en un aumento gradual de las alícuotas generales, una ampliación de la base imponible y una considerable mejora en el nivel de cumplimiento del mismo, en lo que respecta al Impuesto a la Renta estos hechos estilizados no se han visto replicados y, en consecuencia, no han evolucionado en el mismo sentido. Por ejemplo, la reducción que experimentaron las tasas máximas del tributo, cuyo promedio regional se ubica en torno al 27%, estaría en línea con los niveles actuales a nivel internacional para las personas jurídicas, no así en el caso de las personas naturales donde las alícuotas aplicadas en América Latina resultan muy inferiores a las utilizadas en los países desarrollados.

vii. Otras dos circunstancias adicionales brindan un panorama optimista en la evolución futura de la imposición a la renta: por una parte, las posibilidades de crecimiento que tiene el impuesto en la medida en que se reduzcan los gastos tributarios relacionados con el mismo, ampliando su base imponible para abarcar distintos tipos de ingresos actualmente no gravados (rentas financieras, intereses, etc.); por otra parte, los cambios observados en la imposición sobre la renta cobran aún más significación cuando se observa que estas modificaciones se han logrado a pesar del muy alto nivel de evasión que se ha mantenido en el orden del 45% al 50% en los países analizados.

viii. Por otra parte, de los 16 países analizados en cuanto a los efectos de la política tributaria sobre la distribución del ingreso, en 8 de ellos el indicador de Kakwani arroja resultados positivos

indicando efectos progresivos, aunque bajos, del sistema tributario. A su vez el indicador de Reynolds-Smolensky arroja resultados negativos indicando una menor concentración de rentas para los mismos países. Por otra parte, cuando se analizan los datos para los mismos países pero referidos exclusivamente al Impuesto a la Renta de Personas Naturales, los resultados obtenidos tanto para el indicador K como para el de R-S son sumamente favorables mostrando para los 16 países observados los efectos positivos de este gravamen tanto en sus efectos redistributivos como en su progresividad, los cuales quedan relativizados actualmente dada la escasa participación relativa de dicho gravamen en la recaudación tributaria total. Estos resultados brindan una visión optimista en cuanto al papel de la imposición a la renta y, en especial, de las alentadoras expectativas futuras en cuanto a los resultados que podrían obtenerse en caso de incrementarse su recaudación.

ix. Por lo tanto, si el Impuesto a la Renta alcanzó un valor promedio de 5% del PIB hacia 2008 (lo que constituye un crecimiento del 50% respecto de inicios de la década del 90) aún con la serie de obstáculos que se presentan en la mayoría de los países de la región, cabría entonces realizarse la siguiente pregunta: ¿existen verdaderas posibilidades para los países de la región de incrementar el nivel de la imposición a la renta personal en caso de adoptarse las medidas adecuadas?

Para ello, en el presente informe se llevó a cabo una estimación de recaudación potencial mediante la metodología de “esfuerzo tributario” a partir de un modelo de datos de panel, aplicado al contexto específico de los países de América Latina. A partir de datos de la base de datos IDLA (UNU-WIDER), se encontró que las variables explicativas seleccionadas resultaron estadísticamente significativas y mostraron un signo coincidente con lo observado en la literatura en la materia. Tanto para el Impuesto a la Renta como para el IRPN, por ejemplo, el coeficiente del logaritmo del PIB per cápita a valores de 2000 es positivo y significativo, implicando que la capacidad de pago y de recaudación de impuestos, específicamente, del Impuesto a la Renta, crece con el nivel de desarrollo económico. Además, el coeficiente de Gini muestra una asociación positiva y significativa, por lo que a mayor desigualdad en la distribución del ingreso, mayor recaudación del Impuesto a la Renta y, especialmente del IRPN, dado que el mismo es soportado por los tramos de ingreso superiores.

Lo que se observa la baja recaudación obtenida por el Impuesto a la Renta está relacionada con la naturaleza de las fuentes de ingresos de los deciles superiores, las cuales se encuentran, en la mayoría de los países de la región, exentas o no alcanzadas por el tributo tal como en el caso de las rentas financieras, dividendos de empresas, ganancias de capital y rentas del exterior, entre otros. Estas rentas tributan a tasas inferiores a las que se aplican sobre las rentas del trabajo.

x. Por último, y a partir de los coeficientes estimados, se analizó el desempeño de la recaudación en relación con el nivel potencial para el Impuesto a la Renta y para el IRPN en una serie de países seleccionados de América Latina para el período 1990-2008. Así, se ha observado una gran diversidad de comportamientos: Brasil, por un lado, constituye la excepción para la región pues muestra un nivel de recaudación efectiva por encima de su valor potencial para ambos impuestos, situación que, para el caso específico del IRPN, comparte con El Salvador y México desde inicios de la década pasada. Resulta evidente también que la recaudación efectiva del Impuesto a la Renta global se ha visto favorecida por el fuerte proceso de crecimiento económico experimentado por los países de la región en los años recientes, ubicándose por encima de su nivel potencial estimado (destacándose los casos de Perú y El Salvador).

Sin embargo, tal como se observa en Argentina, Guatemala y, en menor medida, Chile, esta favorable evolución macroeconómica no ha permitido aún alcanzar el nivel de recaudación potencial estimado para el IRPN, lo que supone una ampliación de la existente brecha de recaudación del gravamen entre individuos y sociedades, dando lugar a la implementación de reformas estructurales en materia tributaria.

xi. Establecidos los desafíos para la imposición a la renta personal y a partir de las estimaciones de recaudación potencial, se puede afirmar la existencia de un margen concreto para brindar al gravamen un nuevo impulso en su tasa de crecimiento y en su participación relativa dentro de las estructuras tributarias de los países de América Latina. En definitiva, la equiparación de las alícuotas marginales del

IRPN a niveles internacionales, la ampliación de la base del tributo mediante la eliminación de gastos tributarios excesivos y las mejoras en el cumplimiento del gravamen, constituyen tres pilares centrales que, de ser aprovechados convenientemente en las futuras reformas tributarias, darían un nuevo impulso a la importancia recaudatoria del mismo y, además, se lograría mejorar el balance actual entre impuestos directos e indirectos, que actualmente está muy sesgado a favor de estos últimos en la gran mayoría de los países de la región.

Bibliografía

- Artana, D. y Templado, I. (2010); "Is the Argentine Revenue Effort "too" High?, Documento de trabajo N° 106, FIEL, diciembre.
- Barreix, A., Bès, M. and J. Roca (2009), "Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana", BID - Eurosocietal.
- Barreix, A., Roca, J. and L. Villela (2006), "La equidad fiscal en los países andinos", BID - Eurosocietal.
- Bird, R. and O. Oldman (1968), "Tax Research and Tax Reform in Latin America-A Survey and Commentary", Latin American Research Review, Vol. 3, No. 3, pp. 5-23.
- Bird, R. y De Wulf, L. (1973), "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies". IMF Staff Papers, Vol. XX, No 3, Fondo Monetario Internacional (FMI), Washington DC.
- Bird, R.M. y Zolt, E.M. (2005); "Redistribution via Taxation: The Limited Role of the Personal Income Tax in Developing Countries", Vol. 52 UCLA Law Review No.6 pp.1627, August.
- Bird, R.M., J. Martinez-Vazquez, and B. Torgler, (2004), "Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries," International Studies Program, Working Paper 04-06
- CEPAL (2006); "La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad", LC/G.2294 (SES.31/3), 31° sesiones ordinarias CEPAL, Montevideo, febrero.
- _____ (2010); "La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir", LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile, Mayo.
- _____ (2011), Panorama Social de América Latina 2010, Santiago de Chile, LC/G.2481-P(SES.11.II.G.6), Santiago de Chile, Enero.
- Chu, K., Davoodi, H. y Gupta, S. (2000), "Income distribution and tax government social spending policies in developing countries", Working paper N° 214, Universidad de las Naciones Unidas / Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU / -WIDER), diciembre.

- Cubero, R. y Vladkova Hollar, I. (2010); "Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America," IMF Working Paper 112.
- Davoodi, H. and G. Grigorian (2007): "Tax Potential vs. Tax Effort: A Cross-Country Analysis of Armenia's Stubbornly Low Tax Collection". IMF Working Paper No. 106
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, F. and M. Walton (2004), *Inequality in Latin America: Breaking with History?*, World Bank, Washington, D.C.
- Ebrill, L., M. Keen, J. Bodin and V. Summers (2001): *The modern VAT*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Gasparini, L., Cruces, G., Tornarolli, L. and M. Marchionni (2009) "A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean", Documento de Trabajo Nro. 81, CEDLAS, UNLP, February 2009.
- Gómez Sabaini, J.C. (2006), "Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina", Serie Políticas Sociales N° 127, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- Gómez Sabaini, J.C. y Rossignolo, D. (2009); "Análisis de la situación tributaria argentina y propuestas de reformas impositivas destinadas a mejorar la distribución del ingreso" en Keifman, S.N. (ed.); "Reflexiones y propuestas de políticas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina", OIT, Buenos Aires.
- Gómez Sabaini, J.C.; Harriague, M. y Rossignolo, D. (2011): "La situación fiscal y sus efectos en la distribución del ingreso", BID (mimeo).
- Goñi, E., López, J.H. y Servén L. (2008); "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", Policy Research Working Paper 4487, The World Bank, January.
- Gupta, A. (2007): "Determinants of Tax Revenue Efforts in Developing Countries" IMF Working Paper WP/07/184.
- Jimenez, J. P., Gómez Sabaini, J.C. y Podestá, A. (2010); "Tax gap and equity in Latin America and the Caribbean", Fiscal Studies No. 16, Public Finance and Administrative Reform Studies, ECLAC-GTZ, Eschborn, Germany.
- Jiménez, J.P. y Podestá, A. (2009); "Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina", Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 77, CEPAL, Santiago de Chile, marzo.
- Jorrat, M. (2009), "La tributación directa en Chile: equidad y desafíos", Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 92, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre.
- _____, M. (2010): "Equidad Fiscal en Chile. Un Análisis de la Incidencia Distributiva de los Impuestos y el Gasto Social" en Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, BID-Eurosocial.
- Kaldor, N. (1963): "Taxation for Economic Development", en *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge University Press,
- López-Calva, L. y Lustig, N. (2010); "Explaining the Decline in Inequality in Latin America: Technological Change, Educational Upgrading and Democracy" in López-Calva, L. y Lustig, N. (eds.), "Declining Inequality in Latin America: a Decade of Progress?", Brookings Institution Press and UNDP.
- Lotz, J. and E. Morris, (1967), "Measuring 'Tax Effort' in Developing Countries", Staff Papers, Fondo Monetario Internacional, Vol. 14, pp. 478-499, Washington, DC
- Mesa-Lago, C. (2004); "Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social", LC/L.2090, Serie Financiamiento del Desarrollo N° 144, marzo.
- Perry, G., Arias, O., Lopez, J., Maloney, W. y Servén, L.. (2006) "Poverty reduction and growth. Virtuous and Vicious Circles", The World Bank, Washington DC.
- Pessino, C. y R. Fenochietto (2010), "Determining countries' tax effort", *Revista de Economía Pública*, 195-(4/2010): 65-87, Hacienda Pública Española.
- Piancastelli M. (2001), *Measuring the tax effort of developed and developing countries*, Cross country Panel Data Analysis: 1985/95, TD 818, IPEA, Rio de Janeiro.
- Rezende, F. y Afonso, J. (2010): "Equidade Fiscal no Brasil", en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, BID-Eurosocial.
- Roca, J. (2010): "Equidad fiscal en Uruguay" en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, BID-Eurosocial.
- Stotsky, J. y WoldeMariam, A. (1997): "Tax Effort in the Sub-Saharan Africa", International Monetary Fund, Working Paper WP/97/107
- Thirsk W. (1991); "Lessons from Tax Reforms: An Overview", Country Economic Department WPS 576, The World Bank, January.

- Villela, L., A. Lemgruber y M. Jorrat (2009), "Los presupuestos de gastos tributarios. Conceptos y desafíos de implementación", documento de trabajo No. IDB-WP-131, Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre.
- Williamson, J. (1990), "What Washington means by policy reform?", en J. Williamson, ed, *Latin American Adjustment: How has happened?* , IIE, Washington.



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

119. Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: Nuevos desafíos, Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Darío Rossignolo (LC/L.3477), 2012.
118. Tax structure and tax evasion in Latin America, Juan Carlos Gómez Sabaini and Juan Pablo Jiménez (LC/L.3455), 2012.
117. Commodities, choques externos e crecimiento: reflexões sobre a América Latina, Ricardo de Medeiros Carneiro (LC/L.3435), 2012.
116. Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza de América Latina en la próxima década?, Roberto Frenkel y Martín Rapetti (LC/L.3423), 2011.
115. Desafíos e implicancias fiscales de la inversión en infraestructura baja en carbono, Martina Chidiak y Verónica Gutman (LC/L.3403), 2011.
114. La integración a los mercados financieros internacionales: consecuencias para la estabilidad macroeconómica y el crecimiento, Roberto Zahler (LC/L.3362), 2011.
113. Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay, Michel Jorratt (LC/L.3347), 2011.
112. Macroeconomic challenges of fiscal decentralization in Latin America in the aftermath of the global financial crisis, Teresa Ter-Minassian y Juan Pablo Jiménez (LC/L.3337), 2011.
111. El financiamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina: un análisis de casos, Juan Carlos Gómez Sabaini y Juan Pablo Jiménez (LC/L.3336), 2011.
110. La calidad del empleo en América Latina, Jürgen Weller y Claudia Roethlisberger (LC/L.3320 -P), N° de venta: S.11.II.G.39 (US\$10.00), 2011.
109. Trayectorias laborales de los jóvenes en Argentina: ¿Dificultades en el mercado de trabajo o carrera laboral ascendente?, Roxana Maurizio (LC/L.3302 -P), N° de venta: S.11.II.G.24 (US\$10.00), 2011.
108. Latin-STINGS: indicadores de crecimiento a corto plazo de los países de América Latina, Máximo Camacho y Gabriel Perez Quirós (LC/L.3292-P), N° de venta: S.11.II.G.14 (US\$10.00), 2011.

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

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: