



Cuadernos de Economía

ISSN: 0121-4772

revcuaeco\_bog@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia

Colombia

Amarante, Verónica; Jiménez, Juan Pablo  
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO E IMPOSICIÓN A LAS ALTAS RENTAS EN AMÉRICA  
LATINA

Cuadernos de Economía, vol. XXXV, núm. 67, 2016, pp. 39-73

Universidad Nacional de Colombia

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=282142131003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

---

# DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO E IMPOSICIÓN A LAS ALTAS RENTAS EN AMÉRICA LATINA

---

Verónica Amarante  
Juan Pablo Jiménez

**Amarante V., & Jiménez, J. P. (2016). Distribución del ingreso e imposición a las altas rentas en América Latina. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 39-73.**

En la última década los niveles de desigualdad en la distribución del ingreso se han reducido significativamente en América Latina. Esto producto de un crecimiento económico sostenido y la marcada reducción de los niveles de pobreza. No obstante, en términos internacionales la región continúa siendo la más desigual del planeta manteniendo altos niveles de concentración del ingreso. Aunado a esto, las mediciones sobre desigualdad, provenientes de encuestas de los hogares, podrían estar subestimando la alta concentración del ingreso al compararse con mediciones provenientes de registros fiscales, al mismo tiempo que las estructuras tributarias se encuentran sesgadas hacia impuestos indirectos con un más regresivo impacto distributivo.

---

V. Amarante

Directora, Oficina de la CEPAL, Montevideo, Uruguay. Correo electrónico: [veronica.amarante@cepal.org](mailto:veronica.amarante@cepal.org).

J. P. Jiménez

Oficial Económico, CEPAL, Santiago, Chile. Correo electrónico: [juanpablo.jimenez@cepal.org](mailto:juanpablo.jimenez@cepal.org).

Artículo elaborado para la revista *Cuadernos de Economía* (Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia), con fundamento en Amarante y Jiménez (2015).

Sugerencia de citación: Amarante, V., & Jiménez, J. P. (2016). Distribución del ingreso e imposición a las altas rentas en América Latina. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 39-73. doi: 10.15446/cuad.econ.v35n67.52441.

**Este artículo fue recibido el 5 de enero de 2015, ajustado el 29 de abril de 2015 y su publicación aprobada el 5 de mayo de 2015.**

Este artículo propone la incorporación de instrumentos de análisis, basados en los registros tributarios, que permitan mejorar las mediciones sobre la desigualdad, así como cambios en materia impositiva a fin de aumentar la recaudación y el alcance efectivo de los impuestos sobre los individuos de más altos ingresos.

**Palabras clave:** desigualdad, distribución del ingreso, imposición a las altas rentas, concentración del ingreso.

**JEL:** H23.

**Amarante, V., & Jiménez, J. P. (2016). Income distribution and the imposition of high taxes in Latin America. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 39-73.**

In the last decade, the levels of inequality in income distribution have declined significantly in Latin America. This is due to sustained economic growth and sharply reduced poverty levels. However, in international terms, the region is still the most unequal in the world, maintaining high levels of income concentration. Added to this, measurements of inequality, from surveys of households, may be underestimating the high concentration of income when compared with measurements from tax records, while tax structures are biased towards indirect taxes with a regressive distributional impact. So, for better inequality measurements, in this paper we propose the inclusion of analytical instruments on the basis of tax records. Also, we discuss changes for a more progressive tax system to obtain more revenues and the effective range of high-income individuals.

**Keywords:** Inequality, distributional income, taxation of high-income, income concentration.

**JEL:** H23.

**Amarante, V., & Jiménez, J. P. (2016). Distribution du revenu et imposition sur les revenus élevés en Amérique latine. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 39-73.**

Au cours des dix dernières années les niveaux d'inégalités dans la distribution du revenu se sont significativement réduits en Amérique latine. C'est le résultat d'une croissance économique soutenue et d'une réduction notable des niveaux de pauvreté. Cependant, la région conserve de forts niveaux de concentration des revenus et reste la plus inégale de la planète. Il faut ajouter que, selon des enquêtes menées dans les foyers, la mesure contre les inégalités pourrait sous-estimer la forte concentration du revenu si on la compare aux mesures fournies par les registres fiscaux, en même temps que les structures fiscales se trouvent biaisées vers les impôts indirects avec un impact distributif régressif plus marqué. Cet article propose l'incorporation d'instruments d'analyse, basés sur les registres fiscaux, qui permettent d'améliorer les mesures sur l'inégalité ainsi que les changements en matière d'impôts pour augmenter le recouvrement et la portée effective des impôts auprès des individus dont les revenus sont les plus élevés.

**Mots-clés :** inégalité, distribution du revenu, imposition des revenus élevés, concentration du revenu.

**JEL :** H23.

**Amarante, V., & Jiménez, J. P. (2016). Distribuição da renda e taxaço das altas rendas na América Latina. *Cuadernos de Economía*, 35(67), 39-73.**

Na última década, os níveis de desigualdade na distribuição da renda têm-se reduzido significativamente na América Latina. Isto, produto de um crescimento econômico sustentado e a forte redução dos níveis de pobreza. No entanto, em termos internacionais, a região continua sendo a mais desigual do planeta, mantendo altos níveis de concentração da renda. Junto com isto, as medições sobre desigualdade, provenientes de pesquisas nos lares, poderiam estar subestimando a alta concentração da renda ao se comparar com medições provenientes de registros fiscais, ao mesmo tempo que as estruturas tributárias se encontram voltadas a impostos indiretos com um impacto distributivo mais regressivo. Este artigo propõe a incorporação de instrumentos de análise, baseados nos registros tributários, que permitam melhorar as medições sobre a desigualdade, bem como mudanças em matéria impositiva com a finalidade de aumentar a arrecadação e o alcance real dos impostos sobre os indivíduos de maior renda.

**Palavras-chave:** Desigualdade, distribuição da renda, taxaço das rendas altas, concentração da renda.

**JEL:** H23.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el debate sobre la desigualdad y sus repercusiones económicas y sociales resurgió con fuerza en todo el mundo. En nuestra región esta temática ha estado siempre relativamente vigente, apuntalada por la persistencia de altos niveles de desigualdad en las estructuras sociales y económicas.

La reciente discusión internacional ha girado en torno a diversos temas, entre los que destaca la posibilidad de exigir mayor aporte a aquellas familias o individuos que tienen mayor capacidad contributiva, ante la sospecha de que no estén contribuyendo de acuerdo con el nivel de sus ingresos y riqueza. Este mayor aporte permitiría financiar bienes y servicios públicos sociales, mejorando el efecto distributivo de la política fiscal.

En los países desarrollados esta discusión se ha tornado central y se ha visto fortalecida por la disponibilidad de información acerca de los ingresos y el patrimonio de los hogares e individuos más ricos y de los impuestos que pagan cada año. Esta disponibilidad de información ha permitido llevar a cabo una serie de estudios acerca de los potenciales efectos (recaudatorios y distributivos) de diseños impositivos que busquen gravar de manera diferencial a los sectores de altas rentas.

En los países de América Latina una de las características económicas más documentadas se refiere a los altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares. La gran concentración del ingreso y de la riqueza en pocas familias aparece como una marca distintiva de la región, aunque aún son escasos los avances que permiten adelantar el análisis riguroso de la concentración y la comparación entre los países de la región y otras regiones.

Así las cosas, este artículo tiene como objetivo aportar insumos para el debate acerca de algunas de las aristas centrales de la relación entre política fiscal, desigualdad y distribución del ingreso. Por un lado, se busca promover la discusión sobre los instrumentos que tienen los países de la región para gravar los altos ingresos. Por otro, profundizar el análisis de la evolución de la desigualdad del ingreso en la región y las limitaciones de las mediciones tradicionales, lo que conduce a considerar estrategias alternativas. Este artículo se enfoca en la posibilidad de avanzar hacia el mayor aprovechamiento de las bases tributarias para fines estadísticos, de manera de alcanzar un mapa más adecuado de la desigualdad en América Latina y calibrar mejor los posibles instrumentos para atenuarla y sus efectos.

## DESIGUALDAD DEL INGRESO EN AMÉRICA LATINA

La última década ha traído importantes cambios en las tendencias distributivas mundiales. Mientras que los países de Europa, Estados Unidos y China continuaron con su tendencia creciente a la desigualdad, los de América Latina y el sudeste asiático revirtieron su tendencia anterior al crecimiento y comienzan a mostrar

descensos en los índices de Gini (Cornia y Martorano, 2012). Para los países de la región, se configura al fin un escenario promisorio después del empeoramiento en los indicadores de distribución de la década anterior, aun cuando en términos internacionales se mantiene la posición de América Latina y el Caribe como la región más desigual del mundo.

Los cambios en los indicadores de desigualdad de la región han ocurrido de manera gradual y son apenas perceptibles en las variaciones interanuales, pero resultan evidentes al comparar períodos más largos. Si consideramos el período 2002-2013 en quince de los diecisiete países considerados, se evidencian mejoras distributivas, reflejadas en la disminución del índice de Gini (Gráfica 1), fenómeno que se explica, en parte, por el incremento —en varios países de la región— de la participación del quintil más pobre en los ingresos totales de la economía y la menor participación del quintil de mayores ingresos. Esta reciente tendencia a la baja es estadísticamente significativa y ocurrió en un contexto de crecimiento económico sostenido y reducción de la pobreza regional<sup>1</sup>.

Por su parte, la trayectoria de la desigualdad regional mencionada se ha tornado más pronunciada a partir del 2008, período en que varios países muestran caídas en los índices relevantes superiores a las exhibidas en los años anteriores. Sin embargo, los datos más recientes apuntan a que esta reducción estaría desacelerándose (Cepal, 2014).

La principal fuente de recursos de los hogares son los ingresos laborales, cuya distribución ha progresado de forma muy similar a la del total de ingresos (Gráfica 2). En efecto, la correlación simple entre ambas variables es de 0,89 en el período 2002-2012 y de 0,93 en 2008-2012 (Cepal, 2013), período en que, como se mencionó, se ha observado una caída más pronunciada de la desigualdad regional.

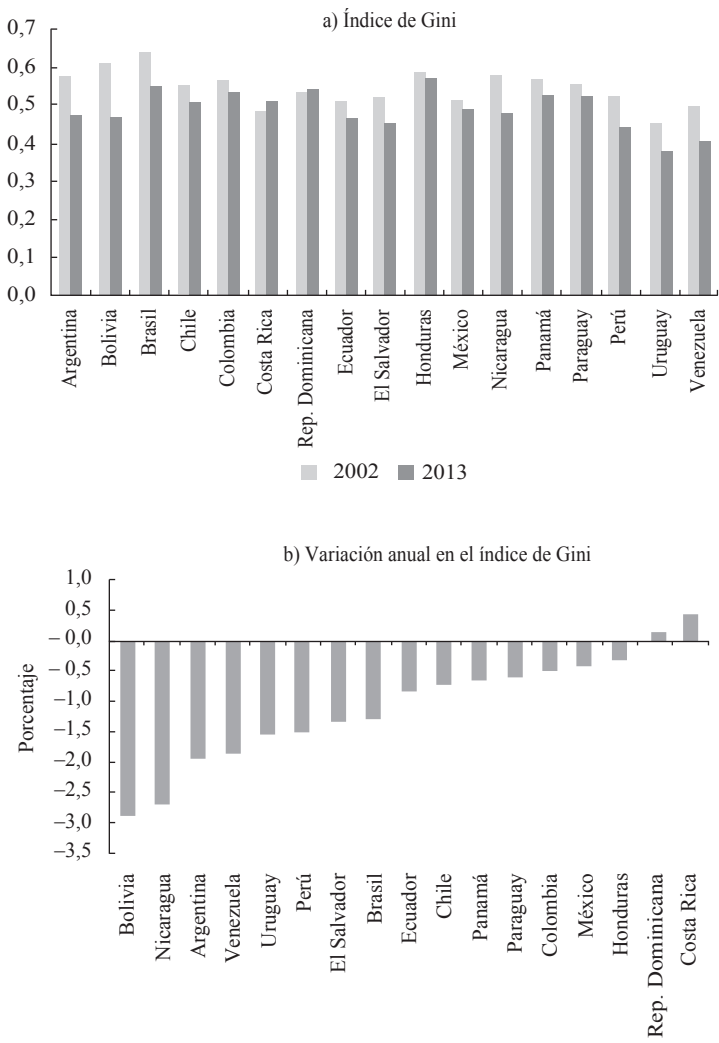
El comportamiento del ingreso laboral refleja el menor diferencial entre el salario de los trabajadores de mayor y de menor calificación. En esta línea, varios estudios señalan que uno de los factores preponderantes de la mejora en la distribución del ingreso es el descenso en los retornos provenientes de la educación. Este hecho encuentra distintas interpretaciones en la literatura, las cuales no son mutuamente excluyentes (Lustig *et al.*, 2013); un descenso en la demanda relativa por trabajadores calificados junto con un crecimiento en la oferta relativa de trabajadores calificados (López-Calva y Lustig, 2010; Azevedo, Dávalos, Díaz-Bonilla, Atuesta y Castañeda, 2013); incrementos en los salarios mínimos junto con aumentos en las tasas de sindicalización que benefician a los trabajadores de menor calificación; la desaceleración de la demanda relativa de trabajo calificado en la última década, porque el auge de los precios de los productos básicos habría favorecido la demanda de fuerza laboral no calificada e impulsado a la baja la prima salarial por educación (Gasparini, Galiani, Cruces y Acosta, 2011; De la Torre, Messina y Pienknagura, 2012); un desajuste entre la demanda y la oferta por

---

<sup>1</sup> En efecto, según Lustig, López-Calva y Ortiz-Juárez (2013), el descenso de la desigualdad explica cerca de un tercio de la caída de la extrema pobreza en la región durante el período estudiado.

habilidades y el empeoramiento de la calidad de la educación terciaria, como consecuencia del aumento en su cobertura (Lustig *et al.*, 2013).

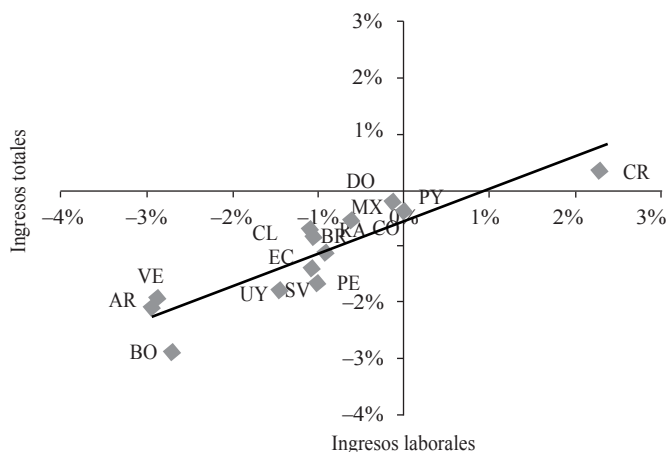
**Gráfica 1.**  
América Latina (17 países). Desigualdad del ingreso 2002-2013



Fuente: Cepal (2014).

**Gráfica 2.**

América Latina (15 países): variación anual de los coeficientes de Gini del ingreso total y del ingreso laboral 2002-2012 (en porcentaje)



Fuente: Cepal (2013).

La diversidad de experiencias nacionales y sus especificidades y los múltiples factores que podrían afectar los resultados distributivos hacen muy difícil encontrar una explicación única. No se deben olvidar, además, los factores vinculados con la dinámica política, en la medida en que el fortalecimiento de las democracias regionales y en algunos casos las orientaciones de los gobiernos parecen haber contribuido a la vigorización de las instituciones laborales y de las políticas redistributivas (Lustig y McLeod, 2009; Cornia, 2010; Robertson, 2012); en efecto, en Lustig *et al.* (2013) se mencionan las mayores y más progresivas transferencias de gobierno como una de las causas más importantes del declive en la desigualdad.

Los datos más recientes disponibles muestran la heterogeneidad de situaciones dentro de la región. El quintil más pobre capta en promedio un 5% de los ingresos totales, con participaciones que varían entre menos del 4% (en Honduras, Paraguay y República Dominicana) y el 10% (en Uruguay). Por otro lado, la participación en los ingresos totales del quintil más rico promedia el 47%, con un rango que va del 35% en Uruguay al 55% en Brasil.

La adecuada medición de la desigualdad y su evolución en las sociedades es fundamental no solo como indicador de bienestar de la población, sino también por su potencial utilidad al formular políticas públicas e incluso evaluar sus repercusiones. Si bien es cierto que la región ha realizado avances sustantivos en estos aspectos, que le permiten medir y monitorear la desigualdad del ingreso y compararse con otros países, la información de base para las mediciones de desigualdad proviene



casi de manera exclusiva de encuestas de hogares. Esto implica algunas limitaciones en el análisis, como se verá más adelante, que pueden resultar relevantes cuando se las utiliza para diseñar políticas o para estudiar sus respectivos efectos.

## CONTROVERSIAS Y LIMITACIONES EN LAS MEDICIONES TRADICIONALES DE DESIGUALDAD

La literatura sobre la desigualdad económica y su medición se ha desarrollado muchísimo en las últimas décadas, y puede decirse que existe hoy un relativo acuerdo sobre la relevancia de la temática y los indicadores para reflejar el fenómeno. Sin embargo, este acuerdo no está libre de críticas o cuestionamientos, que abarcan aspectos como los indicadores utilizados, las variables consideradas y las fuentes de datos sobre las que se realizan las estimaciones. Con el objetivo de disponer de un panorama más completo de la situación, avances y dificultades que se enfrentan, a continuación se desarrollan de forma breve estos aspectos.

### Conceptos subyacentes e indicadores utilizados

La gran mayoría de los estudios actuales sobre desigualdad hacen referencia a su concepto relativo, que es el imperante, y ni siquiera resulta necesario aclararle al lector que se está analizando la desigualdad en aquellos términos. No obstante, hay dos maneras de aproximarse al estudio de la desigualdad. Una se refiere a las brechas de ingresos en términos absolutos, y suele denominarse *desigualdad absoluta*. La otra se denomina *desigualdad relativa* y se refiere a la relación entre los ingresos de los hogares y el ingreso medio de la economía: si todos los ingresos se incrementan en una misma proporción, la desigualdad no cambia. La desigualdad absoluta, mientras tanto, permanecerá invariable solo si los ingresos de los hogares varían en el mismo monto (no proporción), lo cual es una condición muy exigente. A todas luces resulta mucho más probable que se produzcan incrementos en la desigualdad cuando se está considerando la desigualdad absoluta. En la opción por una u otra visión, no hay una que sea teóricamente correcta o mejor, sino que ambas son aceptables y la elección es finalmente valorativa (Ravallion, 2004; Atkinson y Brandolini, 2004). Resulta interesante la comprobación realizada por Amiel y Cowell (1999), apoyados en encuestas realizadas a estudiantes universitarios sobre la justicia subyacente en dos distribuciones de ingresos alternativas. Encuentran que cerca del 17% de los entrevistados brindaron su respuesta apoyados en un concepto absoluto de desigualdad, mientras el 33% tenían en mente una concepción relativa al evaluar las dos distribuciones y el resto un intermedio entre ambas posiciones<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Otras posibles miradas divergentes se refieren al hecho de centralizarse en la distribución del ingreso personal en lugar de la distribución funcional (Abeles, Amarante y Vega, 2014).

Los indicadores utilizados reflejarán este concepto subyacente: así, pueden calcularse índices de Gini absolutos o relativos o indicadores que reflejan una posición intermedia entre estos dos extremos, los llamados índices intermedios (Del Río y Alonso-Villar, 2008; Azpitarte y Alonso-Villar, 2012). Hace poco se ha propuesto una variante de los *ratios* entre deciles, el *ratio* entre la participación del 10% más rico de hogares y el 40% más pobre (Palma, 2006 y 2011; Cobham y Sumner, 2013), con apoyo en el argumento de que los ingresos del 50% restante de la distribución, es decir, de la parte central, son muy estables. Esto conduce a que los cambios distributivos queden determinados por los extremos, lo que a juicio de los autores se refleja mejor en un *ratio* de este tipo.

Más allá de este tipo de controversias, el desarrollo del enfoque axiomático permite contar hoy con un conjunto consensuado y riguroso de indicadores para sintetizar la distribución del ingreso, aun cuando estos indicadores se ven limitados por la disponibilidad y calidad de la información con la que se cuenta, para analizar resultados distributivos.

## Las variables consideradas y la fuente de datos

Otro importante cuestionamiento a los estudios distributivos actuales se refiere a las variables consideradas, lo que se vincula de manera directa con las fuentes principales de datos. En términos generales, los estudios distributivos suelen centrarse en la distribución del ingreso o del consumo. En América Latina, la tradición ha sido el análisis del ingreso, que es la variable usualmente recolectada en las encuestas de hogares de la región. Un estudio reciente compara, no obstante, indicadores de desigualdad del ingreso y del consumo en América Latina, mostrando que, en concordancia con la evidencia existente para otros países, el ingreso se distribuye en forma más inequitativa que el consumo en la región (Cepal, 2014b).

Tanto el ingreso como el consumo reflejan flujos de recursos, y ello entraña diversas limitaciones. Por eso se sugiere que la *riqueza* sea quizá un mejor indicador del acceso a recursos que tienen los hogares, ya que incluye la consideración de los activos financieros y no financieros que pueden transarse en el mercado. Se trata de una variable de *stock* que es a su vez generadora de flujos de ingresos. La riqueza es también un poderoso medio de transmisión intergeneracional, por medio de las herencias. Los países en desarrollo han realizado importantes esfuerzos por cuantificar la desigualdad en función de riqueza, a partir de informantes de registros tributarios o de encuestas especiales en las que se releva tenencia de activos y deudas (encuestas financieras). Este tipo de encuestas, llamadas encuestas de “finanzas de las familias”, relevan información sobre activos acumulados y deudas de los hogares, además de ingresos y gastos. Ejemplos de relativa larga data de estas encuestas son la Survey of Consumer Finance (SCF), realizada en Estados Unidos, o la Encuesta Financiera de las Familias (EFF), en España. El diseño de estas encuestas suele incluir la sobrerepresentación (*oversampling*) de los hogares de mayores ingresos. Más aún, en muchas experiencias internacionales este

procedimiento se ha realizado con ayuda de autoridades tributarias que proporcionan información de la renta de los contribuyentes, lo que permite construir, respetando el secreto estadístico, un marco muestral más preciso de los hogares con mayores ingresos. Con este tipo de información es posible analizar la distribución de la riqueza y su concentración, yendo más allá de la desigualdad de ingresos o consumo. Cabe señalar que, en los países para los que existe información, los estudios indican que la distribución de la riqueza es muchísimo más desigual que la de los ingresos (Davies y Shorrocks, 2000; Davies, Shorrocks, Sandstrom y Wolff, 2008; FMI, 2013) (Gráfica 3). En América Latina, estos relevamientos están poco extendidos: los países que los han llevado a cabo son Chile, Colombia y Uruguay. Avanzar hacia la recolección de información sobre riqueza en la región es, por tanto, un asunto pendiente, que puede contribuir en gran medida a la discusión sobre la factibilidad y márgenes para adoptar políticas tributarias con mayor grado de progresividad, incluso la consideración de la imposición al capital y a las herencias.

Otra importante limitación para el análisis de la desigualdad, desde una perspectiva más amplia, es la escasez de datos de panel de largo alcance, que permitan observar la trayectoria de los individuos y los hogares a lo largo de un período suficientemente largo; es decir, realizar estudios de *movilidad intra- o intergeneracional*. En el primer caso se analizan los movimientos considerando dos momentos del tiempo de la vida del individuo, mientras que en el segundo se consideran los movimientos entre generaciones (padres e hijos).

Para estos análisis, es deseable disponer de información longitudinal. Los datos de panel disponibles en la región son escasos, y en la mayoría de los casos resultan de paneles rotatorios de las encuestas de hogares, que se observan por un número reducido de rondas o se recogen no sistemáticamente<sup>3</sup>. Ejemplos de este tipo de información son las encuestas de panel rotatorio de la Argentina, Chile, México, Brasil, Venezuela y Perú (Amarante, 2014). Este tipo de datos es útil para analizar movilidad laboral, pero no es adecuado para estudios de mecanismos de transmisión intergeneracional. En esta área entonces se presenta un desafío importante orientado a mejorar la investigación y la información disponible de manera de analizar los mecanismos de transmisión de la desigualdad en la región.

A pesar de no disponer de información sistemática y continua sobre riqueza, ni tampoco información de tipo longitudinal para analizar trayectorias, la región sí dispone de este tipo de información en cuanto al ingreso de los hogares, y su calidad ha mejorado en las últimas décadas. Sin embargo, no puede desconocerse que las encuestas de hogares, principal fuente de información para su estimación en conjunto con la de la desigualdad en la distribución del ingreso, presentan algunas limitaciones en su captación.

---

<sup>3</sup> Diversos estudios sobre movilidad en la región han intentado resolver esta limitación mediante otras aproximaciones metodológicas. Una síntesis de la evidencia sobre la temática en la región puede encontrarse en Azevedo y Bouillon (2009).

**Gráfica 3.**

Desigualdad del ingreso y la riqueza en economías seleccionadas (hacia el 2000).



Fuente: FMI (2013) apoyado en Davies *et al.* (2008), OCDE, Luxembourg Income Study Database, Socio-Economic. Database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC), Banco Mundial; Eurostat.

Quizá el obstáculo más importante sean los *problemas para capturar de manera adecuada los ingresos de la parte alta de la distribución*, vale decir, de los más ricos. Esto puede ser producto del truncamiento, al no incluirse los hogares más ricos en el relevamiento, de la subdeclaración de ingresos o solo porque tienen una propensión mayor que los ciudadanos normales a no participar de las encuestas (Fairfield y Jorrat, 2014). La subdeclaración puede originarse en que los hogares más ricos no quieran reportar su ingreso o que cometan errores al hacerlo, ya que derivan de una variedad de activos, con rendimientos variables, resultando sencillo equivocarse en su cálculo. En cualquier caso, el resultado es que los altos ingresos se encuentran subestimados en las encuestas de hogares, y esto afecta las medidas de desigualdad del ingreso. Por desgracia, no hay una solución satisfactoria para resolver estos problemas. Un intento por mejorar la estimación del ingreso de los hogares es el ajuste entre los datos de las encuestas de hogares y los del Sistema de Cuentas Nacionales. La Comisión Económica para América Latina (Cepal) ha recorrido este camino en las últimas décadas, ajustando el ingreso proveniente de encuestas de hogares a los datos de cuentas nacionales, siguiendo la propuesta de Altimir (1987).

## MEDICIONES ALTERNATIVAS SOBRE DESIGUALDAD: USO DE REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Una alternativa que ha ganado importancia en los últimos años es la incorporación en el análisis de otras fuentes de datos, en especial de aquellos sobre ingresos y riqueza provenientes de los registros fiscales de las administraciones tributarias. Además de permitir el análisis de la evolución de la desigualdad en el largo plazo —en esencia en el caso de los países desarrollados con sistemas tributarios de larga data—, esa información permite recalcular los indicadores de desigualdad que derivan de las encuestas de hogares, incorporando la información faltante sobre los altos ingresos, ya que da la posibilidad, según las características legislativas de cada país, de discriminar el ingreso según su fuente (Gómez Sabaíni y Rossignolo, 2014). Al respecto, Atkinson (2007) propuso una corrección del índice de Gini que se calcula con fundamento en los ingresos de encuestas de hogares, para incorporar la información sobre altos ingresos proveniente de registros impositivos<sup>4</sup>. Además de estos avances en medición, esta agenda de investigación abre una ventana para discutir aspectos vinculados a la regulación e imposición al capital, como ponen de relieve Piketty y Zucman (2013).

Los trabajos de Alvaredo (2010b) y Alvaredo y Londoño (2013) analizan esta información sobre la Argentina y Colombia, respectivamente, mostrando la evolución de la captación del grupo de altos ingresos y su incidencia en la distribución global, mientras que la información sobre Uruguay surge del estudio de Burdín, Esponda y Vigorito (2013)<sup>5</sup>. A partir de la información que contiene The World Top Income Database, es posible comparar la situación de los países de la región con el resto del mundo en cuanto a la concentración del ingreso. El 1% superior captaba un poco más del 20% del total del ingreso en Colombia hacia 2010<sup>6</sup>. El último año para el cual está disponible esta información en la Argentina es 2004, cuando el 1% superior captaba un 16,7% del ingreso total. En términos comparativos, la concentración en la región parece ser relativamente alta, similar, por ejemplo, a los niveles de los Estados Unidos (Gráfica 4). En el Uruguay, país con menor nivel de desigualdad que Colombia y la Argentina, la captación del 1% superior es menor y se sitúa en 12,8% del ingreso total. Hace poco Fairfield y Jorrat (2014) han llevado a cabo un estudio para Chile, en el cual mediante distintos métodos de imputación de utilidades no declaradas se reconstruyen los ingresos para aquellos

---

<sup>4</sup> Si el grupo de altos ingresos tiene una participación  $S$  en el ingreso total (participación que surge de la información de los registros impositivos), el coeficiente de Gini de la economía puede aproximarse como:  $G = G^* (1 - S) + S$ , donde  $G^*$  es el coeficiente para el resto de la población, que surge de las encuestas de hogares.

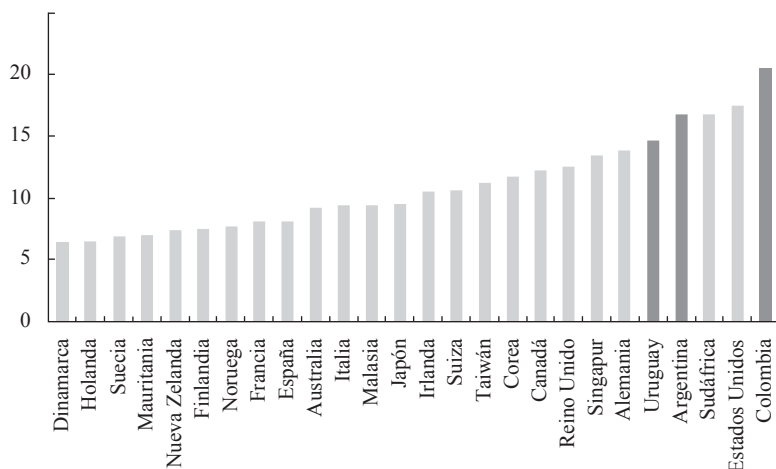
<sup>5</sup> El trabajo de López, Figueroa y Gutiérrez (2013) realiza un ejercicio similar para Chile, calculando la participación de los más ricos con fundamento en la información tributaria. Sin embargo, la metodología no es estrictamente comparable con la de los otros trabajos disponibles para América Latina.

<sup>6</sup> Los datos de la Argentina corresponden a 2004, los de Finlandia, Francia, Irlanda e Italia a 2009 y el de Alemania a 2008.

individuos considerados superricos a partir de registros administrativos. Los autores encuentran que bajo diferentes definiciones de ingreso, la participación del 1% de mayor afluencia en el total de la economía oscila entre el 13,9% y 21% para el 2012, según la definición utilizada<sup>7</sup>. Un trabajo reciente para Ecuador estima que el 1% superior capta el 20% del ingreso en 2011 (Cano, 2014).

#### Gráfica 4.

Participación en el ingreso total del 1% más rico (hacia 2010)



Fuente: The World Top Incomes Database.

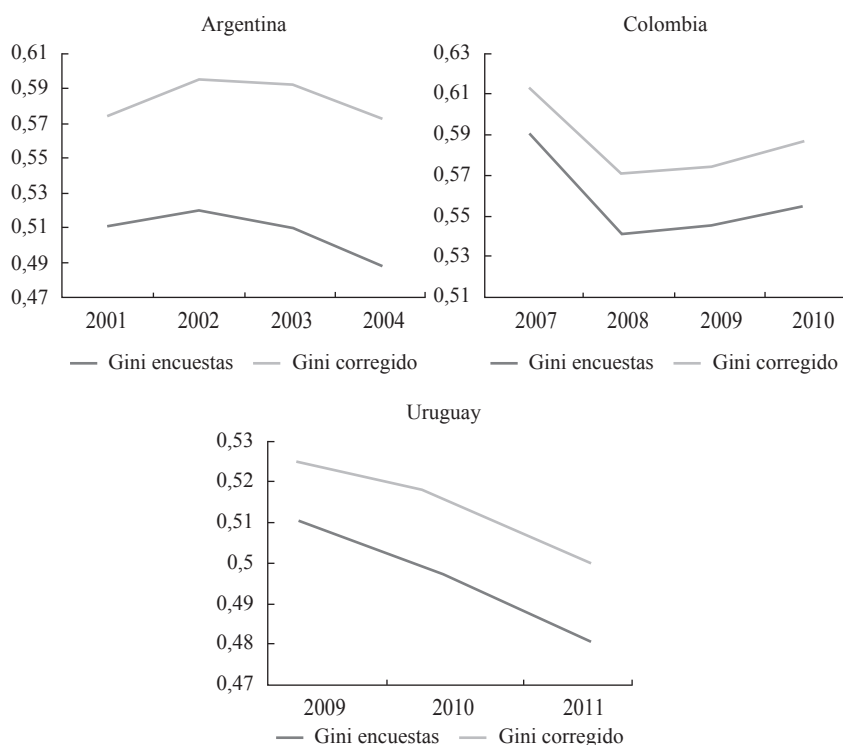
El índice de Gini corregido, incorporando la información a partir de datos tributarios, ilustra que en todos los casos (y en especial en la Argentina), resulta bastante superior al que surge de las encuestas de hogares en los tres países de la región. No obstante, la evolución de ambos índices de Gini resulta similar (Gráfica 5).

Debe subrayarse que disponer de la información proveniente de registros tributarios, puede ampliar en forma significativa el alcance de los estudios sobre distribución de ingresos en los países de la región, permitiendo llevar a cabo un análisis detallado sobre los ingresos altos, incluso con la posibilidad de expandirse para analizar con mayor amplitud las tasas que efectivamente pagan los ricos y superricos (Fairfield y Jorrat, 2014), pese a la existencia de limitaciones referentes a problemas de evasión, elusión, exenciones y cambios en las alícuotas impositivas.

<sup>7</sup> A grandes rasgos, estas diferencias en el ingreso radican en la contabilización de utilidades distribuidas o devengadas. Para más detalles sobre estas definiciones y las metodologías que entrañan, véanse Fairfield y Jorrat (2014).

**Gráfica 5.**

Índice de Gini e índice de Gini corregido con datos tributarios

Fuente: Alvaredo (2010a), Alvaredo y Londoño (2013) y Burdín *et al.* (2013).

## LA POLÍTICA FISCAL Y SU EFECTO DISTRIBUTIVO

La acción del Estado puede afectar los niveles de desigualdad de ingresos importantes en una economía en diversas instancias. En primer lugar, el establecimiento de mínimos salariales<sup>8</sup>, la negociación entre trabajadores y empresas, la regulación de los grados de concentración en los mercados de bienes y servicios, entre otros aspectos, tienen consecuencias directas sobre la desigualdad del ingreso primario, como suele denominársele al ingreso que surge del mercado. Es decir, la distribución que resulta de la producción y el mercado no es inexorable. En segundo lugar,

<sup>8</sup> En los últimos años también han surgido propuestas de regulación de los pagos excesivos a ejecutivos como una manera de reducir la elevada concentración del ingreso en los niveles superiores. Para más detalle sobre los antecedentes de estas propuestas, véanse Jiménez y Solimano (2012).

las intervenciones públicas redefinen la distribución generada por el mercado mediante instrumentos como los impuestos y las transferencias, mecanismos que afectan de forma directa la distribución del ingreso disponible de los hogares. Por último, una parte muy importante de la acción redistributiva del Estado ocurre por medio de mecanismos que pueden considerarse indirectos, como el gasto público en educación y salud, que no afectan el ingreso disponible actual de los hogares pero sí tienen un efecto muy relevante, diferido en el tiempo, en la medida en que promueven las capacidades humanas y facilitan la inserción futura en el mercado de trabajo<sup>9</sup>.

La capacidad de redistribución del Estado mediante impuestos y transferencias es potencialmente de suma importancia para alterar los niveles de desigualdad en el acceso a recursos de los hogares. En un estudio reciente (Cepal-IEF, 2014), realizado para diecisiete países de América Latina, se obtiene que el coeficiente de Gini apenas cae 3 puntos porcentuales después de impuestos directos y transferencias públicas monetarias (Cuadro 1), a diferencia de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los que este indicador disminuye en 17 puntos después de la acción fiscal directa. En promedio, un 63% de esta reducción en la región proviene de las transferencias públicas en efectivo y el resto del impuesto a la renta, lo que refleja, por el lado de los ingresos fiscales, la necesidad de fortalecer el impuesto sobre la renta personal, aprovechando sus ventajas relativas en materia de eficiencia y equidad distributiva. Además, la efectividad en la reducción de la desigualdad varía por países: en Argentina, Brasil y Uruguay el conjunto de instrumentos analizados reduce el índice de Gini en un promedio de 7 puntos, donde destaca el significativo efecto de las pensiones públicas. En Chile, Costa Rica y México también se observan reducciones superiores a la media, pero explicadas en esencia por la acción de transferencias y subsidios directos. En Colombia, El Salvador, Paraguay y República Dominicana, la incidencia del impuesto sobre la renta y transferencias reduce, en promedio, tan solo un punto del Gini (Cepal-IEF, 2014).

En resumen, las instituciones no logran limitar (*ex ante*) las dinámicas de mercado que generan la concentración del ingreso, y la capacidad que tienen de corregirla (*ex post*) por medio de transferencias monetarias e impuestos es limitada. Esta menor capacidad tiene que ver con los bajos niveles de ingresos tributarios y su menor efecto distributivo y con los menores y menos progresivos niveles de transferencias, incluso las contributivas. Pero también es necesario reconocer que la creciente incorporación de pensiones no contributivas, sobre todo las transferencias monetarias condicionadas dirigidas a hogares con niños, ha ampliado bastante la cobertura de este tipo de prestaciones, que presentan gran progresividad<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> También afectan las decisiones y posibilidades de consumo, en cuanto la disponibilidad de servicios de educación y salud públicos de calidad puede liberar recursos de los hogares para destinar a otros consumos.

<sup>10</sup> Pueden encontrarse sistematizaciones sobre las principales características y aprendizajes a partir de los programas de transferencias monetarias condicionadas en Cecchini y Madariaga (2011) y



**Cuadro 1.**

Coefficientes de Gini antes y después de impuestos y transferencias públicas en países de América Latina (hacia 2011)

| País                  | Ingreso de mercado (A) | Ingreso bruto solo con pensiones (B)<br>(B = A + pensiones públicas) | Ingreso bruto (C)<br>(C = B + transferencias públicas en efectivo) | Ingreso disponible en efectivo (D)<br>(D = C - ISR <sup>a</sup> - CSS <sup>b</sup> ) |
|-----------------------|------------------------|--|--|--|
| Argentina             | 0,536                  | 0,490  | 0,484  | 0,469  |
| Bolivia               | 0,502                  | 0,493  | 0,491  | 0,487  |
| Brasil                | 0,573                  | 0,528  | 0,518  | 0,502  |
| Chile                 | 0,546                  | 0,526  | 0,510  | 0,499  |
| Colombia              | 0,531                  | 0,537  | 0,531  | 0,520  |
| Costa Rica            | 0,528                  | 0,510  | 0,503  | 0,491  |
| Ecuador               | 0,481                  | 0,467  | 0,461  | 0,453  |
| El Salvador           | 0,429                  | 0,432  | 0,430  | 0,420  |
| Honduras <sup>c</sup> | 0,551                  | ...  | ...  | 0,546  |
| México                | 0,496                  | 0,494  | 0,484  | 0,460  |
| Nicaragua             | 0,465                  | 0,464  | 0,465  | 0,452  |
| Panamá                | 0,532                  | 0,519  | 0,514  | 0,504  |
| Paraguay              | 0,523                  | 0,524  | 0,523  | 0,520  |
| Perú                  | 0,482                  | 0,477  | 0,475  | 0,465  |
| R. Dominicana         | 0,555                  | 0,555  | 0,551  | 0,545  |
| Uruguay               | 0,449                  | 0,411  | 0,400  | 0,381  |
| Venezuela             | 0,393                  | 0,384  | 0,384  | 0,379  |

<sup>a</sup> Impuesto sobre la renta personal.

<sup>b</sup> Contribuciones a la seguridad social.

<sup>c</sup> En Honduras no se tuvo acceso a las variables sobre jubilaciones, pensiones y subsidios en la encuesta de hogares, por lo que no se pudo estimar el efecto de ellas sobre el coeficiente de Gini.

Fuente: Cepal-IEF (2014).

De esta manera, la redistribución secundaria mediante el gasto ha mejorado de manera considerable en la región. No obstante, los impuestos no han seguido el mismo camino, y en términos generales su papel redistributivo se ha visto poco ampliado.

Más aún, en muchos casos el crecimiento del gasto público redistributivo se financió a partir de impuestos regresivos, por lo que los efectos netos de la política fiscal se vieron bastante reducidos (Gómez Sabaíni y Morán, 2014). Se necesita impulsar un cambio de este paradigma para que se sustituya por una visión más integral de la política fiscal donde gastos e impuestos actúen de manera conjunta y simultánea en pos de aliviar la elevada desigualdad de ingresos que caracteriza a la región.

## **LA IMPOSICIÓN DIRECTA EN AMÉRICA LATINA Y SU DÉBIL EFECTO DISTRIBUTIVO**

Históricamente, los sistemas tributarios de América Latina han desempeñado un papel redistributivo modesto o incluso han sido globalmente regresivos, ya sea por el diseño tributario sesgado a las rentas del trabajo, la elevada evasión, los beneficios impositivos o la mayor capacidad para eludir obligaciones tributarias, o porque los individuos más ricos no han sido gravados de acuerdo con su nivel de ingresos o riqueza y en algunos casos pagan comparativamente menos impuestos que otros contribuyentes de menores rentas. Además, los sistemas tributarios descansan muchísimo en el componente indirecto de imposición al consumo, que suele tener un efecto distributivo regresivo.

Una revisión de los estudios disponibles sobre incidencia distributiva de los impuestos indica que la mayoría de ellos coincide en los efectos sobre la equidad de cada tributo en particular: los impuestos más progresivos resultan ser los directos, entre los que destacan, en primer lugar, el impuesto a la renta personal y, en menor medida, el impuesto a la renta de las sociedades, seguidos por los impuestos a los bienes personales y al patrimonio. Los más regresivos —ordenados por regresividad decreciente— resultan ser las contribuciones a la seguridad social, los gravámenes sobre los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, el impuesto al valor agregado (IVA) y los ingresos brutos provinciales (Cepal-IEF, 2014; Gómez Sabaíni, Jiménez y Podestá, 2010). Por esto se afirma que la preeminencia de los impuestos indirectos al consumo y la debilidad del impuesto a la renta personal son los principales determinantes del bajo efecto redistributivo del sistema y en algunos casos de la regresividad de la incidencia global. La política tributaria en la región ha fortalecido la imposición al consumo mediante el fortalecimiento del IVA, mientras que la imposición a la renta se orientó a gravar personas jurídicas y en menor medida a las personas naturales, lo que ha provocado que con el tiempo la evolución de la estructura tributaria de los países dé como resultado una relación tremendamente desigual entre la imposición directa y la indirecta. Esto contrasta con los países de la OCDE, en los cuales la mayor presión tributaria promedio se compone en gran parte de impuestos directos.

## El impuesto a la renta: pérdida de importancia relativa

En cuanto al impuesto sobre la renta, si bien se incorporó en los sistemas tributarios de América Latina con mucha anterioridad al impuesto al valor agregado<sup>11</sup>, apenas tomó impulso en las décadas del cincuenta y del sesenta con el surgimiento del enfoque redistributivo de la tributación y la política fiscal (Kaldor, 1962). Más adelante, las reformas de los años setenta y ochenta opacaron la influencia de este impuesto del centro de la escena tributaria y fiscal. Durante esos años tomó fuerza, entre la mayoría de los organismos internacionales, expertos y autoridades de los países, la creencia de que las elevadas tasas impositivas, además de impopulares, no solo desalentaban la actividad económica, sino que tampoco eran efectivas para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza (Gómez Sabafni y Morán, 2014; Bird y Zolt, 2005).

Más allá de los condicionantes obvios impuestos a este tributo por el nivel de ingreso per cápita de los países de la región y el grado de concentración de rentas, se observa que las posibilidades de aumentar la recaudación del impuesto a la renta de personas naturales (IRPN) y ampliar su incidencia distributiva en América Latina están condicionadas por tres factores fundamentales:

- 1) El comportamiento de las alícuotas legales, caracterizada por la reducida tasa marginal máxima aplicada en el promedio de los países.
- 2) La estrecha base imponible dada por la existencia de un alto nivel de deducciones o exenciones (o ambas) que deja fuera del gravamen a una cantidad importante de ingresos.
- 3) El alto coeficiente de incumplimiento (evasión y morosidad) que se observa en casi todos los países.

Durante las últimas dos décadas, los países de la región evidenciaron una reducción paulatina en los niveles de las alícuotas máximas del impuesto a la renta para personas físicas, lo que ha incidido en su grado de progresividad. En sentido contrario a lo observado con la tasa general del IVA (la cual ha aumentado en el tiempo), la alícuota marginal máxima del impuesto a la renta personal promedio cayó de un 49,5% a 29,1% entre 1980 y 2000, continuando un leve descenso hasta un valor de 27,7% en 2012. Sin embargo, en varios países (como Ecuador, México y Uruguay) se ha observado una tendencia a aumentar las tasas marginales máximas e incluso se han establecido tasas adicionales correspondientes al impuesto sobre la renta (ISR) (Cepal, 2013). Por otro lado, se ha advertido en los últimos años un aumento en las tasas marginales mínimas, lo que afecta a los tramos que concentran la mayor recaudación.

---

<sup>11</sup>De acuerdo con el CIAT (Centro Internacional de Agricultura Tropical), este tributo aparece en América Latina en los años veinte, siendo Brasil (1923), México (1924) y Colombia (1928) los primeros países de la región en establecerlo (Gómez Sabafni y Morán, 2014).

El descenso de las alícuotas en el ISR de personas jurídicas en América Latina estuvo en línea con la tendencia internacional y, en años recientes, las cifras son de magnitud similar a la de los países desarrollados. No obstante, las alícuotas marginales máximas vigentes en los países latinoamericanos están en el rango de 25%-35%, equiparadas al nivel de las respectivas tasas del ISR sobre las sociedades y sensiblemente por debajo de las que se aplican en los países de la OCDE (en especial en los europeos). A modo de ejemplo, estas tasas llegaron en 2014 a 47,5% en Alemania, 45% en el Reino Unido y superaban dichos valores en otros países como Holanda o España (incluso, alícuotas aplicadas de manera simultánea por los gobiernos subnacionales). En efecto, de 2009 a la fecha, en los países de la Unión Europea las tasas marginales máximas han experimentado un aumento de 1,4 puntos porcentuales, contrario a la tendencia ya analizada para América Latina<sup>12</sup>.

Habiéndose estabilizado el nivel de las alícuotas del ISR en los últimos años, se dieron algunos avances en la recaudación del tributo como consecuencia de reformas en el diseño de los tramos de ingresos imposables. En las dos últimas décadas, con raras excepciones, el nivel de ingreso al cual se aplica la máxima tasa marginal se redujo bastante (Cuadro 2). Asimismo, la eliminación de una larga lista de exenciones y deducciones personales ha permitido disminuir el nivel de exención promedio del ISR personal hasta cerca de 1,4 veces del producto interno bruto (PIB) per cápita<sup>13</sup>. De acuerdo con Gómez Sabañi y Rossignolo (2014), estos dos movimientos se dan en gran medida por una adaptación “pasiva” de la política fiscal: por un lado, la caída en los valores de ingresos gravables máximos determinan incrementos en los recursos fiscales pero no tan elevados como deberían, por lo que el impuesto pierde progresividad; por otro, con mínimos no imposables cuya evolución es menor que la del ingreso per cápita, los contribuyentes “escalán” en los tramos de ingresos sujetos a alícuotas crecientes, lo que causa un aumento recaudatorio como el observado en varios países de la región. También es cierto que, tal como muestran Barreix, Bes y Roca (2012) y Gómez Sabañi, Jiménez y Rossignolo (2012), en los últimos años los ingresos mínimos exentos son más elevados en la región que en otras zonas del mundo, aplicándose a un nivel mucho mayor en función de PIB per cápita que el que se registra en los países desarrollados, mientras que el nivel de aplicación de la alícuota máxima es menor —partiendo de PIB per cápita en estos países— que en América Latina, lo que de manera clara acota la base imponible y su correspondiente efecto distributivo.

Dado que en los países de la región una gran proporción de personas asalariadas recibe ingresos por debajo del nivel mínimo imponible establecido por la legislación, el impuesto a la renta solo alcanza a un grupo acotado de individuos. A ello

---

<sup>12</sup>European Union (2014).

<sup>13</sup>Debe reconocerse que en algunos países de la región, como la Argentina, esto también se debió a un crecimiento del PIB en términos reales y la falta de ajuste por inflación de los parámetros nominales que rigen el impuesto.

se le suma un alto nivel de incumplimiento tributario y de elusión del pago de impuestos de parte de los trabajadores independientes o autónomos<sup>14</sup>.

## Cuadro 2.

Niveles de renta para aplicar tasas mínimas y máximas del ISR en países seleccionados de América Latina (en número de veces del PIB per cápita)

| País            | Aplicación de tasa mínima del ISR<br>(nivel de exención) |      |      | Aplicación de máxima tasa<br>marginal del ISR |      |      |
|-----------------|--|------|------|---|------|------|
|                 | 1985   | 2001 | 2010 | 1985  | 2001 | 2010 |
| Argentina       | 0,8  | 1,4  | 0,3  | 21,4  | 16,5 | 3,7  |
| Bolivia         | 1,0  | ...  | 0,2  | 10,1  | ...  | 0,2  |
| Brasil          | 0,3  | 1,5  | 1,1  | 10,1  | 3,1  | 2,7  |
| Chile           | 0,2  | 0,1  | 1,0  | 2,8   | 1,2  | 11,2 |
| Colombia        | 0,0  | 4,1  | 2,8  | 20,5  | 16,6 | 10,7 |
| Costa Rica      | 1,2  | 0,8  | 1,9  | 1,4   | 3,7  | 2,9  |
| Ecuador         | 0,4  | 2,4  | 2,2  | 29,2  | 8,3  | 22,3 |
| El Salvador     | ...  | 1,2  | 0,4  | 171,7   | 11,0 | 3,4  |
| Guatemala       | 0,9  | 5,0  | 1,6  | 356,0   | 22,5 | 14,4 |
| Honduras        | 0,0  | 3,6  | 2,9  | 600,4   | 36,0 | 13,1 |
| México          | 0,7  | 0,1  | 0,5  | 21,3  | 44,0 | 3,4  |
| Nicaragua       | 1,7  | 7,7  | 2,1  | 56,9  | 61,2 | 20,7 |
| Panamá          | 0,3  | 0,9  | 1,4  | 89,0  | 57,8 | 4,1  |
| Perú            | ...  | 2,9  | 1,7  | ...   | 22,3 | 14,7 |
| Rep. Dominicana | 1,1  | 2,3  | 1,8  | 413,5   | 5,8  | 3,8  |
| Uruguay         | ...  | ...  | 0,7  | ...   | ...  | 10,3 |
| Venezuela       | ...  | 0,0  | 1,5  | ...   | 0,0  | 12,7 |
| América Latina  | 0,7  | 2,3  | 1,4  | 128,9   | 20,7 | 9,1  |

Fuente: Gómez Sabaíni y Morán (2014) sobre la base de Stotsky y Wolde Mariam (2002) y Barreix *et al.* (2012).

Una de las justificaciones de la diferencia en el ingreso gravable para aplicar la alícuota mínima del impuesto entre América Latina y otras regiones del planeta, se apoya en la divergencia en los niveles del ingreso per cápita entre ellas y en la

<sup>14</sup>La existencia de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes también reduce la base imponible de este tributo (“monotributo”).

necesidad de dejar fuera del gravamen a un nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar. Resulta más difícil justificar, sin embargo, el monto a partir del cual se comienza a aplicar la tasa marginal máxima, ya que mientras que en los países desarrollados se aplica a partir de tres o cuatro veces el PIB per cápita, en los países latinoamericanos dicha alícuota solo comienza a tener efecto a partir de 9,1 veces el ingreso per cápita.

En años recientes se han registrado algunos progresos en cuanto a la ampliación de la base tributaria de este impuesto con la incorporación de sistemas duales en el ISR personal. Adaptando el modelo aplicado en los países nórdicos<sup>15</sup>, Uruguay fue el país pionero en la región que, a partir de julio de 2007, comenzó a gravar de forma separada las rentas del trabajo, con tasas progresivas del 10% al 25%, y las rentas del capital, con una tasa proporcional del 12%, excepto los dividendos que tributan a una tasa del 7% (Barreix y Roca, 2007). Al respecto, la sola reintroducción del ISR sobre personas naturales en el sistema tributario uruguayo significó una considerable mejora en función de recaudación y de incidencia distributiva del sistema tributario (Amarante, Arim y Salas, 2007).

Un segundo aspecto que hay que considerar al analizar la reducción en las bases imponibles del gravamen a los ingresos personales, está dado por los gastos tributarios, que alcanzaron gran importancia en varios países de la región. Como se observa en el Cuadro 3, las bases imponibles de los principales tributos en América Latina sufrieron un proceso de erosión por medio del otorgamiento de exenciones impositivas y otros beneficios tributarios que eran justificados por la necesidad de proveer incentivos para estimular el ahorro, promover la entrada de inversión extranjera directa y estimular el desarrollo de los mercados financieros y bursátiles<sup>16</sup>, repercusiones que en su mayoría no han sido evaluados en forma adecuada.

El Cuadro 4 resume estimaciones disponibles de las tasas de incumplimiento tributario tanto en el IVA como en el ISR, tanto de individuos como de sociedades.

---

<sup>15</sup>En rigor, el impuesto dual nórdico grava tanto a las rentas empresariales como a las rentas de capital con una misma tasa proporcional de alrededor del 30%, la cual, a su vez, es la tasa mínima del ISR para rentas del trabajo que son gravadas de manera progresiva hasta tasas en torno al 50%.

<sup>16</sup>Christie y Holzner (2006), en una estimación de las tasas de evasión para veintinueve países europeos, encuentran una razón de cumplimiento del 64,5% en promedio, lo que significaría una tasa de evasión promedio del 35,5%.

**Cuadro 3.**

Gastos tributarios en países de América Latina por tipo de impuesto (2012<sup>a</sup>)  
(en porcentajes del PIB y del total de la recaudación)

| Impuestos                          | ARG         | BRA <sup>c</sup> | CHI          | COL <sup>d</sup> | CRI          | ECU<br>(2011) | GUA <sup>e</sup> | HON<br>(2011) | MEX          | PER          | URU          |
|------------------------------------|-------------|------------------|--------------|------------------|--------------|---------------|------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>IVA</b>                         | 1,17        | 0,48             | 0,83         | 2,51             | 3,54         | 2,40          | 1,96             | 3,44          | 1,53         | 1,32         | 2,95         |
| <b>Renta</b>                       | 0,56        | 1,39             | 3,62         | 0,90             | 1,82         | 3,11          | 5,91             | 1,91          | 2,23         | 0,37         | 2,29         |
| <b>Personas naturales</b>          | n.d         | 0,70             | 2,77         | 0,30             | n.d          | 0,71          | n.d              | 0,95          | 0,84         | 0,15         | 0,63         |
| <b>Personas jurídicas</b>          | n.d         | 0,69             | 0,85         | 0,60             | n.d          | 2,40          | n.d              | 0,96          | 1,39         | 0,22         | 1,66         |
| <b>Seguridad social</b>            | 0,33        | 0,91             | —            | —                | —            | —             | —                | —             | —            | —            | —            |
| <b>Selectivos</b>                  | 0,31        | —                | —            | —                | 0,14         | —             | 0,02             | 0,68          | 1,15         | 0,07         | 0,08         |
| <b>Comercio exterior</b>           | 0,12        | 0,07             | —            | —                | 0,07         | —             | 0,15             | 0,10          | —            | 0,17         | —            |
| <b>Otros</b>                       | 0,03        | 0,37             | —            | —                | 0,06         | —             | 0,37             | 0,86          | 0,08         | —            | 1,08         |
| <b>Total (% del PIB)</b>           | <b>2,52</b> | <b>3,22</b>      | <b>4,45</b>  | <b>3,41</b>      | <b>5,62</b>  | <b>5,50</b>   | <b>8,40</b>      | <b>6,99</b>   | <b>4,99</b>  | <b>1,94</b>  | <b>6,40</b>  |
| <b>Total (% de la recaudación)</b> | <b>6,76</b> | <b>8,88</b>      | <b>21,36</b> | <b>17,40</b>     | <b>26,79</b> | <b>27,18</b>  | <b>68,25</b>     | <b>39,91</b>  | <b>25,45</b> | <b>10,70</b> | <b>24,40</b> |

Fuente: Gómez Sabañi y Morán (2014) sobre la base de informes oficiales de los países.

<sup>a</sup> Salvo en los casos que se indique un año de estimación diferente. <sup>b</sup> Si bien se tomaron los valores oficiales en función del PIB, para la ponderación sobre el total de la recaudación se utilizaron las cifras de OCDE/Cepal/CIAT (2014) de este artículo, para el año correspondiente a la estimación oficial considerada en cada uno de los países. <sup>c</sup> En el caso de Brasil, la estimación solo incluye impuestos administrados por la Receita Federal do Brasil. <sup>d</sup> Se utilizaron los datos y criterios de la Subdirección de Gestión de Análisis Operacional de la División de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN). <sup>e</sup> A causa de la reforma introducida en el ISR (Decr. 10/2012) y a los cambios metodológicos en las estimaciones de la SAT (Superintendencia de Administración Tributaria), el gasto tributario en 2013 se reduciría a casi la mitad del valor presentado en este cuadro (4,3% del PIB).

**Cuadro 4.**

Tasas estimadas de incumplimiento tributario en el IVA y en el ISR

| País            | Impuesto al valor agregado |                          | Impuesto sobre la renta |            |            |      |
|-----------------|----------------------------|--------------------------|-------------------------|------------|------------|------|
|                 | Tasa de evasión estimada   | Tasa de evasión estimada |                         |            |            | Año  |
|                 |                            | Año                      | Total                   | Individuos | Sociedades |      |
| Argentina       | 21,2%                      | 2006                     | 49,7%                   | —          | —          | 2005 |
| Bolivia         | 29,0%                      | 2004                     | —                       | —          | —          | —    |
| Chile           | 11,0%                      | 2005                     | 47,4%                   | 46,0%      | 48,4%      | 2003 |
| Costa Rica      | 28,7%                      | 2002                     | —                       | —          | —          | —    |
| Colombia        | 23,5%                      | 2006                     | —                       | —          | —          | —    |
| Ecuador         | 21,2%                      | 2001                     | 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%                      |                          | 48,5%                   | 32,6%      | 51,3%      | 2006 |
| Rep. Dominicana | 31,2%                      | 2006                     | —                       | —          | —          | —    |
| Uruguay         | 26,3%                      | 2006                     | —                       | —          | —          | —    |

Fuente: Gómez Sabañi, Jiménez y Rossignolo (2012).

Para el caso del IVA, las tasas de evasión encontradas no son muy diferentes de las estimaciones realizadas para países de la Unión Europea<sup>17</sup>. Sin embargo, en cuanto al ISR, el promedio es bastante mayor (51,4%). Christie y Holzner (2006) estiman para un total de once países europeos una evasión en el ISR de las sociedades del 28,7%, muy inferior a la encontrada para los países de América Latina, de 54,2%; mientras que la estimación de la evasión en el ISR de las personas físicas es del 33% en promedio para catorce países de europeos y del 46,8% para los países de la región<sup>18</sup>.

Con respecto a la repercusión del impuesto a la renta personal en la región, en Cepal-IEF (2014) se evalúa la progresividad y el efecto distributivo del impuesto

<sup>17</sup>Christie y Holzner (2006), en una estimación de las tasas de evasión para veintinueve países europeos, encuentran una razón de cumplimiento del 64,5% en promedio, lo que significaría una tasa de evasión promedio del 35,5%.

<sup>18</sup>Resulta conveniente subrayar que a causa de las diferentes metodologías utilizadas tanto para la estimación del IVA como del ISR, la comparación entre ambos grupos de países debe tomarse como orientativa.



a la renta de las personas físicas por medio de las tasas medias que paga cada decil. Como se observa en el Cuadro 5, en general se aprecia que a mayor nivel de ingresos (deciles superiores), mayor es la proporción de impuestos que se paga; es decir, el impuesto sobre la renta personal es progresivo. No obstante, en algunos países (Colombia, Nicaragua y Perú) la curva de progresión de tasas medias no es siempre creciente, por lo que también se estima el índice de Kakwani<sup>19</sup> para evaluar la progresividad o regresividad de este tributo. Este indicador muestra que los impuestos que gravan la renta personal son claramente progresivos en todos los países, como refleja su valor positivo<sup>20, 21</sup>.

Según el Cuadro 5, de acuerdo con la simulación, la tasa efectiva que pagan los individuos pertenecientes al 10% de la población de mayores ingresos apenas alcanza un valor promedio del 5,6%, con países donde el estrato de mayores ingresos paga solo entre 1% y 3% de su ingreso y otros donde aporta algo más del 11%. Si bien las tasas legales máximas del impuesto a la renta personal se sitúan entre el 25% y el 40%, las tasas efectivas que paga el decil superior son muy bajas como consecuencia de los factores reseñados (exenciones, deducciones y el tratamiento preferencial de las rentas de capital<sup>22, 23</sup>).

Además, la recaudación del impuesto está muy concentrada en los estratos más altos de ingresos. En la mayoría de los países, el 90% o más del impuesto es soportado por el 20% de ingresos más elevados, mientras que el grupo de hogares pertenecientes al 40% de ingresos inferiores no aporta a la recaudación del tributo o lo hace en una fracción muy pequeña.

El mismo estudio de Cepal-IEF (2014) muestra que si bien el diseño del impuesto a la renta personal es progresivo en todos los países, su efecto redistributivo es muy limitado como consecuencia de sus bajos niveles de recaudación.

---

<sup>19</sup>El índice de Kakwani, que compara la curva de Lorenz del ingreso antes del pago de impuestos con la de concentración del impuesto, permite estimar cuán progresivo o regresivo es determinado impuesto, pero no nos da evidencia conclusiva para determinar su efecto distributivo, al no considerar su recaudación. Cepal-IEF (2014).

<sup>20</sup>No obstante, esta es una “progresividad teórica”, dado que como no se dispone de información sobre el pago de impuestos en las encuestas de hogares, se ha recurrido a modelos de microsimulación. Además, tampoco se han realizado supuestos de evasión o elusión para acercarse a la recaudación efectiva.

<sup>21</sup>Los datos de ingresos de esta simulación tienen como fuente la última encuesta disponible de ingresos y gastos de los hogares de cada país, por lo que estos datos sufren de los mismos problemas que ya se enumeraron para captar a los contribuyentes de más altos ingresos, si bien se han corregido por no respuesta y subdeclaración de acuerdo con la metodología seguida por la División de Estadística de la Cepal. Véase Cepal-IEF (2014) para más detalles.

<sup>22</sup>Vale recordar que, como se ya observó, este tipo de metodología apoyada en encuesta de hogares capta muy mal los ingresos de capital.

<sup>23</sup>Los registros negativos que se observan en México para los seis primeros deciles se deben a la incidencia del subsidio sobre el empleo. La legislación mexicana integra este subsidio al impuesto sobre la renta personal, por lo que estos deciles estarían recibiendo un subsidio neto (impuesto negativo).

**Cuadro 5.**  
Progresividad del impuesto a la renta de personas físicas en países de América Latina (hacia 2011)\*

| País                  | Año  | Progresión de tasas medias<br>(en porcentajes del ingreso) |      |      |      |      |      |     |     |     |      | Índice de<br>Kakwani | Concentración de la recaudación<br>(en %) |              |
|-----------------------|------|--|------|------|------|------|------|-----|-----|-----|------|----------------------|---|--------------|
|                       |      | D1   | D2   | D3   | D4   | D5   | D6   | D7  | D8  | D9  | D10  | Total                | 40% inferior                              | 20% superior |
| Argentina             | 2011 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,1  | 0,1  | 0,4 | 0,9 | 2,5 | 9,1  | 3,9                  | 0,00                                      | 96,10        |
| Brasil                | 2011 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,1 | 0,2 | 0,7 | 6,6  | 2,8                  | 0,00                                      | 99,20        |
| Chile                 | 2011 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,1 | 0,3 | 0,9 | 7,1  | 3,2                  | 0,00                                      | 98,50        |
| Colombia              | 2011 | 0,2  | 0,2  | 0,2  | 0,2  | 0,3  | 0,3  | 0,4 | 0,5 | 0,8 | 4,4  | 2,1                  | 1,00                                      | 93,10        |
| Costa Rica            | 2011 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,1  | 0,1  | 0,2 | 0,5 | 1,6 | 5,3  | 2,4                  | 0,00                                      | 96,50        |
| Ecuador               | 2011 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 2,5  | 0,9                  | 0,00                                      | 99,90        |
| El Salvador           | 2011 | 0,0  | 0,2  | 0,0  | 0,1  | 0,2  | 0,4  | 0,6 | 0,9 | 1,6 | 4,8  | 2,1                  | 0,20                                      | 89,30        |
| Honduras              | 2010 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0 | 0,0 | 0,4 | 2,9  | 1,3                  | 0,00                                      | 99,80        |
| México                | 2010 | -2,1   | -1,9 | -1,4 | -0,9 | -0,2 | -0,6 | 1,4 | 2,6 | 4,7 | 10,6 | 5,0                  | -3,60                                     | 94,70        |
| Nicaragua             | 2009 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,1 | 0,2 | 0,5 | 4,8  | 1,8                  | 0,00                                      | 98,20        |
| Panamá                | 2011 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,1 | 0,2 | 0,7 | 7,1  | 3,0                  | 0,00                                      | 99,00        |
| Paraguay <sup>a</sup> | 2011 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,1  | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 1,2  | 0,5                  | 0,10                                      | 96,80        |
| Perú                  | 2011 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,1  | 0,2  | 0,4 | 0,8 | 1,5 | 5,8  | 2,5                  | 0,10                                      | 93,70        |
| R. Dominicana         | 2011 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0 | 0,1 | 0,6 | 4,3  | 2,0                  | 0,00                                      | 99,50        |
| Uruguay <sup>b</sup>  | 2011 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,2  | 0,5  | 0,9 | 1,8 | 3,5 | 8,4  | 3,5                  | 0,10                                      | 89,60        |
| Venezuela             | 2011 | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,1 | 0,1 | 0,3 | 2,3  | 0,7                  | 0,10                                      | 96,20        |

Fuente: Cepal-IEF (2014) sobre la base de encuestas de hogares. \*Resultados sujetos a revisión. Los cálculos se han realizado con respecto al ingreso disponible. <sup>a</sup> Simulación de acuerdo con el impuesto actual. <sup>b</sup> Solo impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF), categorías 1 y 2 (excluye impuesto de asistencia a la seguridad social [IASS]).

Según el indicador de Reynolds-Smolensky<sup>24</sup>, el índice de Gini se reduce en promedio 0,01 puntos (o 2%) por la acción de este impuesto, con ciertas diferencias entre los países (Cuadro 6). Por ejemplo, en México, el índice de Gini mejora en un 6% gracias al efecto de los impuestos que gravan la renta personal. En el extremo opuesto se encuentran Colombia, Ecuador, Paraguay y Venezuela, donde la reducción del coeficiente de Gini es cercana al 1%.

### Cuadro 6.

Redistribución del impuesto sobre la renta de personas físicas en países de América Latina (hacia 2011)\*

| País                  | Año  | Gini pre-impuestos <sup>c</sup> | Gini pos-IRPF <sup>d</sup> | Índice Reynolds-Smolensky | Índice Atkinson-Plotnick |
|-----------------------|------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Argentina             | 2011 | 0,433                           | 0,421                      | 0,012                     | 0,012                    |
| Brasil                | 2011 | 0,530                           | 0,515                      | 0,015                     | 0,006                    |
| Chile                 | 2011 | 0,459                           | 0,448                      | 0,011                     | 0,002                    |
| Colombia              | 2011 | 0,531                           | 0,526                      | 0,005                     | 0,034                    |
| Costa Rica            | 2011 | 0,514                           | 0,502                      | 0,012                     | 0,010                    |
| Ecuador               | 2011 | 0,452                           | 0,447                      | 0,005                     | 0,001                    |
| El Salvador           | 2011 | 0,430                           | 0,421                      | 0,010                     | 0,014                    |
| Honduras              | 2010 | 0,550                           | 0,544                      | 0,006                     | 0,003                    |
| México                | 2010 | 0,476                           | 0,448                      | 0,028                     | 0,070                    |
| Nicaragua             | 2009 | 0,468                           | 0,456                      | 0,013                     | 0,009                    |
| Panamá                | 2011 | 0,507                           | 0,500                      | 0,007                     | 0,002                    |
| Paraguay <sup>a</sup> | 2011 | 0,523                           | 0,519                      | 0,004                     | 0,007                    |
| Perú                  | 2011 | 0,471                           | 0,463                      | 0,007                     | 0,009                    |
| R. Dominicana         | 2011 | 0,473                           | 0,466                      | 0,007                     | 0,003                    |
| Uruguay <sup>b</sup>  | 2011 | 0,399                           | 0,384                      | 0,015                     | 0,025                    |
| Venezuela             | 2011 | 0,365                           | 0,363                      | 0,002                     | 0,000                    |

Fuente: Cepal-IEF (2014) sobre la base de encuestas de hogares.

\*Resultados sujetos a revisión.

<sup>a</sup> Simulación de acuerdo con el impuesto actual.

<sup>b</sup> Solo IRPF, categorías 1 y 2 (excluye IASS).

<sup>c</sup> Gini del ingreso bruto.

<sup>d</sup> Gini del ingreso disponible.

<sup>24</sup>El índice de Reynolds-Smolensky es un indicador de la capacidad redistributiva del impuesto que compara el índice de Gini antes de impuestos con el índice de Gini posterior a ellos.

## **Tributación patrimonial y debilidades estructurales que le limitan el desarrollo**

Los impuestos sobre el patrimonio han sido históricamente de reducida importancia en los países de América Latina, hasta el punto de haber estado prácticamente ausentes en los debates sobre herramientas fiscales disponibles para mejorar el efecto distributivo de los sistemas tributarios de la región.

No obstante, en años recientes, la tributación directa sobre la propiedad ha suscitado creciente interés porque, además de presentar una serie de ventajas en materia de eficiencia y equidad, permiten generar un flujo relativamente estable de recursos tributarios con escasos efectos distorsivos. Además, estos impuestos son una herramienta potencial para gravar a las familias de los sectores más acomodados, ya que en la mayoría de los países de la región la riqueza patrimonial se encuentra muy concentrada.

Este tipo de tributación abarca una amplia gama de instrumentos. Además de los impuestos recurrentes sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles, en América Latina también se utilizan el impuesto a la transferencia de bienes inmuebles entre vivos (donaciones) y el impuesto a la propiedad de los vehículos automotores, mientras que algunos países han establecido un impuesto recurrente sobre el patrimonio neto. Un caso particular y poco comparable con el resto de los impuestos patrimoniales, si bien se incluye en todas las clasificaciones adoptadas por los organismos internacionales especializados<sup>25</sup>, está constituido por los impuestos aplicados sobre movimientos y transacciones financieros y de capital, los cuales se incorporaron en un conjunto acotado de países durante la última década y mostraron un muy aceptable rendimiento recaudatorio (Gómez Sabaíni y Morán, 2013).

En el Cuadro 7 se presentan los datos de recaudación tributaria asociada a estos gravámenes para el año 2011, donde se detallan los diferentes tipos de tributos que recaen sobre el patrimonio de acuerdo con la clasificación internacional. Como puede observarse, la recaudación promedio obtenida por quince países de América Latina resulta igual a 0,83% del PIB, lo cual es menos de la mitad del promedio mostrado por la OCDE (1,77% del PIB).

Sin embargo, detrás de la brecha en términos cuantitativos entre ambos grupos de países, deben especificarse las diferencias en la composición de este tipo de tributación para cada uno de ellos y entre los distintos países. Así, en América Latina cerca de la mitad del monto promedio de recursos tributarios corresponde a impuestos sobre transacciones financieras y de capital, cuya recaudación muestra un elevado grado

---

<sup>25</sup>En rigor, las clasificaciones tributarias adoptadas por los organismos internacionales (OCDE, Fondo Monetario Internacional 'FMI', Banco Mundial) distinguen entre seis categorías de tributos patrimoniales: 1) impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles; 2) impuestos recurrentes sobre la riqueza neta; 3) impuestos a las transferencias por sucesión, herencia o donaciones; 4) impuestos sobre las transacciones financieras y de capital; 5) otros impuestos recurrentes sobre la propiedad y 6) otros tributos no recurrentes sobre la propiedad, incluso las contribuciones de mejoras. Véanse De Cesare y Lazo Marín (2008); Gómez Sabaíni y Morán (2014).

**Cuadro 7.**

Estructura de la recaudación de los impuestos patrimoniales en países de América Latina y la OCDE. Año 2011 (en porcentajes del PIB)

| Países          | Propiedades<br>inmueble | Riqueza<br>neta | Herencias y<br>donaciones | Otros sobre<br>el patrimonio | Subtotal | Transacciones<br>financieras y<br>de capital | Total<br>patrimonio |
|-----------------|-------------------------|-----------------|---------------------------|------------------------------|----------|--|---------------------|
| Argentina       | 0,32                    | 0,33            | —                         | —                            | 0,65     | 2,47   | 3,12                |
| Bolivia         | —                       | —               | 0,01                      | —                            | 0,01     | 1,90   | 1,91                |
| Brasil          | 0,48                    | —               | 0,07                      | 0,58                         | 1,13     | 0,95   | 2,08                |
| Chile           | 0,60                    | —               | 0,03                      | —                            | 0,63     | 0,22   | 0,85                |
| Colombia        | 0,60                    | 0,68            | —                         | —                            | 1,28     | 0,82   | 2,10                |
| Costa Rica      | 0,24                    | —               | —                         | 0,01                         | 0,25     | 0,09   | 0,34                |
| Ecuador         | —                       | —               | —                         | —                            | 0,00     | —  | 0,00                |
| El Salvador     | —                       | —               | —                         | —                            | 0,00     | 0,07   | 0,07                |
| Guatemala       | 0,17                    | —               | —                         | —                            | 0,17     | 0,00   | 0,17                |
| Honduras        | —                       | —               | —                         | 0,09                         | 0,09     | —  | 0,09                |
| México          | 0,20                    | —               | —                         | —                            | 0,20     | 0,09   | 0,29                |
| Nicaragua       | —                       | —               | —                         | —                            | —        | —  | —                   |
| Panamá          | 0,35                    | —               | —                         | 0,27                         | 0,62     | 0,12   | 0,74                |
| Paraguay (2010) | 0,27                    | —               | —                         | 0,02                         | 0,29     | —  | 0,29                |
| Perú            | 0,18                    | —               | —                         | —                            | 0,18     | 0,21   | 0,39                |

(Continúa)

**Cuadro 7.** (Continuación)

Estructura de la recaudación de los impuestos patrimoniales en países de América Latina y la OCDE. Año 2011 (en porcentajes del PIB)

| Países          | Propiedades inmueble | Riqueza neta | Herencias y donaciones | Otros sobre el patrimonio | Subtotal | Transacciones financieras y de capital | Total patrimonio |
|-----------------|----------------------|--------------|------------------------|---------------------------|----------|--|------------------|
| Rep. Dominicana | 0,25                 | —            | 0,01                   | 0,07                      | 0,33     | 0,39                                   | 0,72             |
| Uruguay         | 0,77                 | 1,12         | —                      | 0,05                      | 1,94     | 0,17                                   | 2,11             |
| Venezuela       | —                    | —            | 0,02                   | —                         | 0,02     | —                                      | 0,02             |
| AL(18)          | 0,25                 | 0,12         | 0,01                   | 0,06                      | 0,44     | 0,42                                   | 0,86             |
| Alemania        | 0,45                 | 0,02         | 0,16                   | —                         | 0,63     | 0,24                                   | 0,87             |
| Canadá          | 2,88                 | 0,06         | —                      | 0,21                      | 3,15     | 0,17                                   | 3,32             |
| Dinamarca       | 1,39                 | —            | 0,26                   | —                         | 1,65     | 0,29                                   | 1,94             |
| España          | 0,95                 | 0,01         | 0,21                   | 0,16                      | 1,33     | 0,61                                   | 1,94             |
| Estados Unidos  | 2,88                 | —            | 0,09                   | —                         | 2,97     | —                                      | 2,97             |
| Francia         | 2,50                 | 0,21         | 0,43                   | —                         | 3,14     | 0,60                                   | 3,74             |
| Italia          | 0,62                 | 0,32         | 0,03                   | 0,20                      | 1,17     | 1,06                                   | 2,23             |
| Japón           | 2,16                 | —            | 0,31                   | —                         | 2,47     | 0,29                                   | 2,76             |
| Países Bajos    | 0,71                 | 0,00         | 0,26                   | —                         | 0,97     | 0,32                                   | 1,29             |
| Reino Unido     | 3,38                 | —            | 0,19                   | —                         | 3,57     | 0,58                                   | 4,15             |
| OCDE(34)        | 1,07                 | 0,17         | 0,12                   | 0,04                      | 1,40     | 0,41                                   | 1,81             |

Fuente: Gómez Sabafni y Morán (2014) sobre la base de OECDStats (incluso para los países de América Latina).

de dispersión entre países, al igual que en la OCDE, donde su importancia es menor en términos relativos. Otra parte importante corresponde a los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles, los cuales exhiben menor recaudación y dispersión respecto de los países de la OCDE. El resto engloba a los demás tributos patrimoniales con una participación mayoritaria de los gravámenes sobre la riqueza o patrimonio neto (aunque solo se encuentren vigentes en tres países latinoamericanos)<sup>26</sup>.

El impuesto sobre la propiedad inmueble se reconoce en el ámbito internacional como la más importante fuente de recursos propios para los gobiernos subnacionales. En teoría, este tributo tiene un gran potencial para generar un monto considerable de recaudación, tiene una base imponible inmóvil y no se agota con el tiempo. Precisamente, en los países de la región, el impuesto sobre la propiedad inmueble es el instrumento más utilizado como fuente de recursos fiscales en los gobiernos subnacionales, si bien resulta heterogénea la forma de asignación de bases y alícuotas entre los distintos niveles de gobierno. La recaudación proveniente de estos tributos es relativamente baja y esto se explica por una combinación de factores que limitan su correcto funcionamiento. Entre ellos sobresalen la débil capacidad operativa de las administraciones tributarias de los gobiernos subnacionales, los bajos *ratios* de cobertura en el registro de catastro, los elevados niveles de morosidad y una considerable subvaluación de las propiedades por la falta sistemática de una adecuada actualización de los valores catastrales<sup>27</sup>.

Un segundo impuesto patrimonial con potencial relevancia al gravar las altas rentas, y con menor difusión en la región que el anterior, es el que recae sobre las transmisiones de bienes a título gratuito, ya sea *inter vivos* (donaciones) o *mortis causa* (sucesiones, herencias y legados). En la práctica, el impuesto comprende la idea de gravar el patrimonio neto transmitido. A su vez, las alícuotas aplicadas suelen ser progresivas y en algunos casos selectivas, de acuerdo con el hecho imponible (por ejemplo, en República Dominicana o Uruguay)<sup>28</sup>. Por último, a pesar de su potencial incidencia sobre los contribuyentes de rentas más elevadas, solo dos países de América Latina (Argentina y Uruguay) aplican en la actualidad un impuesto sobre la riqueza o los activos netos. Para ambos casos las tasas son progresivas y selectivas. En la Argentina, la base imponible corresponde a los bienes poseídos, por personas físicas o sucesiones indivisas, a determinada fecha, incluso posesiones en el extranjero. En el Uruguay, por su parte, la base imponible está dada por el patrimonio de las personas físicas, los núcleos familiares, las sucesiones indivisas, las personas jurídicas constituidas en el extranjero y los sujetos pasivos del impuesto a las rentas de actividades empresariales (IRAE), excluyendo posesiones en el extranjero.

---

<sup>26</sup>Sin embargo, en varios países de la región el monto neto de activos se utiliza también para aplicar impuestos mínimos del impuesto sobre la renta (ISR).

<sup>27</sup>Sepúlveda y Martínez-Vázquez (2012) han explorado los principales determinantes del pobre rendimiento de estos impuestos en los países de América Latina.

<sup>28</sup>Para más detalle sobre este tipo de impuestos y su aplicación en América Latina, véanse Gómez Sabatini y Morán (2014).

## COMENTARIOS FINALES

Los estudios enfocados en el análisis de los tramos más ricos de la población resultan muy útiles en la medida en que permitan corregir las mediciones convencionales sobre desigualdad, reflejando mejor la concentración de los ingresos en la sociedad, al compatibilizar la información fiscal proveniente de las declaraciones juradas con los datos obtenidos por medio de las tradicionales encuestas de hogares.

Si bien en el mundo desarrollado se ha avanzado de manera notable en analizar las participaciones de los altos ingresos en la distribución y en advertir sobre su aporte a la recaudación del impuesto a la renta, aún queda mucho camino por recorrer, sobre todo en el caso de los países de América Latina, donde este tipo de estudios es bastante reciente y se han realizado para pocos países. Es un propósito de investigación de relevancia para la región ampliar el análisis de la desigualdad con otros estudios que mejoren la información existente, incorporando nuevas herramientas de análisis, como ajustes por subdeclaración de ingresos o datos de declaraciones juradas de impuestos.

Esto resulta de gran importancia, puesto que da luces sobre qué reformas tributarias aún están pendientes en la región para aumentar la recaudación y el alcance efectivo de los impuestos sobre los individuos de más altos ingresos, lo cual mejoraría el efecto distributivo de los sistemas tributarios. Es necesario que se continúe debatiendo respecto a la estructura y composición de aquellas medidas tributarias que pueden considerarse aun una asignatura pendiente en esta materia y que en esencia hacen referencia a la estructura de la imposición a la renta, a los patrimonios personales y a los gravámenes sobre herencias, donaciones y sucesiones.

## REFERENCIAS

1. Abeles, M., Amarante, V., & Vega, D. (2014). Participación del ingreso laboral en el ingreso total en América Latina, 1990-2010. *Revista Cepal*, 114, LC/G.2629-P.
2. Altimir, O. (1987). Income distribution statistics in Latin America and their reliability. *The Review of Income and Wealth*, 33(2), 111-155.
3. Alvaredo, F. (2010a). *A note on the relationship between top income shares and the Gini coefficient* (Discussion Papers 8071). CEPR.
4. Alvaredo, F. (2010b). The rich in Argentina over the twentieth century 1932-2004. En A. B. Atkinson & T. Piketty (Eds.), *Top incomes: A global perspective*. Oxford: Oxford University Press.
5. Alvaredo, F., & Londoño, J. (2013). *High incomes and personal taxation in a developing economy: Colombia 1993-2010* (Working Paper 12). Commitment to Equity Initiative.



6. Amarante, V., Arim, R., & Salas, G. (2007). Impacto distributivo de la reforma impositiva en Uruguay. Informe preparado para el Analysis (PSIA)-Uruguay Development Policy Loan (DPL) II. Banco Mundial.
7. Amarante, V. (2014). Income inequality in Latin America: Data challenges and availability. *Social Indicators Research*, 1-17.
8. Amarante, V., & Jiménez, J. P. (2015). Desigualdad, concentración y altas rentas en América Latina. En J. P. Jiménez (Ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Libros de la CEPAL, No. 134 (LC/G. 2638-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
9. Amiel, Y., & Cowell, F. A. (1999). *Thinking about inequality*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
10. Atkinson, A. B., & Brandolini, A. (2004). A global world inequality: Absolute, relative or intermediate? (Paper 3). 28<sup>th</sup> General Conference of the International Association for Research of Income and Wealth, Cork Irlanda, agosto. Sesión 5.
11. Atkinson, A. B. (2007). Measuring top incomes: Methodological issues. In A. B. Atkinson & T. Piketty (Eds.), *Top incomes over the twentieth century. A contrast between european and english-speaking countries*. Oxford: Oxford University Press.
12. Azevedo, V., & Bouillon, C. (2009). *Social mobility in Latin America. A review of existing evidence* (Working Paper 689). Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
13. Azevedo, J. P., Dávalos, M. E., Díaz-Bonilla, C., Atuesta, B., & Castañeda, R. A. (2013). *Fifteen years of inequality in Latin America: How have labor markets helped?* (Working Paper 6384). The World Bank.
14. Azpitarte, F., & Alonso-Villar, O. (2012). *A dominance criterion for measuring income inequality from a centrist view: The case of Australia*. Melbourne: The University of Melbourne, Melbourne Institute of Applied Economic and Social Research.
15. Barreix, A., & Roca, J. (2007). Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya. *Revista de la Cepal*, 92, 123-142.
16. Barreix, A., Bes, M., & Roca, J. (2012). *Solving the impossible trinity of consumption taxes: Personalized VAT: Increasing revenue collection and compensating the poor*. Washington: Inter-American Development Bank.
17. Bird, R. M., & Zolt, E. M. (2005). The limited role of the personal income tax in developing countries. *Journal of Asian Economics*, 16(6), 928-946.
18. Burdín, G., Esponda, F., & Vigorito, A. (2013). Desigualdad y altos ingresos en Uruguay. Un análisis en base a registros tributarios y encuestas de hogares para el período 2009-2011. Disponible en <http://www.cef.org.uy/images/TallerDesigualdad2013/desigualdadyaltosingresos.pdf>.

19. Cano, L. (2014). Income mobility in Ecuador: New evidence from individual income tax returns (Paper) UNU-WIDER Conference on Inequality Measurement, trends, impacts, and policies. Helsinki, Finland.
20. Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. *Cuadernos de la Cepal*, 95, LC/G.2497-P. Publicación de las Naciones Unidas.
21. Christie, E., & Holzner, M. (2006). *What explains tax evasion? An empirical assessment based on European data* (Working Paper 40). The Vienna Institute for International Economic Studies.
22. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2013). Panorama social de América Latina 2013. LC/G.2580. Publicación de las Naciones Unidas.
23. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014). Panorama social de América Latina 2014. LC/G.2635-P.
24. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014a). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014: hacia una mayor calidad de las finanzas. LC/L.3766.
25. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014b). Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible. LC/G.2586(SES.35/3). Publicación de las Naciones Unidas.
26. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)-(IEF). (2014). Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea. Estudio 8, Serie: Estados de la Cuestión, Área: Finanzas Públicas, Madrid, septiembre.
27. Cobham, A., & Sumner, A. (2013). *Is it all about the tails? The Palma measure of income inequality* (Working Paper 343). Center for Global Development.
28. Cornia, G. A. (2010). Income distribution under Latin America's new left regimes. *Journal of Human Development and Capabilities*, 11(1), 85-114.
29. Cornia, G. A., & Martorano, B. (2012). *Development policies and income inequality in selected developing regions, 1980-2010* (Discussion Paper 210). United Nations Conference on Trade and Development (Unctad).
30. Davies, J. B., & Shorrocks, A. F. (2000). The distribution of wealth. *Handbook of Income Distribution*, 1, 605-675.
31. Davies, J. B., Shorrocks, A., Sandstrom, S., & Wolff, E. N. (2008). *The world distribution of household wealth* (Discussion Paper 2008/03). UNU-WIDER.
32. De Cesare, M., & Lazo Marín, J. F. (2008). Impuestos a los patrimonios en América Latina. *Macroeconomía para el Desarrollo*, 66, LC/L.2902-P, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).

33. Del Río, C., & Alonso-Villar, O. (2008). Rankings of income distributions: A note on intermediate inequality indices. *Research on Economic Inequality*. Universidade de Vigo.
34. De la Torre, A., Messina, J., & Pienknagura, S. (2012). The labor market story behind Latin America's transformation. *LAC Semiannual Report*, October. Washington, D. C.: World Bank. doi: 10.1596/978-0-8213-9773-2.
35. European Union (2014). *Taxation trends in the European Union-Data for the EU Member States, Iceland and Norway*. Luxemburg: European Union.
36. Fairfield, T., & Jorrat, M. (2014). *Top income shares, business profits and effective tax rates in contemporary Chile* (Working Paper 17). International Centre for Tax and Development (ICTD).
37. Fiszbein, A., Schady, N. R., & Ferreira, F. H. (2009). *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. Washington: World Bank Publications.
38. Gasparini, L., Galiani, S., Cruces, G., & Acosta, P. A. (2011). *Educational upgrading and returns to skills in Latin America: Evidence from a supply-demand framework, 1990-2010* (Discussion Paper Series 6244). Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit.
39. Gómez Sabaíni, J. C., Jiménez, J. P., & Podestá, A. (2010). Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. *Evasión y equidad en América Latina, documentos de proyectos*, 309. LC/W.309. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
40. Gómez Sabaíni, J. C., Jiménez, J. P., & Rossignolo, D. (2012). Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos. *Macroeconomía del Desarrollo*, 119. Santiago de Chile: Cepal.
41. Gómez Sabaíni, J. C., & Morán, D. (2013). Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas. *Macroeconomía del Desarrollo*, 133. LC/G.3632. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal).
42. Gómez Sabaíni, J. C., & Rossignolo, D. (2014). La tributación sobre las altas rentas en América Latina. Cepal, Serie Estudios y Perspectivas, 13.
43. Gómez Sabaíni, J. C., & Morán, D. (2014). Tax policy in Latin America: Assessment and guidelines for a second generation of reforms. *Macroeconomía del Desarrollo*, 133. LC/G.3632. Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Eclac).
44. IMF. (2013). *Taxing times. World economic and financial surveys*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
45. Jiménez, J. P., & Solimano, A. (2012). Élite económicas, desigualdad y tributación. *Macroeconomía del Desarrollo*, 126. LC/L.3552. Publicación de las Naciones Unidas.

46. Kaldor, N. (1962). The role of taxation in economic development. Unesco/SS/PED/11.
47. López, R., Figueroa, E., & Gutiérrez, P. (2013). *La “Parte del León”: nuevas estimaciones de la participación de los superricos en el ingreso en Chile* (SDT 379). Santiago de Chile: Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios.
48. López-Calva, L. F., & Lustig, N. (2010). Explaining the decline in inequality in Latin America: Technological change, educational upgrading and democracy. En L. F. López Calva, & N. Lustig (Eds.), *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* (pp. 1-24). Washington, D. C.: Brookings Institution-UNDP.
49. Lustig, N., & McLeod, D. (2009). *Are Latin America's new left regimes reducing inequality faster?* Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center for International Scholars.
50. Lustig, N., López-Calva, L. F., & Ortiz-Juárez, E. (2013). Declining inequality in Latin America in the 2000's: The cases of Argentina, Brazil, and Mexico. *World Development*, 44, 129-141.
51. OCDE/Cepal/CIAT. (2014). *Estadísticas tributarias en América Latina*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207943-en-fr>.
52. Palma, J. G. (2006). *Globalizing inequality: “Centrifugal” and “centripetal” forces at work* (Working Paper 35). DESA, United Nations Department of Economic and Social Affairs.
53. Palma, J. G. (2011). Homogeneous middles vs. heterogeneous tails, and the end of the “inverted-u”: It's all about the share of the rich. *Development and Change*, 42(1), 87-153.
54. Piketty, T., & Zucman, G. (2013). *Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries, 1700-2010* (Discussion Paper 9588). CEPR.
55. Ravallion, M. (2004). *Looking beyond averages in the trade and poverty debate* (Working Paper 3461). The World Bank.
56. Robertson, D. B. (2012). The progressive era. En *The Oxford Handbook of U.S. Social Policy*. Oxford: Oxford University Press.
57. Sepúlveda, C. F., & Martínez-Vázquez, J. (2012). Explaining property tax collections in developing countries: The case of Latin America. En G. Brosio & J. P. Jiménez (Eds.), *Decentralization and reform in Latin America*. Cheltenham, UK-Massachusetts, USA.: ECLAC-Edward Elgar.
58. Stotsky, J., & Wolde Mariam, A. (2002). *Central american tax reform: trends and possibilities* (Documento de Trabajo FMI 02/227). Fondo Monetario Internacional. Washington, D. C.