

La tributación sobre altas rentas y la medición de la desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina

Darío Rossignolo¹

Abstract

El presente trabajo constituye un ejercicio destinado a presentar un diagnóstico de la participación de los tributos sobre altos ingresos en distintos países de América Latina. Para ello deberá analizarse en detalle la metodología de medición de la participación de los sectores de ingresos elevados entre distintos países y su evolución a lo largo del tiempo. Esto implica adicionar, a la información proveniente de encuestas de hogares datos no incluidos en las mismas, como la información sobre ingresos que se obtiene a partir de las declaraciones juradas del impuesto sobre la renta de personas físicas, lo cual evidenciará que la desigualdad es superior a la que surge del análisis de dichas encuestas.

Palabras clave: Desigualdad, impuestos, ingresos

JEL classification: D31; D63; H26

1. Introducción

Con posterioridad a las consecuencias económicas y sociales de la debacle económica internacional de 2008-09, en primera instancia, y, de manera más reciente, a partir de la crisis económica derivada de la pandemia del COVID, en la mayoría de los países desarrollados resurgió un antiguo debate respecto a quién debe soportar el peso y los costos de la necesaria recuperación de las economías domésticas.

La respuesta a esta pregunta se ha concentrado en la posibilidad concreta de exigir un mayor esfuerzo de aquellos individuos que tienen un mayor patrimonio o que obtienen regularmente muy altos ingresos, y que por diversas razones no están contribuyendo de manera acorde al nivel de los mismos. Esto permitiría la obtención de nuevos recursos para el financiamiento de programas sociales que apuntalen la recuperación económica y llevaría a una mejora en la

¹Doctor en Economía Universidad de La Plata.. Profesor Titular de Macroeconomía y Política Económica y Profesor Adjunto Regular de Macroeconomía I y de Finanzas Públicas en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Profesor Titular de Los impuestos y la política tributaria en la Maestría en Economía Pública y Políticas Económicas, Sociales y Regionales de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC. Email: darossignolo@gmail.com

percepción de la sociedad respecto a los efectos de la política tributaria en sus consecuencias sobre la equidad distributiva.

En los países desarrollados, y en especial en los Estados Unidos en donde este tema se configuró como uno de los debates centrales más recientes, la disponibilidad de una gran cantidad de información acerca de los ingresos y el patrimonio de los hogares e individuos más ricos y -aún más importante- de los impuestos que los mismos pagan anualmente, ha permitido la realización de una serie de estudios muy detallados y precisos acerca de los potenciales efectos (recaudatorios y distributivos) de una reforma impositiva que busque gravar de manera diferencial a los sectores de altas rentas.

Por el contrario, en los países de Latinoamérica este debate aun no está incorporado en la agenda de la discusión en materia de equidad distributiva. Adicionalmente, se carece por el momento de un indispensable contenido estadístico que haga factible, por un lado, un análisis específico en aquellos países donde se intenta dotar de mayor progresividad al sistema tributario vigente y, por el otro lado, una comparación coherente entre países de la región para evaluar la calidad y efectividad de las medidas aplicadas.

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

Los objetivos de este trabajo se explicitan en los siguientes puntos:

- Analizar la evolución de la recaudación del Impuesto a la Renta en América Latina, en función de cambios en bases imponibles y niveles de alícuotas
- Enfatizar la importancia de la medición cuantitativa de la participación de los tramos de altos ingresos
- Relacionar la recaudación del impuesto a la Renta de Personas Físicas con la evolución de la participación de los tramos de altos ingresos a partir de una serie de hechos estilizados
- Explorar la aseveración de si a partir de la evolución de los ingresos tributarios puede asumirse que los individuos de altos ingresos han incrementado la proporción de impuestos que tributan

Para ello, el presente documento se estructura como sigue. Luego de esta breve introducción, se presentará la evolución de la recaudación del Impuesto a la Renta en América Latina, y la relación con la participación de los tramos de altos ingresos en la generación de los ingresos tributarios referidos.

El apartado tercero hará referencia a los factores más importantes que han limitado la capacidad recaudatoria del impuesto sobre la Renta en América Latina, analizando el comportamiento de las tasas legales, la amplitud de las bases imponibles y su composición. La cuarta sección presenta con detalle los estudios realizados con fines de medir la participación de los tramos de ingresos altos en la distribución de la renta, a partir de datos provenientes de declaraciones juradas de impuestos.

La quinta sección presenta la evolución normativa del impuesto a la Renta Personal en América Latina, presentando los cambios discrecionales tendientes a incrementar las bases imponibles con vistas a un incremento de la recaudación. El sexto apartado presenta y discute las cuestiones relacionadas con la implementación de un impuesto sobre las altas rentas y la riqueza, explicitando los argumentos teóricos en relación con este tema.

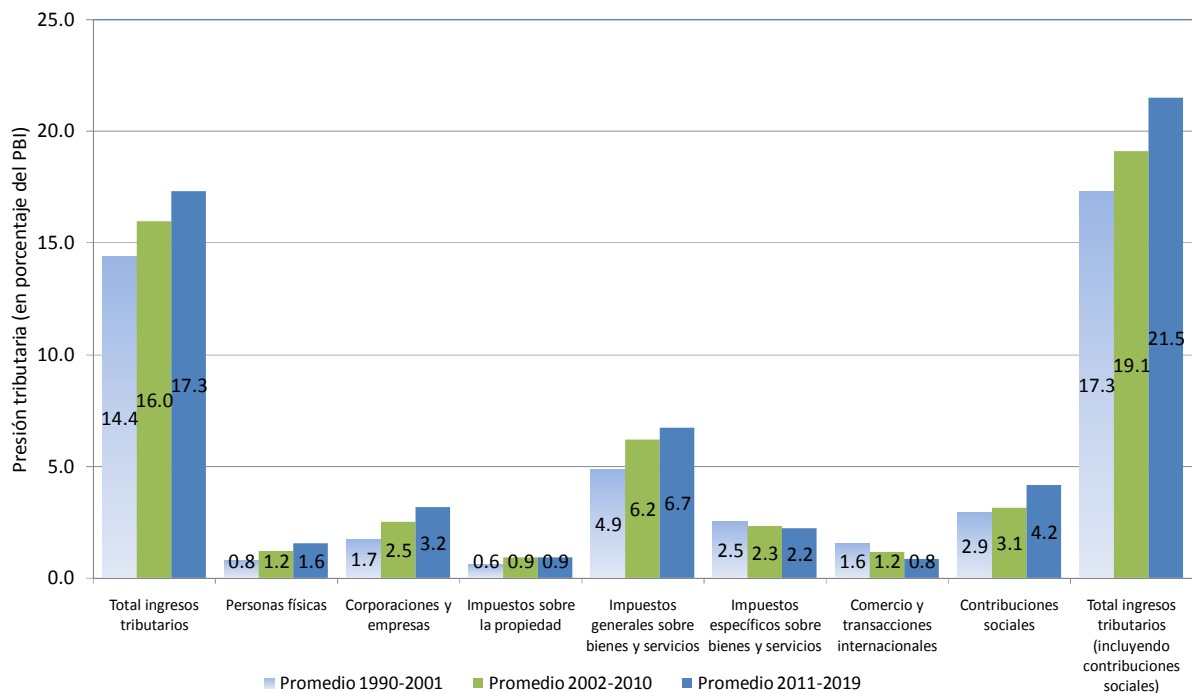
2. La evolución de la estructura tributaria en América Latina y su comparación con los países de la OECD y la Unión Europea

La carga tributaria de los países de América Latina y el Caribe se ha estabilizado en valores promedio superiores al 17% del PBI a partir de mediados de la década de 2000, superiores al rango de 14 a 16 puntos del PBI de las décadas anteriores, considerando sólo los ingresos tributarios. Considerando los recursos de la seguridad social, los valores promedio rondan el 21%,. (gráfico 1)

El comportamiento de la recaudación muestra que, en comparación con 1990-2001, en promedio, la presión tributaria ha crecido alrededor de cuatro puntos porcentuales para el total de recursos tributarios (incluyendo contribuciones sociales) y más de dos puntos porcentuales en el último período.

Gráfico 1

Comportamiento de la presión tributaria total e incluyendo contribuciones sociales



Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT y OECD Stats

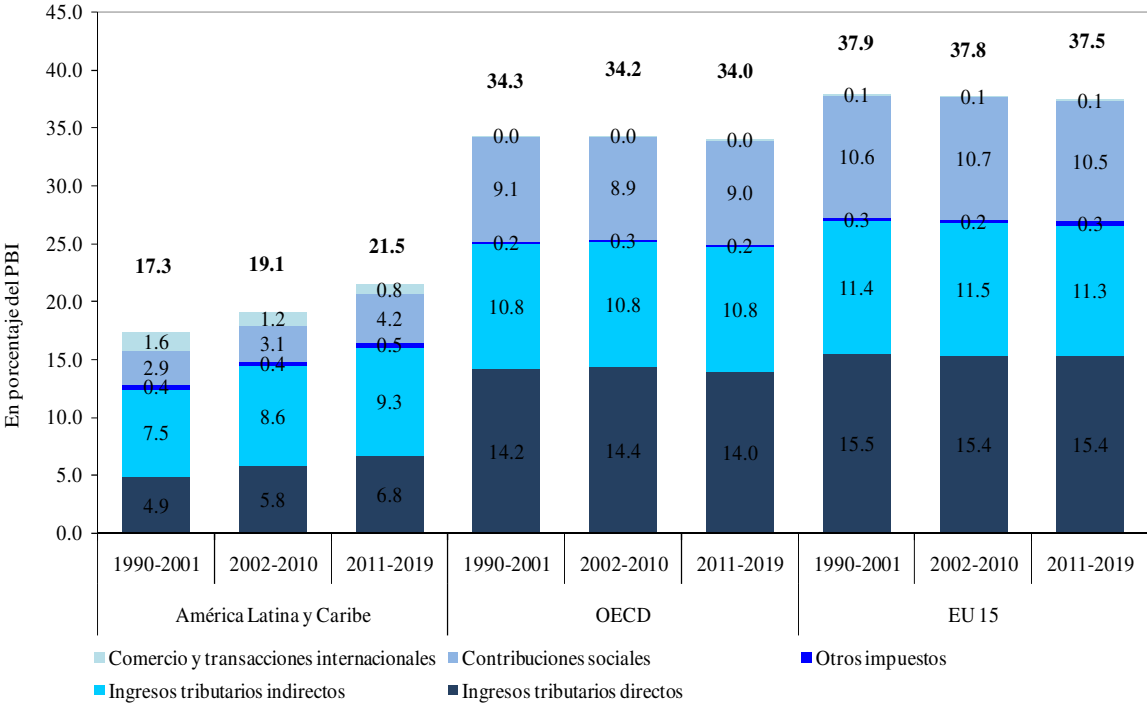
Como se ha señalado en numerosos estudios (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2014; Rossignolo, 2015), la evolución de la estructura tributaria en los países de América Latina y el Caribe ha resultado, en la mayoría de los casos, en una relación muy desigual entre la imposición directa e indirecta. Por un lado, como puede apreciarse en el Gráfico 2, los niveles de presión tributaria de la región, si bien han experimentado un crecimiento, se encuentran aún por debajo de los países de la OECD. En promedio² para el período 1990-2001, la carga tributaria de la región se elevó a 17,3% del PBI, mientras que en los países de la OECD la misma alcanzó 34,3 puntos del producto. En 2002-2010, en América Latina y el Caribe la carga tributaria creció a 19,1% del PBI, aún lejos de los 34,2% del PBI de la OECD. La comparación con los 15 países iniciales de la Unión Europea (EU 15) arroja contrastes muy similares.

Para los países de la OECD, la presión tributaria promedio de los ingresos tributarios indirectos alcanzó los 10,8 puntos del PBI en 1990-2001, los que se mantuvieron prácticamente constantes en el período subsiguiente. En América Latina y el Caribe, entretanto, los mencionados tributos alcanzaron 9,3% del PBI en 2011-2019, con un ligero

² En función de la disponibilidad de información, los países de América Latina y el Caribe considerados para este trabajo son veintitrés, a saber Argentina, Bolivia (E.P.), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (R. B.), adicionando a Bahamas, Barbados, Belice, Jamaica y Trinidad y Tobago.

crecimiento en relación con los 8,6 puntos del PBI de 2002-2010. En relación con los ingresos tributarios directos, representaron en promedio para la OECD en el período 2011-2019, un 14% del PBI, con una leve disminución considerando los 14,4 puntos del PBI del período 2002-2010; para los países de Latinoamérica y el Caribe, la recaudación de los ingresos tributarios directos creció de 5,5% del PBI en 2002-2010 a 6,3% en 2011-2019.

Gráfico 2
Evolución de la presión tributaria en América Latina y el Caribe y la OECD



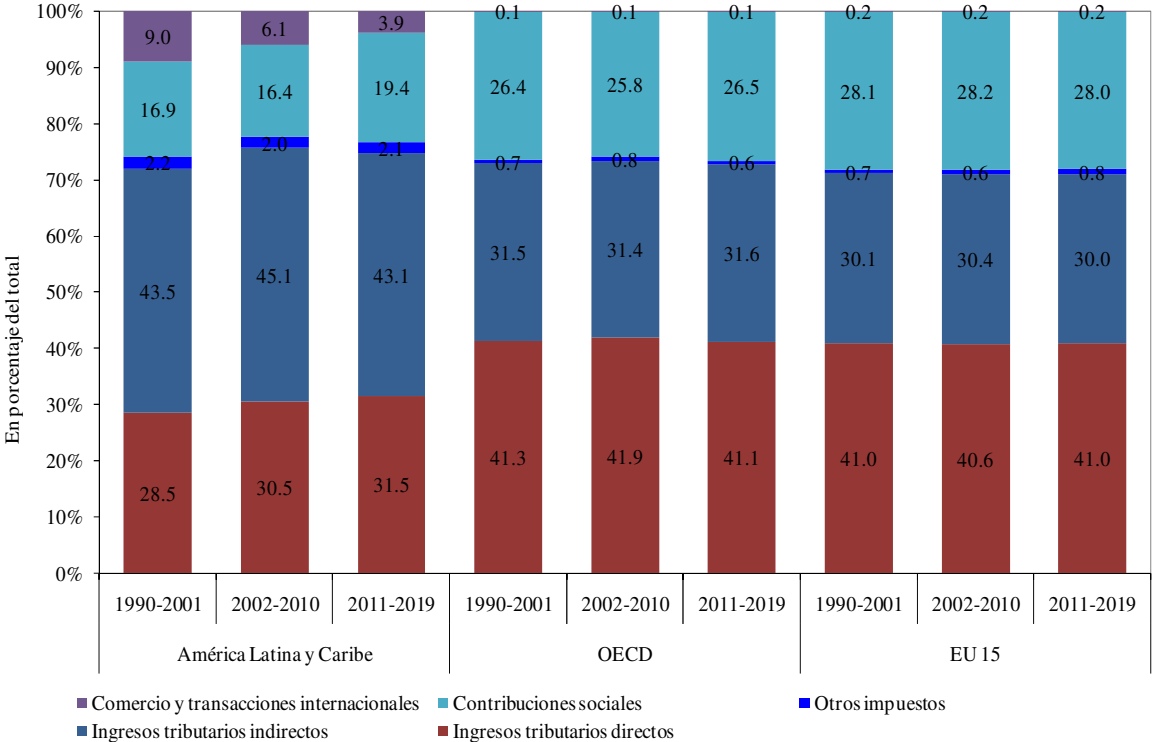
Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT y OECD Stats

La composición de los recursos tributarios en la región continúa difiriendo de la de los países de la OECD aunque en los últimos años se ha evidenciado un acercamiento. Para estos últimos los impuestos directos representaron alrededor del 41% del total para los años 2011-2019, mientras que los impuestos indirectos significaron el 31,6% para idéntico período (gráfico 3).

En América Latina y el Caribe, por su parte, la mayor proporción de recursos tributarios corresponde a los impuestos indirectos, los cuales han concentrado un 43,1% del total de recursos para el período 2011-2019, con una caída respecto del período anterior. En cambio, la participación de los impuestos directos es menor que la de los indirectos para el período 2011-2019 (31,5%) aunque muestra un incremento relativo respecto de los valores promedio del período 2002-2010, donde la imposición directa sólo aportaba el 30,5% de la recaudación.

La diferencia adicional entre las estructuras tributarias estriba en la participación de los recursos sobre el comercio exterior, dado que los mismos son prácticamente inexistentes en los países de la OECD. Si bien en América Latina la participación porcentual de los mismos experimentó una leve disminución con relación a las décadas de 1990 y 2000, los mismos evidencian una composición diferente; durante la década de 1990, predominaban los aranceles de importación, mientras que en las década posteriores, los gobiernos hicieron uso de los derechos de exportación.

Gráfico 3
Composición de los recursos tributarios en América Latina y la OECD



Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT y OECD Stats

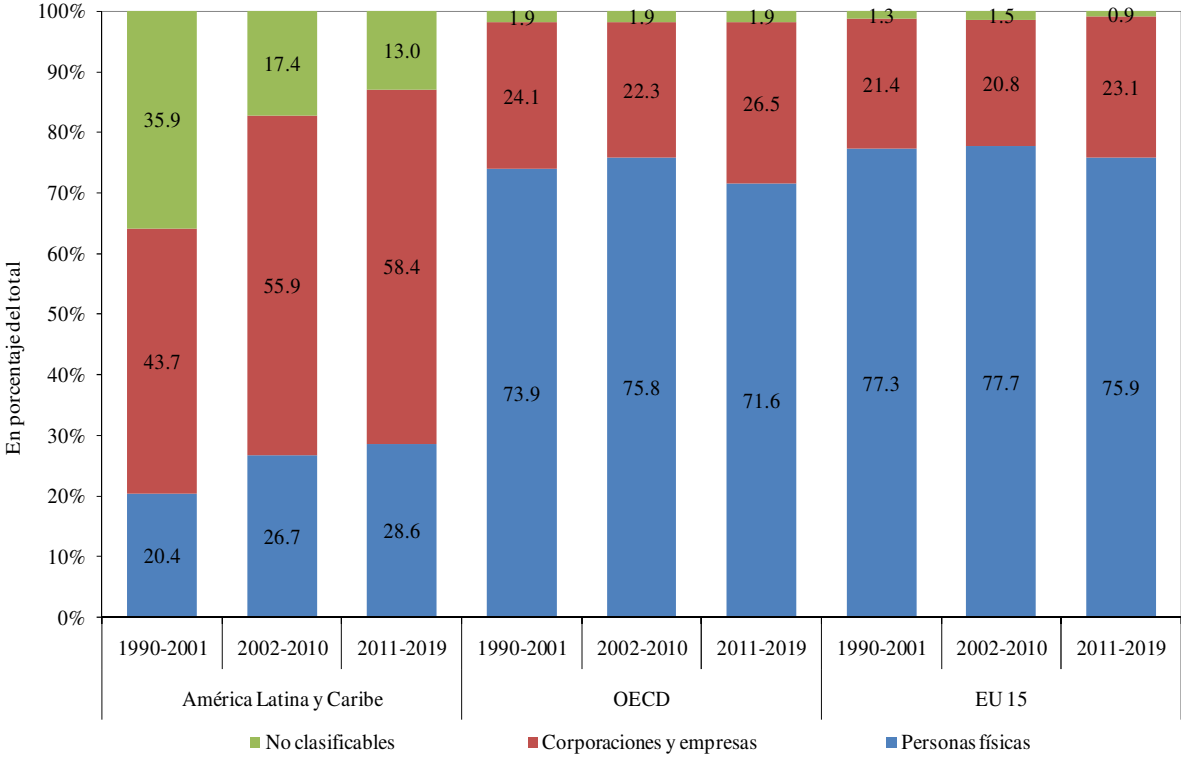
El elemento restante a considerar estriba en el hecho de que el peso de la imposición a la renta ha provenido mayoritariamente de la participación de las sociedades y en menor medida de los ingresos aportados por las personas naturales o físicas, constituyendo una característica que se reitera cualquiera sea el nivel de presión tributaria de los países.

Estos resultados contrastan con los encontrados en relación con la estructura de la imposición a la renta de los países desarrollados, en los cuales el mayor peso está puesto en las contribuciones de las familias o personas naturales, y en menor medida en lo ingresado por las sociedades. Sin embargo, la participación del impuesto a la Renta personal ha crecido en su participación, aproximándose en mayor medida a la estructura de los países desarrollados

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

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

Gráfico 4
Composición de la recaudación del impuesto a la Renta en América Latina y la OECD



Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT y OECD Stats

Resulta interesante analizar las razones subyacentes a este incremento en la recaudación del Impuesto a la Renta de Personas Físicas. Las cuestiones a considerar pueden clasificarse en variaciones de bases imponibles, la evolución del ingreso y su distribución y de niveles de tasas, lo que se explicitará en los próximos apartados.

3. El comportamiento de las tasas legales

La literatura que ha analizado la evolución de la distribución del ingreso, focalizando su enfoque en el estudio de la participación de los tramos de ingresos más elevados a partir de la utilización de los datos sobre ingresos provenientes de las declaraciones juradas del impuesto a la Renta del Personas Físicas, ha procurado, en trabajos muy recientes, relacionar las concentraciones de ingresos mencionadas con las tasas marginales máximas del IRPN para los países desarrollados.

Alvaredo et al (2013) señalan que a lo largo del siglo veinte las tasas marginales más altas del impuesto a la Renta han seguido un patrón de U invertida. En los Estados Unidos, por ejemplo, estas alícuotas fueron superiores al 70% a principios de la década de 1920 y fueron consistentemente superiores al 60% entre 1932 y 1981. Sin embargo, un buen número de países se ha embarcado en una política de disminución de alícuotas (la tasa marginal máxima en Francia en 2010 fue sólo 10 puntos porcentuales más baja que en 1950, mientras que la de los Estados Unidos fue menos de la mitad del valor de 1950). En el gráfico 5 se muestra la evolución de las tasas marginales máximas y mínimas para la OECD y América Latina.

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

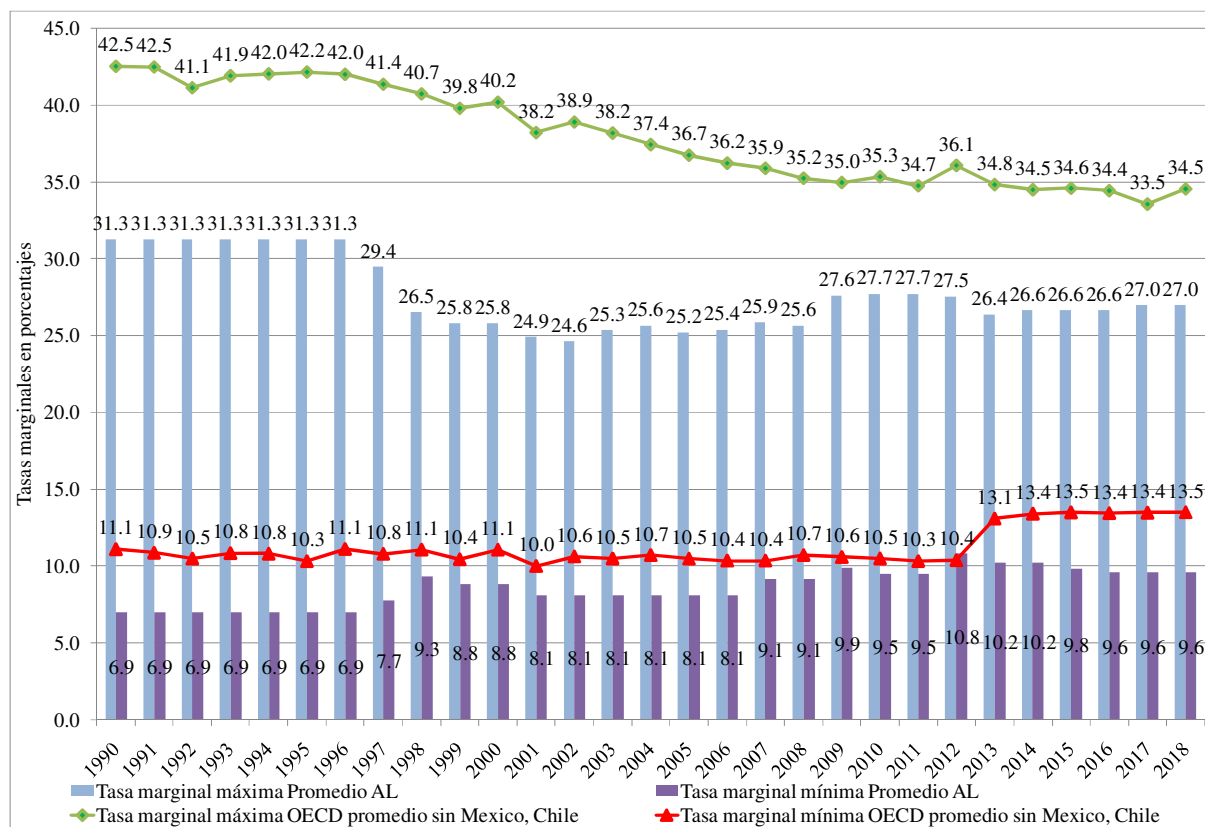
En relación con las alícuotas marginales máximas, partiendo de tasas promedio para todos los países de América Latina analizados, de 31,5% para las personas físicas a principios de la década de 1990, los promedios regionales fueron descendiendo hasta ubicarse ambas alícuotas en torno a los 25 puntos porcentuales para el año 2008. A partir de ese año se experimente un ligero incremento, para pasar a niveles de tasas superiores a los 27,5 puntos en promedio, valor muy inferior del observado en los países desarrollados (especialmente los de Europa Occidental) donde el promedio de la tasa marginal máxima se eleva a casi 40%. En el gráfico 4 se aprecia la evolución de la presión tributaria del IRPN y el comportamiento promedio descendente de las alícuotas marginales máximas.

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

Por el contrario, las alícuotas marginales mínimas evidenciaron un ligero incremento, al pasar de una tasa promedio de 7,6% en la década de 1990 a un 8,1% durante mediados de la década de 2000 para luego crecer alrededor de un punto porcentual en la segunda mitad de la década para toda la región. Las tasas marginales mínimas se han estabilizado en un nivel promedio ligeramente superior al existente en la década de 1990. En efecto, alrededor de 1997 se experimenta un aumento de las alícuotas, que pasan del 6,9% a un promedio de 9,4%. A principios de la década subsiguiente se aprecia una ligera disminución, hasta los 8,1 puntos en promedio, para luego volver a incrementarse en valores superiores a los 9,5 puntos porcentuales (Gráfico 5).

En definitiva, se ha advertido en los últimos años un incremento en las tasas marginales mínimas, lo que afecta a los tramos que concentran la mayor recaudación, y un descenso (seguido de una moderada recuperación) de las alícuotas marginales máximas, lo que impacta en el grado de progresividad del impuesto. En relación con las tasas mínimas, Brasil y México han reducido sus alícuotas a partir del período 2009-2010, mientras que las tasas mínimas de Uruguay y Honduras sufrieron sendos aumentos. En cambio, en varios países (como Ecuador, México y el Uruguay) se ha constatado una tendencia a aumentar las tasas o alícuotas marginales máximas para las Personas Naturales e incluso se han establecido tasas adicionales correspondientes al impuesto sobre la Renta (Gómez Sabaini y Rossignolo, 2014).

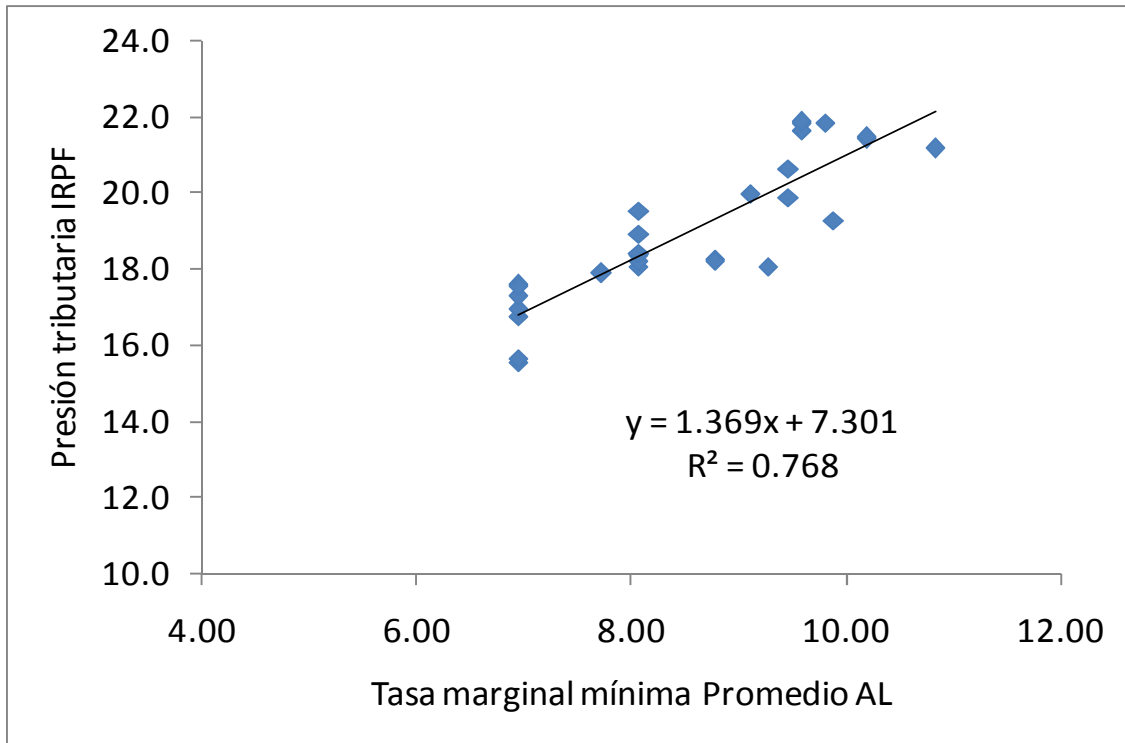
Gráfico 5
Evolución de las tasas marginales mínimas y máximas promedio para América Latina y la OECD



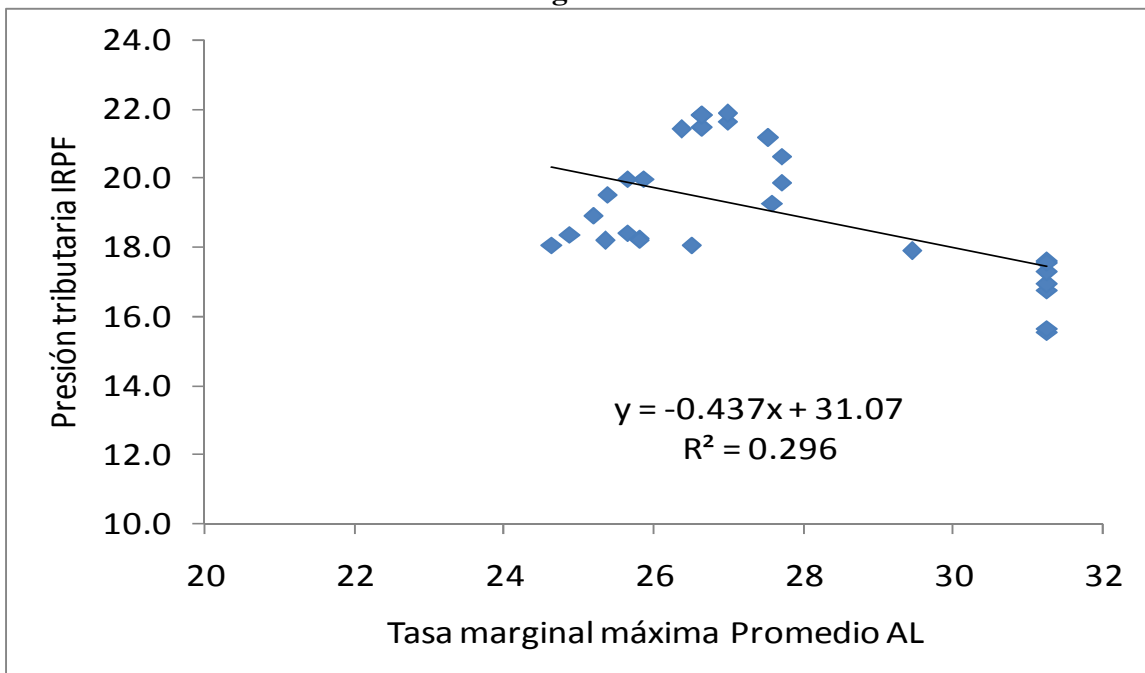
Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT y OECD Stats

En el gráfico 6 subsiguiente (paneles a) y b)) se presenta la relación entre la recaudación y las tasas mínimas, por un lado, y la relación entre los ingresos fiscales y las tasas marginales más altas, en el panel siguiente. Allí puede verse una relación positiva entre las tasas marginales mínimas y la recaudación del IRPN, y una relación negativa entre las tasas marginales máximas y los ingresos tributarios provenientes del impuesto a la Renta de Personas Físicas. El incremento en las tasas marginales mínimas afecta a los tramos que concentran la mayor recaudación, y un descenso (seguido de una moderada recuperación) de las alícuotas marginales máximas impacta en el grado de progresividad del impuesto.

Gráfico 6
Correlación entre las tasas marginales y la presión tributaria del IRPF para América Latina
a. Tasas marginales mínimas



b. Tasas marginales máximas



Fuente: elaboración propia en base a CIAT y OECD Stats

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

Los estudios sobre la distribución de los individuos de altos ingresos ha renacido, de un tiempo a esta parte, en el interés de los investigadores. En particular, ha existido un marcado esfuerzo en revitalizar los estudios sobre la distribución de los ingresos más elevados utilizando información de las declaraciones juradas del impuesto sobre la Renta personal, que

habían sido dejados de lado ante el surgimiento de las investigaciones llevadas a cabo con los microdatos de las encuestas de hogares.

Los mismos comienzan siguiendo las fuentes y métodos tradicionales utilizados en el trabajo pionero de Kuznets (1953) sobre la participación de los ingresos más elevados en Estados Unidos. Estos fueron continuados por el trabajo de Piketty sobre la distribución de los “top incomes” en Francia en el largo plazo, para concluir en la sucesión de estudios que han avanzado en la construcción de las participaciones de los ingresos más elevados a lo largo del tiempo (abarcando gran parte del siglo veinte y los inicios del siglo XXI) en más de veinte países. Estos trabajos han sido compilados en varias publicaciones recientes, las más importantes de las cuales están reunidas en las publicaciones de Atkinson y Piketty (2007, 2010)

4.1. Importancia de la temática

Una característica típica de las encuestas de hogares es el hecho de que ésta no registra los “verdaderos” ingresos de la población. Este fenómeno puede dividirse en tres partes: la falta de respuesta, parcial o total, a la encuesta; la subdeclaración de ingresos, y la subcaptación de perceptores.

En el primero de los casos, para corregir por falta de respuesta es usual corregir mediante procedimientos de imputación de ingresos no declarados, estableciendo simulaciones de ingresos a partir de determinados parámetros de los hogares; estos ajustes se llevan a cabo en los relevamientos más recientes de las mencionadas encuestas. Algunos relevamientos más recientes efectúan ajustes a los ingresos por lo que se denomina “renta imputada de la vivienda”, o del “consumo de bienes durables”.

En cuanto al segundo, lo imprescindible del ajuste se hace visible cuando, comparando los niveles de Cuentas Nacionales con los totales de las encuestas, se verifica que la subdeclaración es muy diferente según la fuente de ingreso de los perceptores. Si la misma fuera proporcional al ingreso real para todos los individuos, la distribución del bienestar y la incidencia tributaria no se vería afectada.

Para llevar a cabo este ajuste, el procedimiento habitual es efectuar una corrección por subdeclaración a partir de la información de Cuentas Nacionales, proyectando la estructura del Ingreso Disponible (cuenta del Ingreso Nacional) por factores (asalariados, cuentapropistas, empleadores, capitalistas, jubilados y otros) a los datos de las encuestas.

El tercer caso corresponde a la subcaptación de perceptores. Las encuestas no captan a los individuos con más altos niveles de ingresos. Este problema es verificable aún después de corregir por subdeclaración de ingresos; a partir de las comparaciones entre los ingresos gravados que surgen de los datos de las declaraciones juradas del Impuesto a la Renta, y las simulaciones de ingresos gravados a partir de aplicar el ajuste por subdeclaración anteriormente mencionado, se advierte que surgen grandes diferencias .

Las encuestas fallan, en consecuencia, en captar los ingresos de los perceptores de renta más elevados. En particular, el decil de ingresos más elevados (que inclusive en la información de las encuestas de hogares es el que presenta mayor varianza entre sus ingresos) es el que se encuentra subcaptado.

Es por esta razón que resulta de suma relevancia analizar la evolución de la participación en el ingreso de los tramos de renta elevada, que no son captados adecuadamente por el decil de ingresos más altos de las encuestas, sino que concentran el 1%, o el 0,1% de los ingresos más altos. Este sector, denominado “súper ricos”, ha sido el objeto de análisis de una serie de estudios llevados a cabo en los países avanzados y que han tenido su correlato en algunas investigaciones realizadas en América Latina. Esta serie de trabajos analiza la evolución de la concentración del ingreso de los tramos más elevados a partir de la información proveniente de las declaraciones juradas del Impuesto a la Renta.

4.2. La utilización de los registros tributarios para el cálculo de los ingresos elevados

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

Cuando la distribución de la población objetivo y la de la muestra no provienen de la misma fuente de información, la reponderación de la información de la muestra no resulta útil para corregir por los individuos de altos ingresos faltantes debido al hecho de que existen ingresos cuyas ponderaciones no pueden ser reemplazadas porque no existen en la muestra (Lustig, 2019). El reemplazo de la "cola" más elevada de la distribución debería efectivizarse con una función paramétrica porque sus parámetros estarían siendo estimados con datos de la muestra que adolecen de la corrección necesaria.

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

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

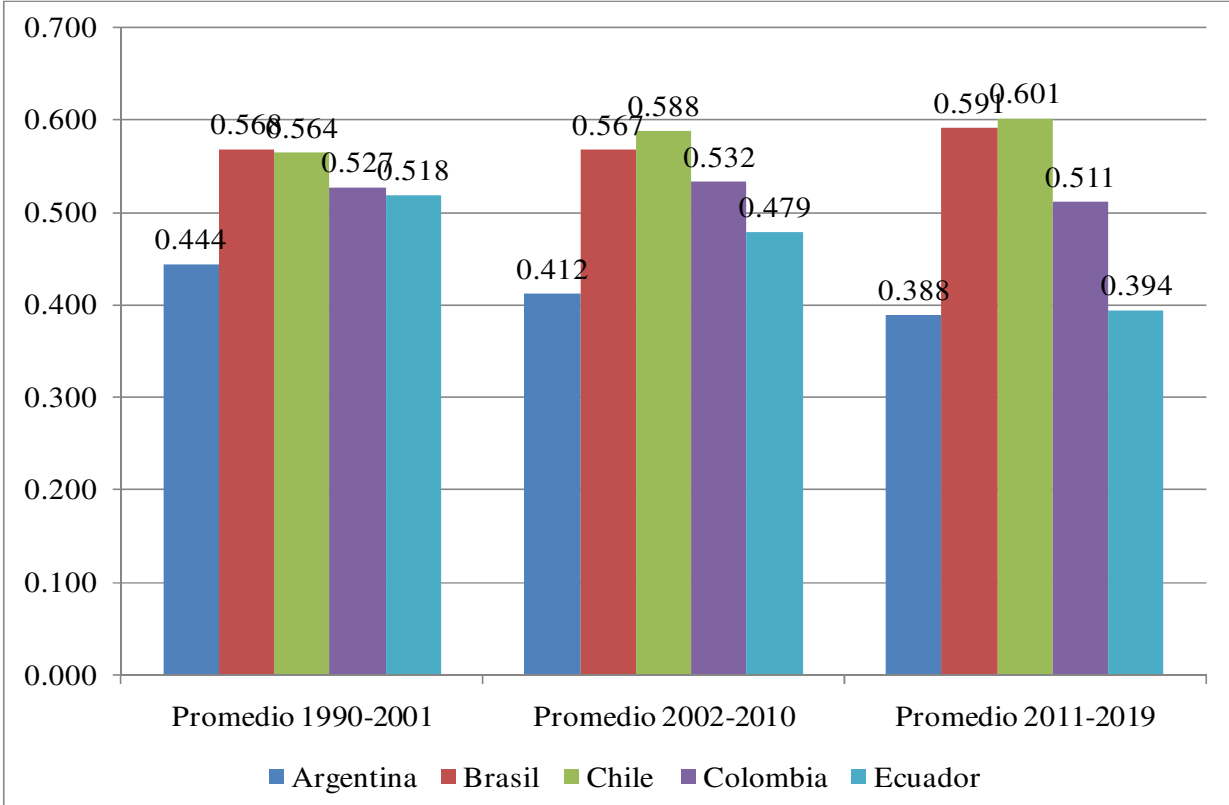
4.3. Resultados de estimaciones

Los antecedentes de esta literatura para América Latina, si bien con varias diferencias metodológicas, se encuentran en las contribuciones de Alvaredo (2011) para Argentina utilizando datos agregados de declaraciones juradas del IRPF, clasificadas por tramos de ingresos. Jiménez y Rossignolo (2019) realizan un estudio más actualizado para Argentina. Entre los estudios realizados empleando microdatos de las declaraciones juradas se encuentra Burdín et. al. (2013) para Uruguay, mientras que Alvaredo y Londoño (2013), para Colombia, y López et. al. (2013), Fairfield y Jorratt (2014) y Friedman y Hofman (2013) para Chile, emplean en forma combinada ambas fuentes de información. Pueden citarse también a Campos Vázquez et. al. (2014) para México, Medeiros et. al. (2014) para Brasil y Rossignolo et. al. (2016) para Ecuador,.

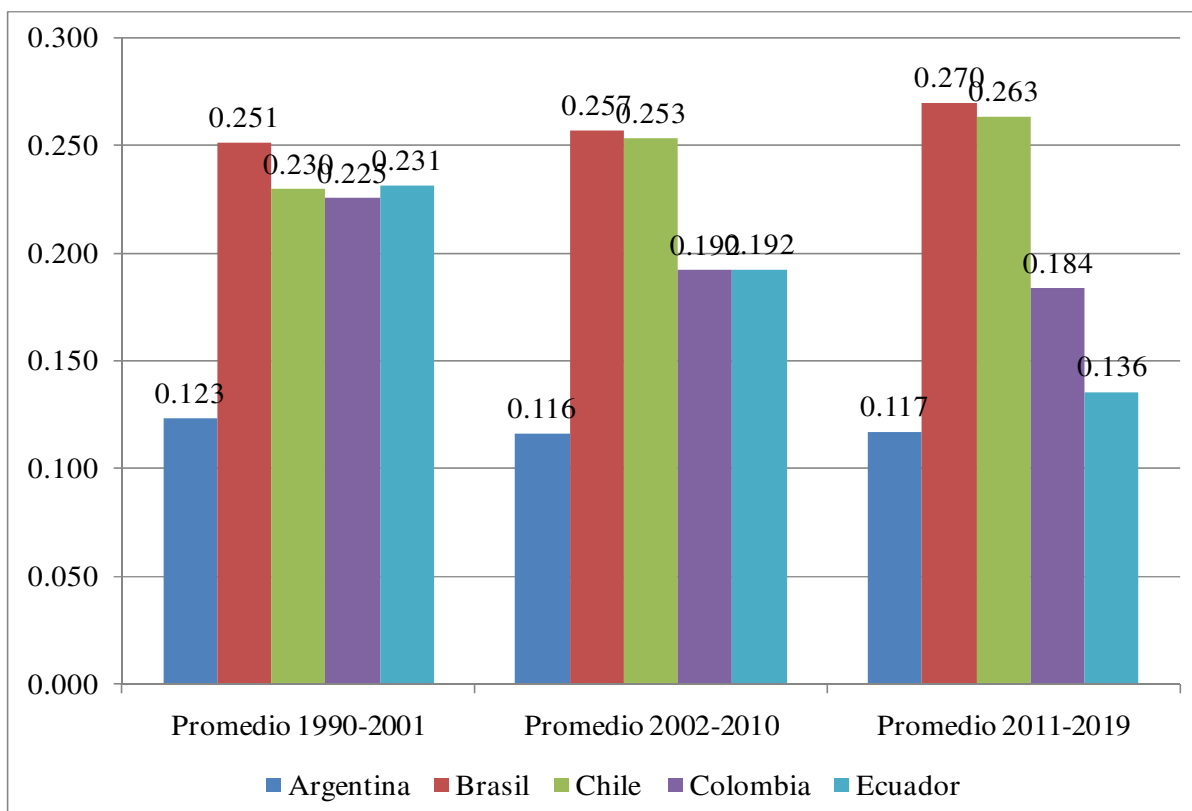
El gráfico 7 muestra las participaciones del 10% y el 1% más rico en países seleccionados de América Latina, tomando como fuente de información la base de datos de The World Top

Incomes Database. En Argentina la participación del 1% de ingresos más elevados cayó un 5% entre 2002-2010 y 1990-2001, para luego crecer un 1% en el período posterior; ; la participación del 10% más rico cayó un 1% y un 5% respectivamente. Mientras tanto, en Brasil, para el 10% más rico el crecimiento de la concentración de ingresos fue del 0,1% y el 4% para ambos períodos, mientras que la participación del 1% de ingresos más elevados se incrementó un 2,8% y un 5%, respectivamente para los períodos bajo análisis.

Gráfico 7
La evolución de la participación de los ingresos altos utilizando datos de declaraciones juradas de impuestos
a. Top 10%



b. Top 1%



Fuente: Elaboración propia en base a *The World Top Incomes Database*

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

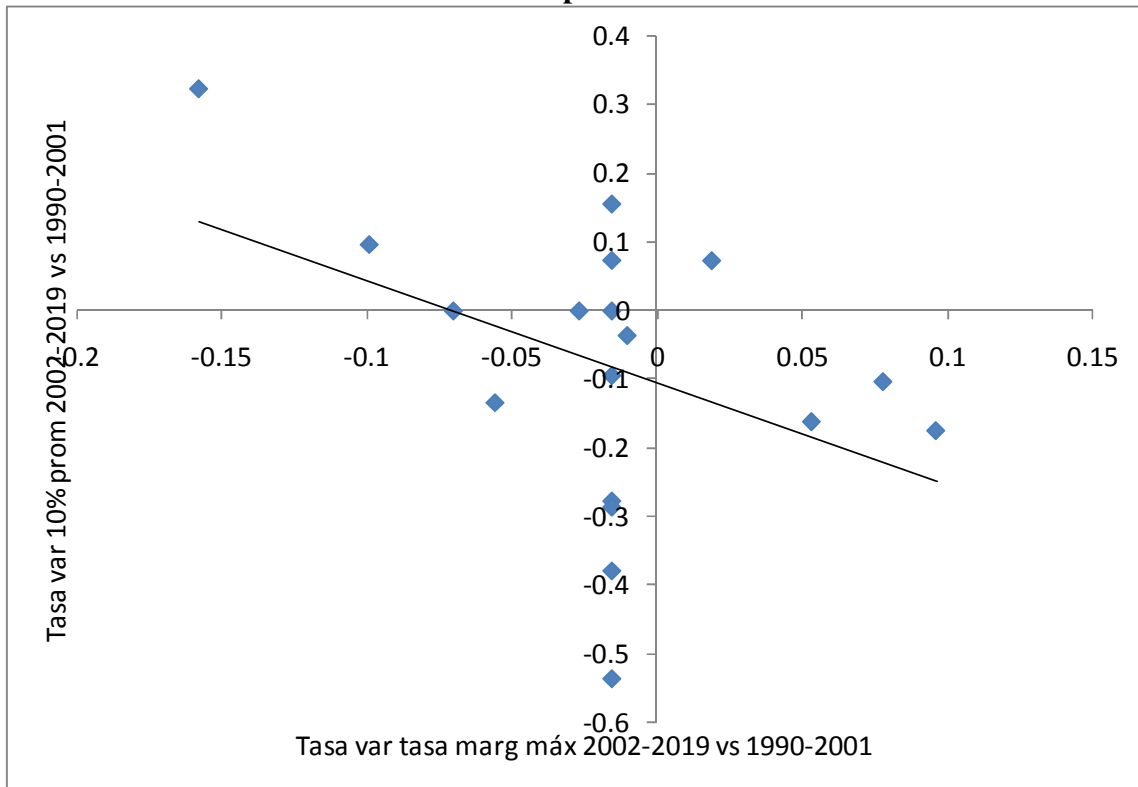
En el gráfico 8 se muestran las correlaciones entre la tasa de variación de la concentración del ingreso del 10% y el 1% más rico, y la tasa de variación de las alícuotas máximas del impuesto a la renta personal en América Latina entre los períodos 2002-2019 y 1990-2001. Se puede apreciar una elevada correlación negativa entre las reducciones en las tasas marginales más altas y la concentración de top 1% de ingresos (correlación negativa de 0,39 (0.11)) y del top 10% (correlación negativa de 0.44 (0.07))

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

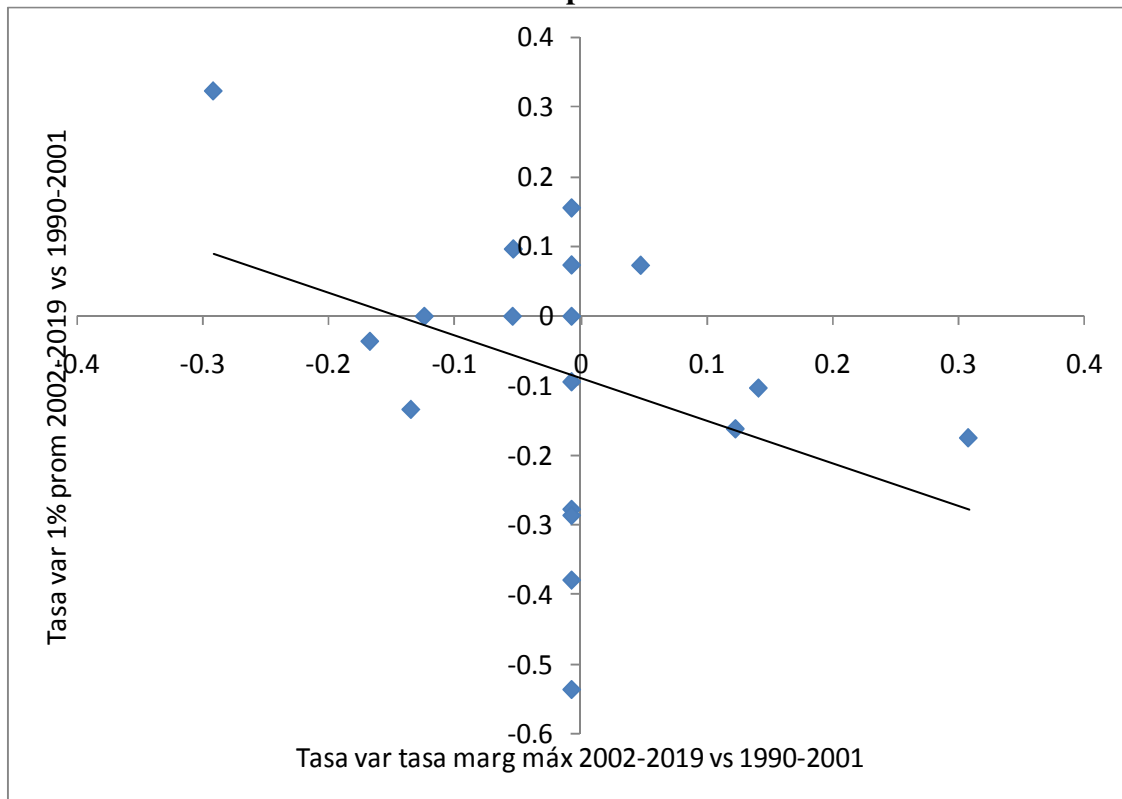
Gráfico 8

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

a. Top 10%



b. Top 1%



Fuente: Elaboración propia en base a The World Top Incomes Database, CIAT y OECD Stats

La correlación negativa puede ser explicada de varias maneras. Una explicación (Slemrod) sugiere que las disminuciones de tasas determinan que los perceptores de ingresos elevados, al no estar ahora gravados, no tengan incentivos a eludir o evadir impuestos y reporten ahora correctamente los ingresos que detentan a los organismos recaudatorios, lo cual constaría de este modo en la información relevada en las declaraciones juradas de los impuestos.

Otra de las explicaciones alternativas consiste en proponer un modelo de oferta (Feldstein), en donde tasas más bajas impulsan un crecimiento de la actividad económica incitando a los perceptores de ingresos elevados a ofertar más trabajo e incentivar el crecimiento económico.

Explicaciones más recientes, sin embargo, dan cuenta de los avances de las teorías de la búsqueda, que se trasuntan en modelos de job-matching, en donde un trabajo emerge como resultado de la costosa creación de una vacante por el empleador y la búsqueda por parte del trabajador. El matching crea un superávit positivo y hay Nash bargaining sobre la división del superávit, lo que determina una proporción β de la que se apropia el trabajador, y $(1 - \beta)$, que retiene el empleador.

Si la proporción β crece, el asalariado captura una proporción mayor de ese superávit. Las bajas en las tasas marginales máximas llevaron a que los perceptores de ingresos más elevados (el 1%, por ejemplo) comenzaran a pujar agresivamente para incrementar su participación relativa (a expensas del restante 99%).

4.4. Algunas reformas recientes

Desde mediados de la década pasada comenzaron a observarse avances en un fortalecimiento de la imposición global sobre los ingresos, especialmente a nivel de las personas físicas y como respuesta a ciertas debilidades estructurales que siempre ha mostrado esta imposición a nivel regional. En los últimos años se han verificado algunas reformas al IRPF en América Latina y el Caribe, las que han sido más numerosas que en períodos anteriores, aunque han diferido en cuanto a su cobertura y profundidad

Como quedara expresado, se ha señalado que el Impuesto sobre la Renta Personal fallaba en gravar la totalidad de las rentas captadas por los individuos y quedaba casi exclusivamente focalizado sobre los ingresos laborales. Esta característica determinaba estrechez de la base tributaria del gravamen, a pesar de las ventajas potenciales conocidas que el hecho de alcanzar a rentas del capital posee en términos de equidad.

Varias reformas se han inspirado en el impuesto dual existente en los países escandinavos. Uruguay (2007) comenzó a gravar por separado las rentas del trabajo, con tasas progresivas

del 10% al 25% (que subió al 30% en 2012), y las rentas del capital, con una tasa proporcional del 12%, excepto los dividendos que tributan a una tasa del 7%.

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

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

5. Impuestos a la riqueza y sobre altos ingresos en Argentina y en el mundo

Según LATINDADD, América Latina y el Caribe es la región del mundo más inequitativa en la distribución del ingreso, en donde el 10% más rico de la población capta 22 veces más de la renta nacional que el 10% más pobre. Además, el 1% de los más ricos obtiene el 21% de los ingresos de toda la economía, el doble de la media del mundo industrializado. Por último, el 1% más rico de América Latina y el Caribe concentra el 41% de la riqueza y el 10% más rico de la región concentra el 72% de la riqueza. En el informe se indica que en un contexto de desigualdad estructural, la disminución de la actividad económica y el empleo ha reducido las recaudaciones de los estados de forma significativa.

El informe destaca que “es necesario contar con Estados mejor preparados para garantizar los derechos ciudadanos” para hacer frente al día después de la pandemia. Y agrega que para la etapa que viene se debe “superar la baja e injusta tributación impulsando el impuesto sobre la renta personal y empresarial, los gravámenes patrimoniales y el gravamen a la economía digital, así como los impuestos que incentiven la sostenibilidad ambiental y la salud”.

En consecuencia, para LATINDADD, “gravar las grandes fortunas debería ser una importante opción a la hora de financiar los costos y la recuperación de la pandemia sin afectar la actividad económica”. Dado que en general los países de América Latina y el Caribe para LATINDADD cuentan con sistemas tributarios insuficientes, ineficientes e inequitativos. Por un lado, la presión fiscal promedio (se excluyen las cotizaciones a la Seguridad Social) en ALC para 2018 era casi un 6% del PBI inferior a la de los países de la OCDE. Por el otro, actualmente “el 50% de los ingresos tributarios de los países proviene de impuestos al consumo, los cuales no discriminan entre ricos y pobres”. De manera tal que el estudio señala que “se hace imperativo aumentar la recaudación de impuestos a la renta y la propiedad que garanticen que la recaudación sea más equitativa”.

El Fondo Monetario Internacional, a su vez, ha planteado que para ayudar a hacer frente a las necesidades de financiación relacionadas con la pandemia las autoridades podrían considerar una contribución temporal para la recuperación poscovid aplicada sobre las rentas altas y la riqueza.

El FMI ha recordado que este tipo de tasas temporales adicionales del impuesto sobre la renta de las personas físicas, habitualmente restringido a los tramos de ingresos más altos, se introdujeron anteriormente en circunstancias excepcionales, como la reunificación de Alemania (1991) o en Japón tras el desastre de Fukushima (2011).

El Fondo considera los beneficios extra —aquellos que superan el mínimo requerido por los inversores— como contribución de las empresas que hayan prosperado durante la crisis, como algunas farmacéuticas o empresas altamente digitalizadas, sin afectar a otras con ganancias mínimas o en pérdidas.

Si bien los impuestos a la riqueza son un instrumento que pueden incrementar el impacto redistributivo de los sistemas tributarios, en la práctica este impacto puede ser muy limitado si los mismos no se diseñan y gestionan adecuadamente.

De hecho, la gran mayoría de los países que implementaron impuestos a la riqueza observaron bajos niveles de recaudación, consecuencia de la alta evasión o de la planeación tributaria agresiva por parte de los contribuyentes para eludir el impuesto. Estos bajos niveles de recaudación, sumados a ciertas preocupaciones relacionadas sobre pérdidas de eficiencia en la economía que discutimos más adelante, llevaron a que varios países eliminaran este impuesto.

Así, mientras que 12 países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) contaban con un impuesto a la riqueza personal en 1990, actualmente

solo 3 países (España, Suiza y Noruega) cuentan con este impuesto. En ALC, solo 3 países (Argentina, Colombia y Uruguay) contaban con este impuesto previo a la crisis generada por la pandemia del COVID. En ambas regiones la recaudación de este impuesto es baja. En los países de la OECD con este impuesto, la recaudación promedio en 2018 representó solo un 1,8% de los ingresos totales del gobierno (o 0,56% del PBI), mientras que en los países de ALC es cifra fue de 0,25% (o 0,06% del PBI).

Al igual que en la mayoría de los países de la región, los impuestos a los patrimonios en Argentina no han tenido una importancia sustancial y se mantuvieron a lo largo de la historia en niveles inferiores al 1% del PBI. El tributo nacional de mayor importancia con un 0,14% del PBI corresponde al impuesto sobre los bienes personales, el cual comenzó a crecer a fines de los noventa y decreció a partir de 2015, cuando superó el 0,3% del PBI.

El escaso nivel de recaudación de los tributos patrimoniales encuentra algún grado de mejoría cuando se consideran junto con los recursos obtenidos por los fiscos provinciales. En 2019 el aporte efectuado por el conjunto de las provincias fue superior al 1% del PBI, correspondiente a la imposición inmobiliaria tanto urbana como rural . Esto muestra que en materia de tributos patrimonial es, mientras la carga del gobierno nacional ha ido decreciendo, a nivel provincial la tendencia ha sido hacia el ligero crecimiento.

El resultado es que en la comparación internacional, Argentina recaudó en 2019 -incluyendo a las provincias- un 1,2% del PBI a través de ese tipo de impuestos, lo que está muy por debajo de los países más desarrollados todos los cuales superan los 2 puntos del PBI.

6. Algunas argumentaciones teóricas

En relación con estas formas de tributación, los economistas Emmanuel Saez y Gabriel Zucman publicaron a principios de año un artículo en el que defienden la propuesta de un impuesto a la riqueza de los ultra-ricos . La defensa se basa en buena parte de sus estudios previos al respecto (y junto a Thomas Piketty). La cuestión relevante es que el impuesto sobre la riqueza se ha situado en el centro de la agenda tras el aumento en la desigualdad que la Gran Recesión de 1929 y la pandemia han dejado en muchos países.

La utilización de impuestos para disminuir la desigualdad está motivada por una cuestión de equidad horizontal. Actualmente, los ricos pagan, proporcionalmente, menos impuestos que los pobres debido a la caída de los tipos impositivos marginales, y del creciente acceso a ingeniería fiscal que tienen los contribuyentes con más recursos, entre otros factores. Es importante, en este sentido, conocer si el grado creciente de concentración empresarial, y si

los aumentos en la tasa de beneficio de las grandes empresas (y, con ello, la creciente compensación a los ejecutivos) corresponden en mayor medida al resultado de una mayor capacidad de extraer rentas de los consumidores, que una consecuencia de las mejoras de productividad que estas empresas están consiguiendo.

De acuerdo con Díaz y Puch (2019) , existen al menos dos razones por las cuales el aumento en la desigualdad en la distribución de la renta y la riqueza debe ser tenido en cuenta. La primera es de orden político: cuando aumenta la desigualdad, los votantes tienden a favorecer opciones políticas que impulsan la polarización del debate, a veces hasta el punto de desestabilizar las democracias y las economías. La segunda razón, es de eficiencia económica: cuando el aumento en la desigualdad se debe a la caída en la movilidad social, se pierde eficiencia por el desincentivo al esfuerzo laboral.

La discusión sobre si debe gravarse a la renta o a la riqueza encierra el hecho de que la segunda comprende a la primera, dado que la riqueza consiste de renta acumulada. Conceptualmente, el argumento inmediato es que la propia posesión de riqueza genera utilidad y, por tanto, es una fuente de capacidad económica adicional a la que genera la renta. La literatura, advierte que un impuesto sobre la riqueza (stock) supone gravar muchas veces un mismo flujo de renta (argumento de doble imposición). En realidad, elegido convenientemente, un impuesto sobre la riqueza es equivalente a un impuesto a las rentas de ese patrimonio; una tasa efectiva de un 1% sobre el valor de patrimonio equivale a pagar un 20% sobre la renta de ese patrimonio si su rendimiento es del 5%. La hipótesis es que algunas rentas son difíciles de observar, especialmente para los más ricos, pero otras no, por lo que es posible evitar que la misma renta se grave dos veces.

De acuerdo con Díaz y Puch (2019) , y Piketty y Zucman (2013) , la función principal de un impuesto a la riqueza no debe ser hacer progresiva la imposición sobre el conjunto de la renta de las personas físicas, sino que debe gravar de forma indirecta las rentas del patrimonio que son difíciles de observar, y que por equidad horizontal debe encontrarse la forma de gravar.

En otro orden, es importante considerar la armonización tributaria con los demás países para con el fin de evitar la competencia fiscal a la baja que llevan a cabo algunas regiones. La competencia en fiscalidad patrimonial puede inducir a los declarantes a cambiar de residencia fiscal para reducir su carga impositiva y por lo tanto, mermar la recaudación en regiones en las que sí se paga el impuesto, así como aumentar la concentración de patrimonio en regiones en las que está bonificado en su totalidad (Agrawal, Foremny y Martínez-Toledano, 2021)

Referencias bibliográficas

- Agrawal, D., Foremny, D y Martínez-Toledano, C.(2021): “Paraísos Fiscales, Wealth Taxation and Mobility” Working Papers 2020/15, Institut d’Economia de Barcelona (IEB)
- Alvaredo, F. (2011): “The Rich in Argentina over the Twentieth Century”, en Atkinson, A. y Piketty, T. (ed.): “Top Incomes: A Global Perspective”: 253–98. Oxford University Press
- Alvaredo, F. y Londoño, J. (2013): “High Incomes and Personal Taxation in a Developing Economy: Colombia 1993-2010”, Working Paper No. 12, Commitment to Equity, Center for Inter American Policy and Research, Tulane University
- Burdín, G., Esponda, F. y Vigorito, A. (2015): “Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011” en Jiménez, J. P. (ed.): " Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina", Libros de la CEPAL, N° 134 (LC/G.2638-P), Santiago de Chile,
- Campos Vázquez, R., Chávez Jiménez, E. y Esquivel Hernández, G. (2014): " Los Ingresos Altos, la Tributación Óptima y la Recaudación Posible" El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos
- De Rosa, M. ; Flores, I. y Morgan, M. (2020): " Inequality in Latin America Revisited: Insights from Distributional National Accounts" World Inequality Lab – Technical Note N° 2020/02
- Díaz, A. y Puch, L. (2019):"¿Por qué gravar la riqueza? (I): Galgos o Podencos", Blog Nada es Gratis
- Durán-Cabré, J., Esteller-Moré, A. y Mas-Montserrat, M. (2020): "El impuesto sobre el patrimonio (I): Realidades," Blog Nada es Gratis
- Fairfield, T. y Jorratt, M. (2014): "Top income shares, business profits, and effective tax rates in contemporary Chile" ICTD working paper, 17. Institute of Development Studies, Brighton
- Friedman, J. y Hofman, A. (2013): "Inequality and the Top of the Income Distribution in Chile 1990-2012: Questioning the Consensus". <http://ssrn.com/abstract=2242259>
- Gómez Sabaíni, J. C., y Rossignolo, D. (2014): “La tributación sobre las altas rentas en América Latina”, Serie Estudios y Perspectivas N° 13, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Jara, H. y Oliva, N. (2018): "Top income adjustments and tax reforms in Ecuador" WIDER Working Paper 2018/165

Jiménez J. y Rossignolo, D. (2019): "Concentración del ingreso y desigualdad según registros tributarios en América Latina: el caso de la Argentina" Documento de trabajo Fundación CECE

Lustig, N. (2019), "The Missing Rich in Household Surveys: Causes and Correction Methods," CEQ Working Paper 75 (Commitment to Equity Institute, Tulane University).

Medeiros, M., Souza, P. y Castro, F. (2014): "O Topo da Distribuição de Renda no Brasil: primeiras estimativas com dados tributários e comparação com pesquisas domiciliares, 2006-2012" <http://ssrn.com/abstract=2479685>

Piketty, T., & Zucman, G. (2013). "Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries, 1700-2010". CEPR Discussion Papers.No 9588

Rossignolo, D. (2015): "Estimación del esfuerzo tributario en los países de América Latina y el Caribe". Documento de trabajo DT 03-2015, Centro Inter-Americano de Administraciones Tributarias

Rossignolo, D., Villacreses, N. y Oliva, N. (2016): "Cálculo de la concentración de los altos ingresos utilizando datos impositivos. Un análisis para Ecuador". Serie Macroeconomía del Desarrollo N°184, CEPAL