

La tributación sobre las altas rentas en América Latina

Darío Rossignolo
Consultor CEPAL

**TALLER DESIGUALDAD, CONCENTRACION Y
TRIBUTACION A LOS ALTOS INGRESOS**

Octubre de 2013



NACIONES UNIDAS

CEPAL



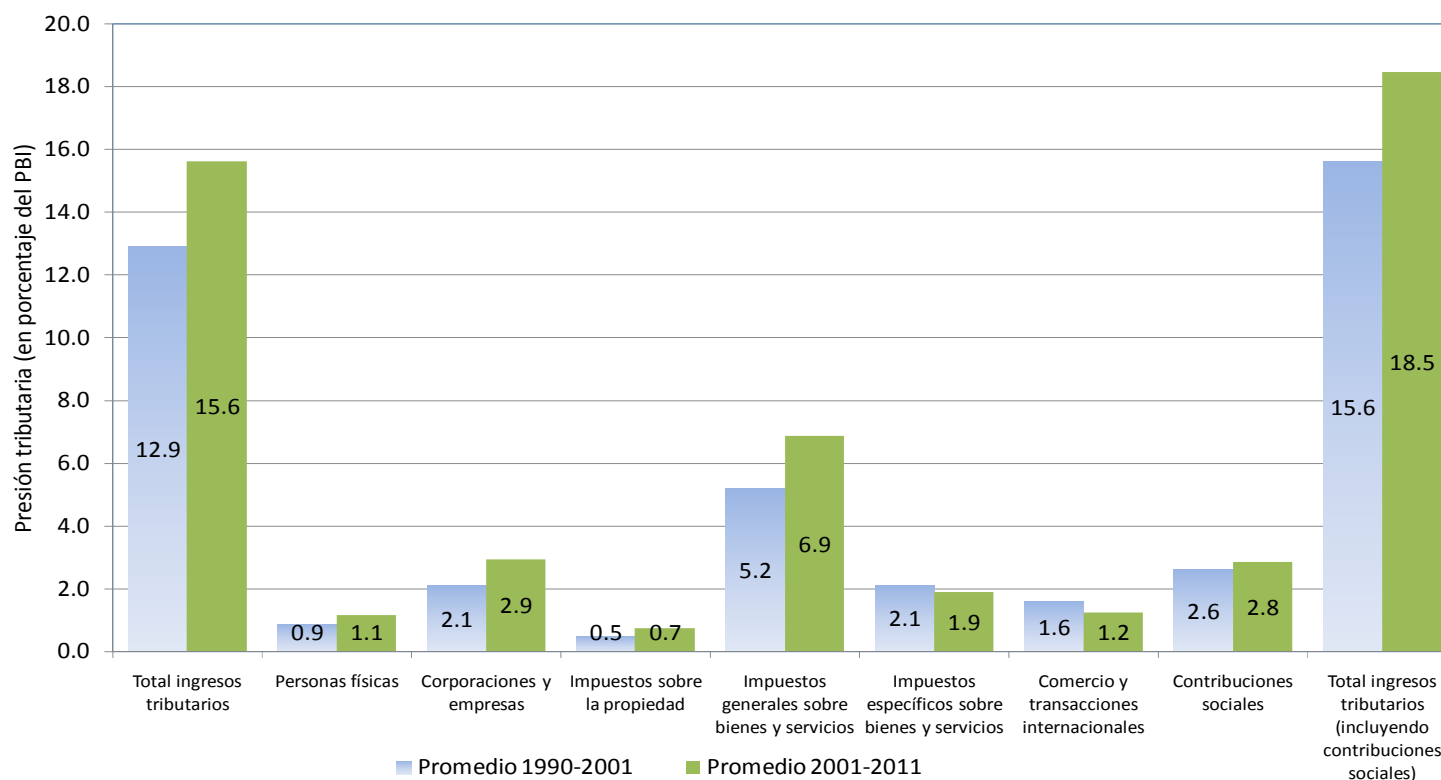
CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

Objetivo de la presentación

- ▣ 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
- ▣ 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 que pueden derivarse de estudiar el comportamiento de las variables mencionadas
- ▣ 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

Comportamiento de la recaudación tributaria en América Latina

- La recaudación tributaria ha experimentado incrementos en la última década; los ingresos exclusivamente tributarios han oscilado en los 16 puntos, superiores al rango de 12 a 14 puntos del PBI de la década 1990-2001



Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT y Database CIAT-IDB

Comportamiento de la recaudación tributaria en América Latina

- ▣ En comparación con 1990-2001 la presión tributaria ha crecido **2,9** puntos porcentuales para el total de recursos tributarios (a una tasa del **18%**) y alrededor de **2,7** puntos porcentuales en el último período (un **21,1%**) si se excluyen los recursos correspondientes a la seguridad social en 2001-2011
- ▣ Los impuestos generales sobre bienes y servicios (Impuesto al Valor Agregado o similares) han incrementado su importancia dentro del total de los ingresos tributarios totales, con un crecimiento del **32,7%**, explicando alrededor del **60%** del incremento en la carga tributaria total promedio.
- ▣ El crecimiento de los impuestos sobre los ingresos y las ganancias de capital constituye el segundo factor que explica el incremento en la carga tributaria, con un aumento en su participación porcentual superior al **38%**, pasando de representar un promedio del **19,6%** para el período 1990-2001 al **22,7%** promedio entre 2001 y 2011.
- ▣ Los incrementos incluyen aumentos en la recaudación del **Impuesto a la Renta**: un **41%** en el caso de Corporaciones, y un **30%** en el caso de Personas Físicas al comparar el período 2001-2011 con la década 1990-2001 (2,1 a 2,9 en porcentajes del PBI en el caso del IRPJ, y 0,9% a 1,15% para el IRPF)

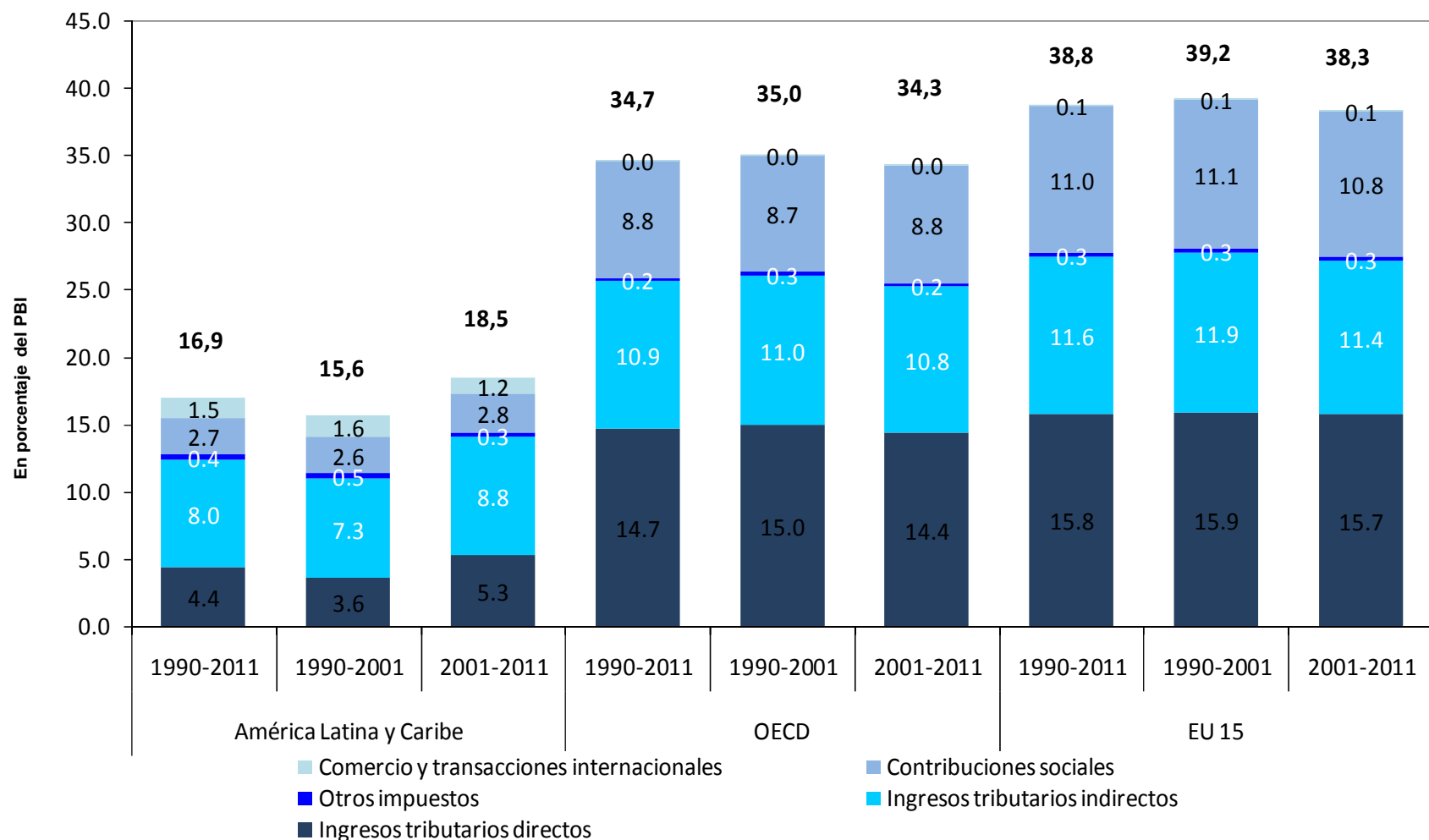
Comportamiento de la recaudación tributaria en 2001-2011 en comparación con 1990-2001

▣ La presión tributaria del IRPJ se acerca al 3% del PBI en el período 2001-2011, cuando en la década anterior rondaba los 2 puntos del PBI. El IRPF se ha estabilizado en un nivel superior al 1% del PBI, a diferencia del período anterior, en el cual los valores eran inferiores al 1% del PBI.

Clasificación impuestos	Presión tributaria					Composición	
	Promedio 1990-2001	Promedio 2001-2011	Tasa crecimiento	Diferencia %	Explicación	Promedio 1990-2001	Promedio 2001-2011
Total ingresos tributarios	12.90	15.63	21.1	2.73	95.4	83.1	84.6
Ingresos tributarios directos	3.53	5.27	49.2	1.74	60.8	22.7	28.4
Impuestos sobre ingreso, utilidades y ganancias de capital	3.04	4.22	38.9	1.18	41.4	19.6	22.7
Personas físicas	0.88	1.15	30.0	0.27	9.3	5.6	6.2
Corporaciones y empresas	2.09	2.94	40.9	0.85	29.9	13.4	15.8
No clasificables	0.09	0.13	42.4	0.04	1.4	0.6	0.7
Impuestos sobre la propiedad	0.49	0.73	48.6	0.24	8.4	3.0	4.0
Otros impuestos directos	0.03	0.31	909.9	0.28	9.8	0.0	1.7
Ingresos tributarios indirectos	8.92	10.01	12.3	1.10	38.4	57.1	54.3
Impuestos generales sobre bienes y servicios	5.19	6.89	32.7	1.70	59.4	32.8	37.3
Impuestos específicos sobre bienes y servicios	2.12	1.88	-11.5	-0.24	-8.5	13.7	10.3
Comercio y transacciones internacionales	1.60	1.24	-22.2	-0.35	-12.4	10.6	6.8
Otros indirectos	0.01	0.01	-24.4	0.00	-0.1	0.1	0.0
Otros impuestos	0.49	0.35	-29.2	-0.14	-5.0	3.3	1.9
Contribuciones sociales	2.62	2.84	8.5	0.22	7.8	16.9	15.4
Total ingresos tributarios (incluyendo contribuciones sociales)	15.62	18.47	18.3	2.86	100.0	100.0	100.0

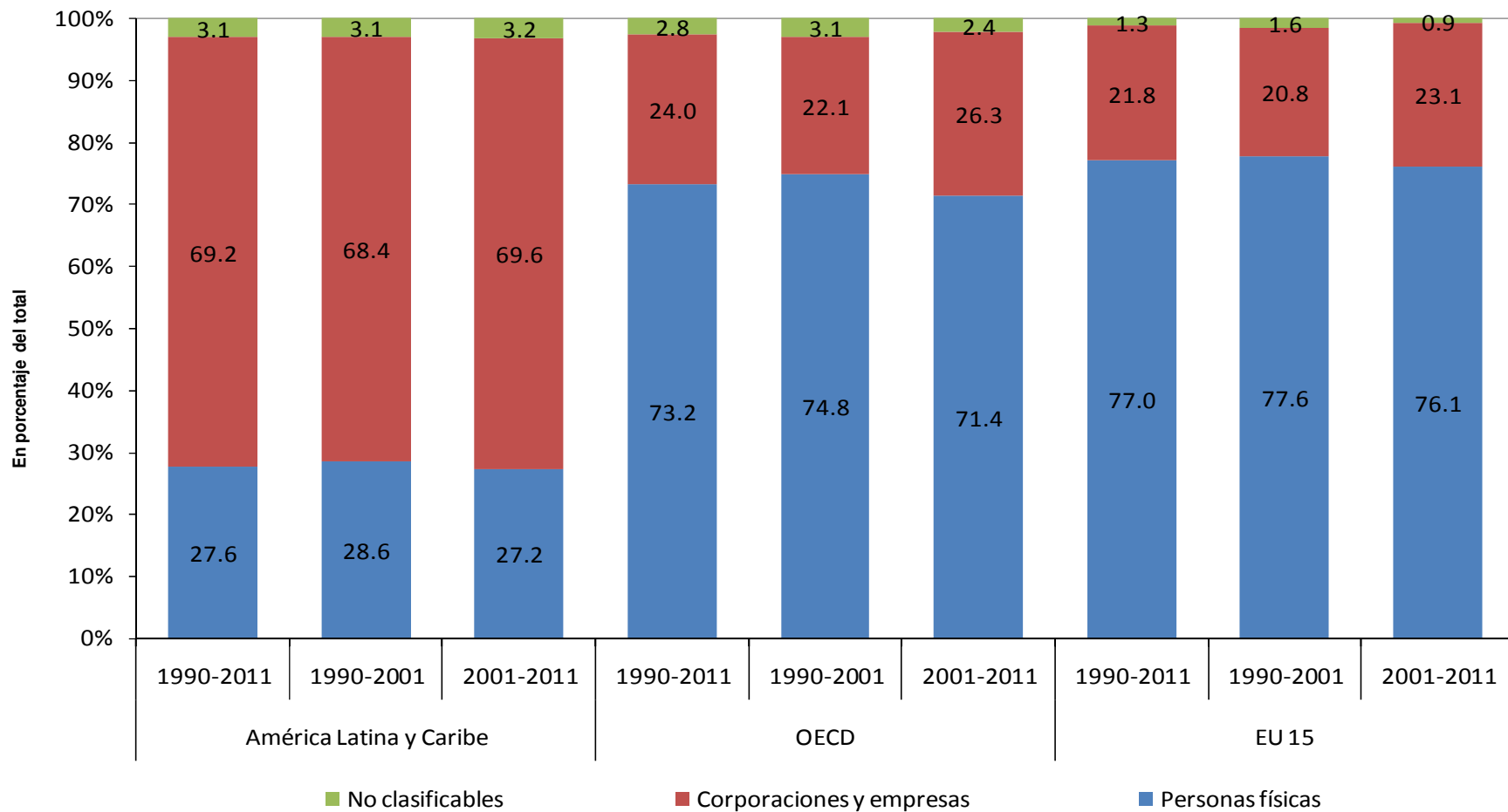
Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT y Database CIAT-IDB

Tanto el nivel de la presión tributaria como la composición de los recursos tributarios difieren aún significativamente de los países desarrollados.



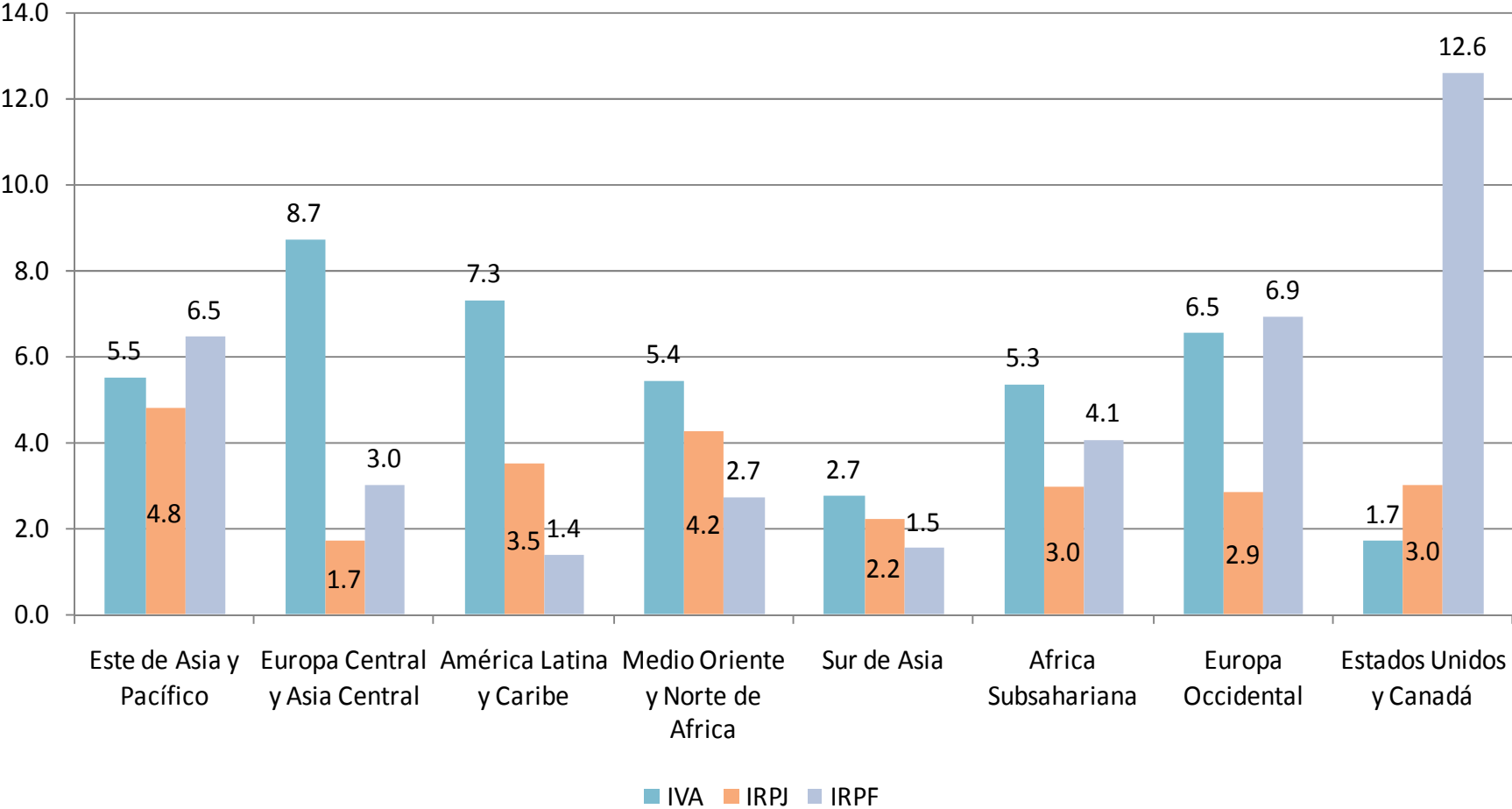
Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT , OECD y Database CIAT-IDB

El peso de la imposición a la renta ha provenído mayoritariamente de la participación de las sociedades y en menor medida de los ingresos aportados por las personas físicas



Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT , OECD y Database CIAT-IDB

A excepción de EEUU y Canadá, el IVA recauda más que el IRPJ en todas las demás regiones, mientras en que América Latina y el Caribe, Medio Oriente y el Norte de África, y el Sur de Asia, la recaudación del IRPF resulta inferior a la de las Personas Jurídicas



Fuente: elaboración propia en base a USAID Collecting Taxes Database

El análisis de los factores subyacentes al incremento de la recaudación

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** y de **niveles de tasas**:

- a. La evolución del ingreso y su distribución (impacto del proceso de crecimiento económico y de la desigualdad en la distribución del ingreso en la recaudación)
- b. Nivel de las alícuotas marginales
- c. Alcance de bases imponibles y grado de concentración de la recaudación (exenciones y población que queda fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible)
- d. Importancia de los gastos tributarios

El análisis de los factores subyacentes al incremento de la recaudación

- El sector público puede incrementar la recaudación impositiva con políticas discretionales **activas** (incrementos de tasas o ampliación de bases imponibles), o **pasivas**.
- Dos son las maneras en las que el sector público puede incrementar la recaudación del IRPF en forma **pasiva**, esto es, asumiendo invariabilidad discrecional sobre alícuotas y alcance de las bases gravadas
- La primera corresponde al incremento de la base imponible: si los niveles de mínimos no gravados y tasas no varían, un aumento del ingreso gravado incrementa la recaudación impositiva
- La otra manera de incrementar la recaudación, con mínimos y tasas constantes, es a través de un aumento en la concentración del ingreso, es decir, con un incremento en la participación en el ingreso total de los sectores alcanzados por el gravamen.
- En este trabajo se postula que el incremento recaudatorio corresponde en mayor medida a políticas pasivas antes que a cambios discretionales.

a. El impacto sobre la recaudación del crecimiento económico y la desigualdad en la distribución

Aún cuando en todos los países (con la excepción de Perú) el Impuesto a la Renta de Personas Físicas es claramente progresivo, posee un efecto muy reducido sobre la distribución del ingreso en virtud de su escasa participación dentro de las estructuras tributarias

País	Año	INDICES					Quién paga el impuesto		
		Gini pre impuestos	Cuasi Gini impuestos	Kakwani	Gini post impuestos	Reynolds Smolensky	40% inferior	20% superior	20% superior / 40% inferior
Colombia	2004	0.5370	0.8940	0.3570	0.4590	0.0780	0%	99%	497.0
República Dominicana	2004	0.5106	0.9057	0.3951	0.4759	0.0347	0%	97%	-
Chile	2006	0.5791	0.9677	0.3886	0.5584	0.0207	0%	99%	-
Uruguay	2006	0.4995	0.8630	0.3635	0.4875	0.0120	0%	92%	230.3
Argentina	2008	0.4839	0.9375	0.4536	0.4738	0.0101	0%	98%	-
El Salvador	2006	0.5034	0.8281	0.3247	0.4947	0.0087	1%	90%	90.0
Costa Rica	2004	0.5770	0.9098	0.3328	0.5692	0.0078	0%	96%	874.6
Brasil	2003	0.6180	0.9243	0.3063	0.6113	0.0067	1%	94%	156.7
Nicaragua	2001	0.5963	0.9441	0.3478	0.5905	0.0058	0%	94%	-
Panamá	2003	0.6364	0.8803	0.2439	0.6312	0.0052	2%	96%	54.0
Honduras	2005	0.5697	0.9000	0.3303	0.5647	0.0050	0%	95%	-
Ecuador	2004	0.4080	0.8310	0.4230	0.4040	0.0040	0%	93%	311.0
Venezuela	2004	0.4230	0.8400	0.4170	0.4210	0.0020	0%	100%	-
Guatemala	2000	0.5957	0.9115	0.3158	0.5946	0.0011	2%	93%	48.8
Perú	2004	0.5350	0.5820	0.0470	0.5340	0.0010	10%	64%	6.7

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

a. El impacto sobre la recaudación del crecimiento económico y la desigualdad en la distribución

Es interesante analizar cómo cambia el efecto distributivo total para un país entre dos períodos. La diferencia en la desigualdad medida por el Gini después de considerar el impacto de las políticas públicas es, asumiendo gastos que se distribuyen en forma proporcional al ingreso, es la siguiente:

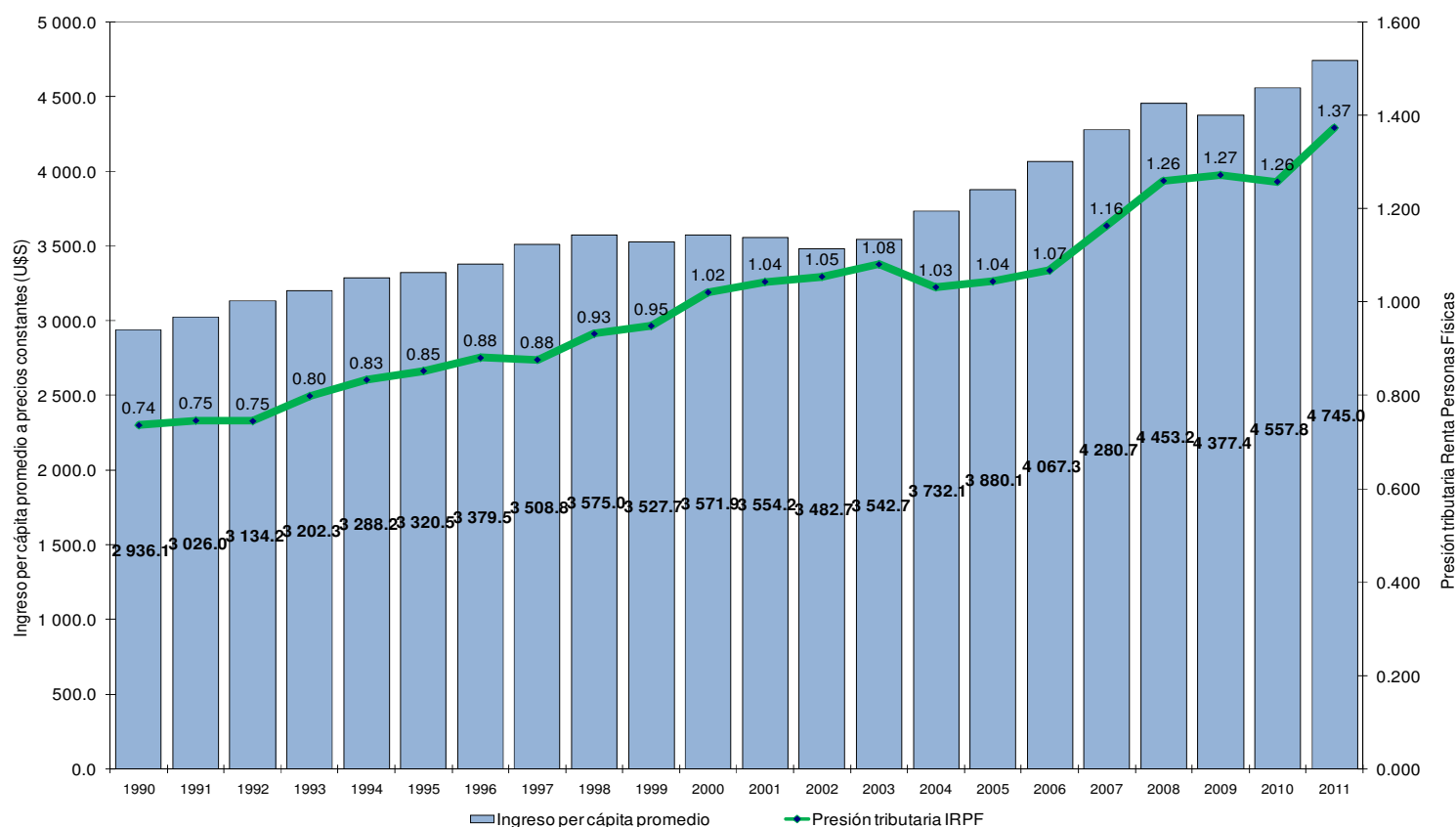
$$G_{X-T}^A - G_{X-T}^B = (G_X^A - G_X^B) - (t^A K_T^A - t^B K_T^B)$$

Argentina (fuente: Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000), y Gómez Sabaini y Rossignolo (2009))	Año		
	1997	2006	
Tasa impositiva media sobre ingreso disponible	t	1.53%	3.03%
INDICES			
Gini- Distribución del Ingreso	G_X	0.548	0.513
Concentración Impuestos	C_T	0.803	0.882
Kakwani	K_T	0.255	0.369
Gini Post-impuestos	G_{X-T}	0.544	0.502
Reynolds-Smolensky	RS_T	0.004	0.012
Cambio en el Gini post impuestos	$G_{X-T}^{2006} - G_{X-T}^{1997}$	$a=b-c$	-0.042
Cambio en el Gini pre impuestos	$(G_X^{2006} - G_X^{1997})$	b	-0.035
Cambio en la tasa impositiva y la progresividad	$(t^{2006} K_T^{2006} - t^{1997} K_T^{1997})$	c	0.007
Cambio en la progresividad (tasa constante)		d	0.002
Cambio en el Gini post impuestos con tasa constante		$e=b-d$	-0.037
Cambio en la tasa impositiva (con progresividad constante)		f	0.004
Cambio en el Gini post impuestos (con progresividad constante)		$g=b-f$	-0.039
Cambio en el Gini post impuestos (con Gini pre impuestos constante)		$h=0-c$	-0.007

Fuente: Elaboración propia en base a Santiere, Gómez Sabaini y Rossignolo (2000) y Gómez Sabaini y Rossignolo (2009)

a. Relación entre el ingreso per cápita y la recaudación del IRPF

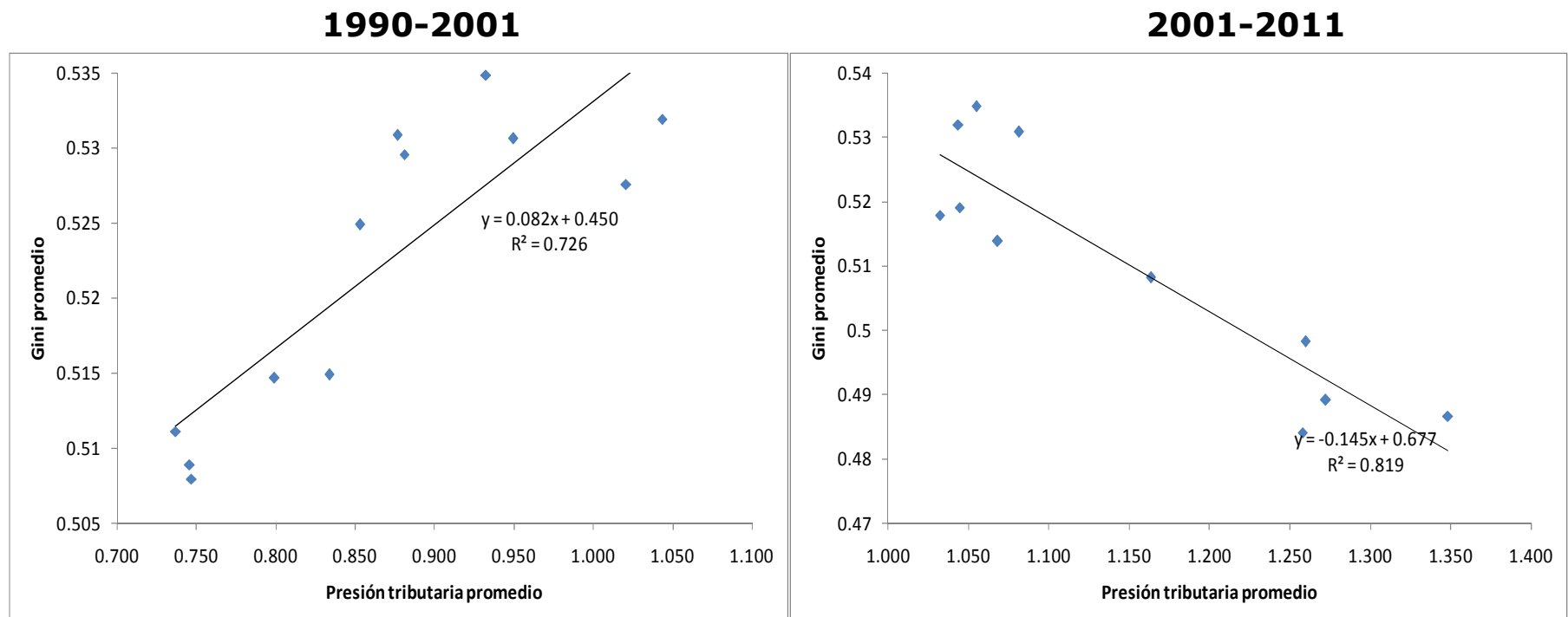
El ingreso per cápita y la presión tributaria del IRPF evidencian un importante crecimiento en la última década en relación con la anterior; el promedio de la década de 2001-2011 es superior al del período 1990-2001 en **22%** para el PBI per cápita y en **30%** para la recaudación de IRPF (el coeficiente de correlación para ambos períodos es de 0,91)



Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT y Database CIAT-IDB

a. En relación con la desigualdad, dos períodos diferenciados: 1990-2001 y 2001-2011

- ▣ Para el período 1990-2001 se aprecia un aumento de la recaudación y un crecimiento de la desigualdad; a partir del año 2002, se advierte un crecimiento de la recaudación con una notable caída en la desigualdad de ingresos
- ▣ Este comportamiento podría ser evidencia de algún fenómeno que no está siendo reflejado en los datos convencionales sobre desigualdad; en el segundo período, la desigualdad probablemente resulte mayor que la observada



Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT y Database CIAT-IDB

a. La evolución de la participación de los ingresos altos utilizando datos de declaraciones juradas de impuestos

- El valor agregado de contar con información tributaria para analizar los ingresos radica en el hecho de que una buena cantidad de países han publicado, de manera sistemática y regular, tabulaciones basadas en las declaraciones juradas del impuesto a la renta. Sin embargo, la utilización de esta información encierra tres problemas de índole metodológica
- Los dos primeros se relacionan con controles totales de consistencia; el primero es relacionar el número de personas declarantes de impuestos con algún control para poder determinar cuánto representan los que han declarado impuestos en relación con el total.
- El segundo busca determinar, una vez definido el ingreso disponible, el nivel de ingreso de control que será considerado como denominador del ingreso de los tramos más altos en la estimación.
- El tercer problema radica en que, dado que los ingresos están presentados por tramos, se requiere una metodología de interpolación para construir la distribución continua asociada a los ingresos presentados, siendo la más utilizada la interpolación de Pareto.

a. La evolución de la participación de los ingresos altos utilizando datos de declaraciones juradas de impuestos

- ▣ Hay varias definiciones estadísticas de los ricos y súper-ricos; se puede distinguir entre definiciones absolutas y relativas
- ▣ **Deciles, ventiles o percentiles superiores** (definición relativa): los ricos serían el sector de la población ubicado en el tramo superior de la distribución (en el 10 y el 5 por ciento superior); los pertenecientes al 1 o al 0,1 por ciento serían los "súper-ricos"
- ▣ **Línea de afluencia:** De manera similar al método de línea de pobreza, se puede identificar el tramo superior y determinar la proporción de individuos que pueden definirse como "ricos", a partir de una línea de afluencia (Sen, 1988).
- ▣ **Umbrales de riqueza:** se puede definir a los ricos como las personas cuyo patrimonio equivale a 30 veces el ingreso medio per cápita, de un país (Atkinson (2006)), basado en una tasa de retorno del 3,5 por ciento anual, que generaría intereses iguales al ingreso medio per cápita. Dicho nivel de patrimonio permitiría a una persona vivir de los intereses devengados por su patrimonio y tener un nivel estándar de vida. Los "súper ricos" serían quienes tienen un patrimonio equivalente a 30 x 30 veces el ingreso medio; aquellos que pueden vivir de los "intereses de los intereses".
- ▣ Los "globalmente ricos" serían quienes poseen un ingreso superior en más de 20 veces el ingreso medio mundial. A su vez los "mega-ricos" o billonarios serían quienes tienen un patrimonio equivalente a 30 x 30 x 30 veces el ingreso medio per cápita (Forbes)
- ▣ Los "globalmente ricos" constituían en 1990 el 0,14% de la población mundial pero recibían el 5,4% del ingreso mundial, representando alrededor de 7,4 millones de personas. Este número cayó desde el 0,23% en 1910, pasando por un 0,1% en 1950 para luego volver a incrementarse entre 1970 y 1990, duplicándose la cantidad de "súper ricos" en los Estados Unidos.

a. La evolución de la participación de los ingresos altos utilizando datos de declaraciones juradas de impuestos

- ▣ **Control total por población:** para calcular el universo de contribuyentes totales, debe tenerse en cuenta en primer lugar la unidad contribuyente del impuesto. En algunos países (Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido desde 1990), la unidad contribuyente es el individuo (*individual filing*), lo que determina que el control total sea la población adulta
- ▣ **Control total de ingresos:** El objetivo es relacionar los ingresos declarados en la información tributaria con un control total comparable para el total de la población; existen dos metodologías
 - ▣ Una aproximación parte del ingreso declarado y le adiciona el ingreso de los no declarantes (Atkinson (2005) para el Reino Unido, y Piketty y Saez (2003) para Estados Unidos). Este enfoque tiene la particularidad de tomar la definición de ingreso que surge de la legislación, y las estimaciones consecuentes cambiarán con las variaciones de la legislación (por ejemplo, la inclusión, en determinado momento, de las ganancias de capital en la base imponible del impuesto a la Renta)
 - ▣ Un segundo enfoque parte de un control externo total, como los datos de ingresos provenientes de las Cuentas Nacionales (Piketty (2000, 2003) para Francia; Saez and Veall (2005) para Canadá). Esta metodología apunta a ajustar la información impositiva de manera homogénea, corrigiendo por ejemplo por ingresos faltantes, pero subsisten significativas entre los conceptos de ingreso de ambas fuentes. De acuerdo con lo explicitado anteriormente, la misma es conceptualmente asimilable a la metodología empleada para ajustar los datos de las Encuestas de Hogares.

a. La evolución de la participación de los ingresos altos utilizando datos de declaraciones juradas de impuestos

▣ **El método de interpolación de Pareto:** Los datos de declaraciones juradas de impuestos están presentados en forma de tabulaciones por tramos de ingresos, en donde los tramos no coinciden, en general, con los tramos de ingresos objeto del análisis (por ejemplo el 1% más rico). Es necesario interpolar para establecer valores para calcular los porcentajes de ingresos que concentran estos sectores.

▣ La ley de Pareto para ingresos elevados está dada por la siguiente función de distribución acumulativa para el ingreso y , donde k y a son parámetros dados, y a es el denominado parámetro de Pareto. $1 - F(y) = (k/y)^a$ ($k > 0, a > 1$)

▣ La correspondiente función de densidad está dada por $f(y) = \alpha k^\alpha / y^{(1+\alpha)}$

▣ La propiedad clave de las distribuciones de Pareto es que el ratio de ingreso medio $y^*(y)$ de individuos con ingreso mayor que y a y no depende del tramo de ingreso y (es constante)

▣ Con $y^*(y)/y = \beta$, con $\beta = a/(a - 1)$, siendo β la inversa del coeficiente de Pareto, que es el utilizado en estos estudios por ser intuitivamente más comprensible.

▣ En consecuencia, si $\beta = 2$, el ingreso promedio de individuos con ingreso superior a \$100,000 es \$200,000 y el ingreso promedio de individuos con ingreso superior a \$1 millón es \$2 millones.

a. La evolución de la participación de los ingresos altos utilizando datos de declaraciones juradas de impuestos

- ▣ **El método de interpolación de Pareto:** Un valor de β más elevado implica una “cola” más ancha en la distribución, lo cual significa mayor proporción de ingresos concentrados en los tramos superiores.
- ▣ Para Estados Unidos, el coeficiente crece de 1,69 en 1976 a 2,89 en 2007 implicando un incremento en la participación del percentil de mayores ingresos de 7,9% a 18,9%. En Francia, entretanto, el coeficiente se ha mantenido estable a lo largo del tiempo entre 1,65 y 1,75, implicando que la concentración del percentil superior se ha mantenido constante entre 7,5% y 8,5%.
- ▣ En Argentina, los valores del coeficiente son superiores a 2,5 hasta principios de los años 50, luego decrecen a valores inferiores a 1,8 hacia inicios de la década de 1970, para luego volver a crecer hacia valores cercanos a 2,5 a principios de la década de 2000.
- ▣ Según Atkinson, Piketty y Saez (2011), el coeficiente β varía entre 1,5 y 3; los valores comprendidos entre 1,5 y 1,8 expresan baja desigualdad (donde el top 1% concentra entre el 5 y el 10% del ingreso), mientras que valores superiores a 2,5 indican elevada desigualdad (el percentil más alto concentra entre el 15 y el 20% del total de la renta).

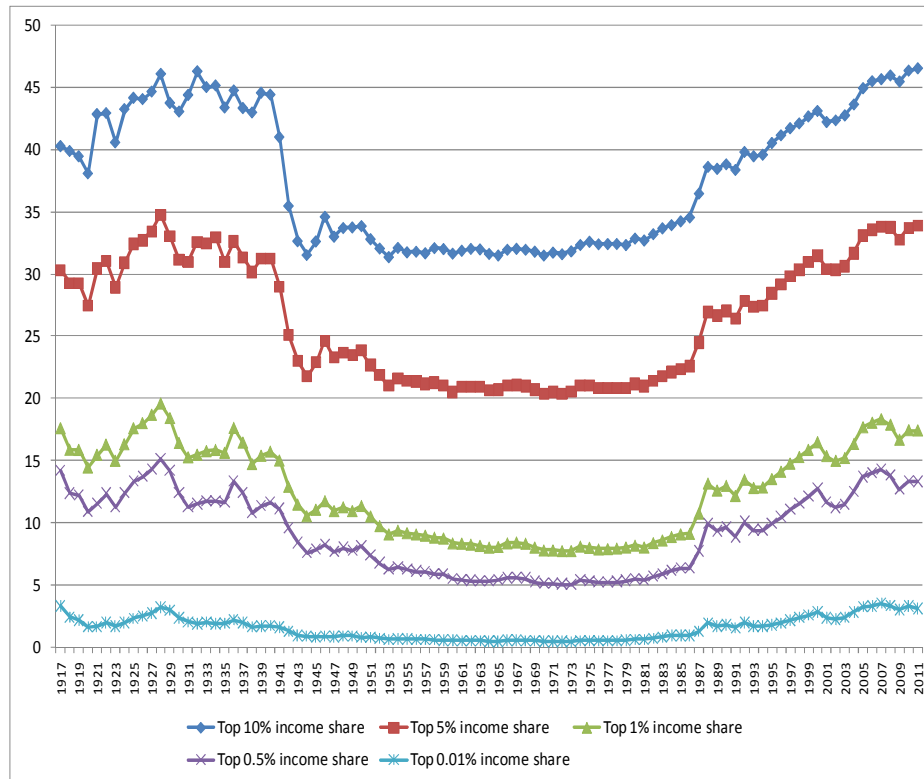
a. La evolución de la participación de los ingresos altos utilizando datos de declaraciones juradas de impuestos

- ▣ Las metodologías mencionadas no están exentas de limitaciones. La primera es que ponen énfasis sólo en los tramos de ingresos superiores, y no analizan la evolución del resto de la distribución. La segunda es que consideran ingresos antes de impuestos, con lo cual ignoran posibles reordenamientos que podrían resultar de la acción de la política fiscal.
- ▣ En tercer lugar, la definición de ingreso y la unidad de observación pueden variar entre distintos países, y aún dentro de un mismo país por los cambios en la legislación. Tanto en el caso de la unidad contribuyente, como la incorporación dentro de la base imponible de determinadas rentas que inicialmente no hubieren estado gravadas, o el establecimiento de una exención sobre determinadas rentas genera heterogeneidades que impactan fuertemente en la comparación a realizar entre distintos países.
- ▣ En cuarta instancia, las estimaciones pueden estar sesgadas debido a la evasión o elusión impositiva. Aquellos que declaran impuestos tienen incentivos, sobre todo los de ingresos más elevados, a no revelar la totalidad de sus ingresos con el fin de reducir su obligación tributaria.
- ▣ No existe una metodología homogénea de incorporación de los montos evadidos o eludidos en la información de ingresos declarados, con lo cual esto puede generar distorsiones de relevancia a la hora de comparar distintos países a lo largo del tiempo. Sobre este particular pueden estar afectando de manera muy significativa grados de incumplimiento tributario diferenciales a lo largo de los distintos países, como así también las amnistías tributarias afectan a la evolución de las participaciones de las rentas elevadas.

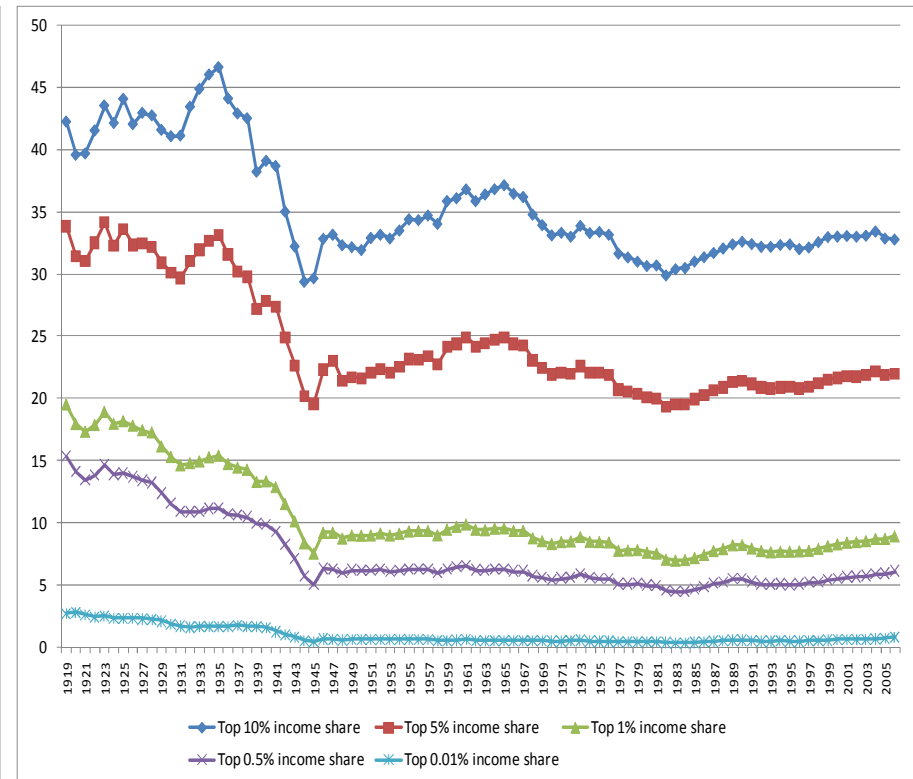
a. Síntesis de resultados observados para diferentes países

Atkinson, Saez, Piketty, Alvaredo identifican, a grandes rasgos, dos tipos de comportamientos: países como Estados Unidos experimentan curvas con forma de U (curva de Kuznets invertida), mientras que Europa Continental y Japón muestran patrones con forma de L, en donde las concentraciones de ingresos experimentadas en los tramos superiores no han recuperado aún el nivel alcanzado hacia mediados del siglo XX

Estados Unidos



Francia

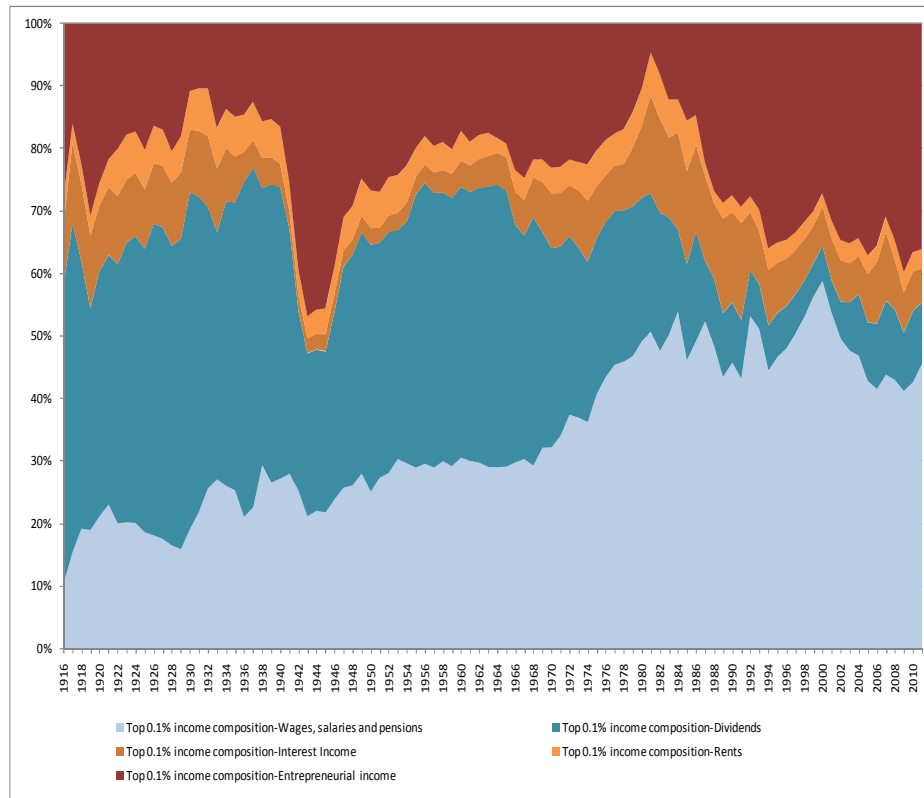


Fuente: Elaboración propia en base a The World Top Incomes Database

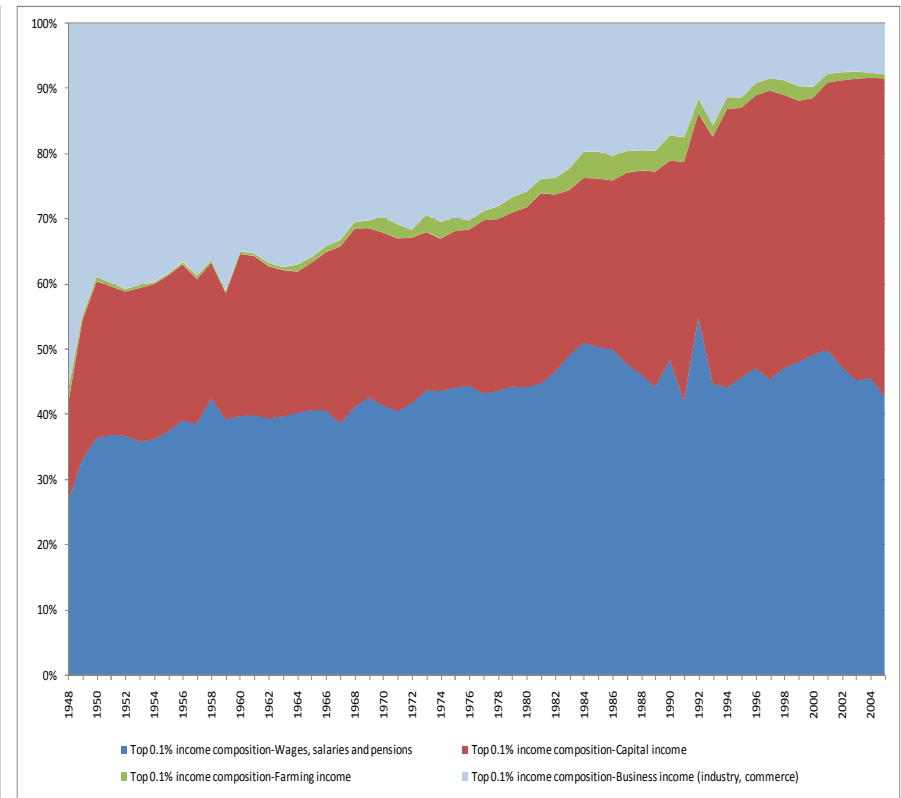
a. Síntesis de resultados observados para diferentes países

En Estados Unidos, para el 0,1% de ingresos más altos, es decreciente la proporción de ingresos correspondiente a salarios (y también ingresos de empleadores), mientras que para el caso de Francia los salarios se mantienen prácticamente constantes, y la participación de la renta del capital crece a expensas de la renta empresarial.

Estados Unidos



Francia



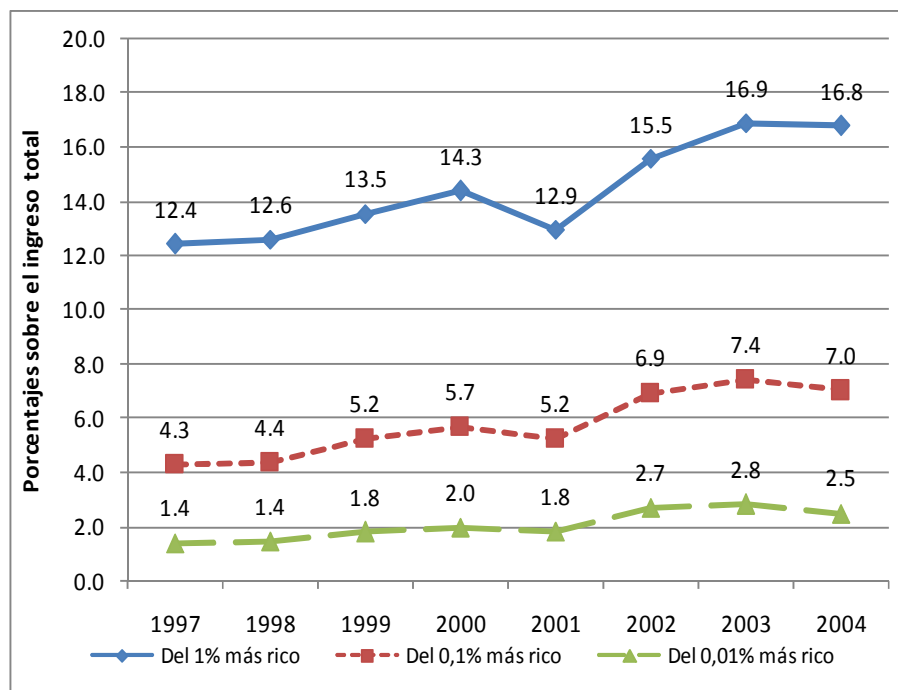
Fuente: Elaboración propia en base a The World Top Incomes Database

a. Síntesis de resultados observados para diferentes países

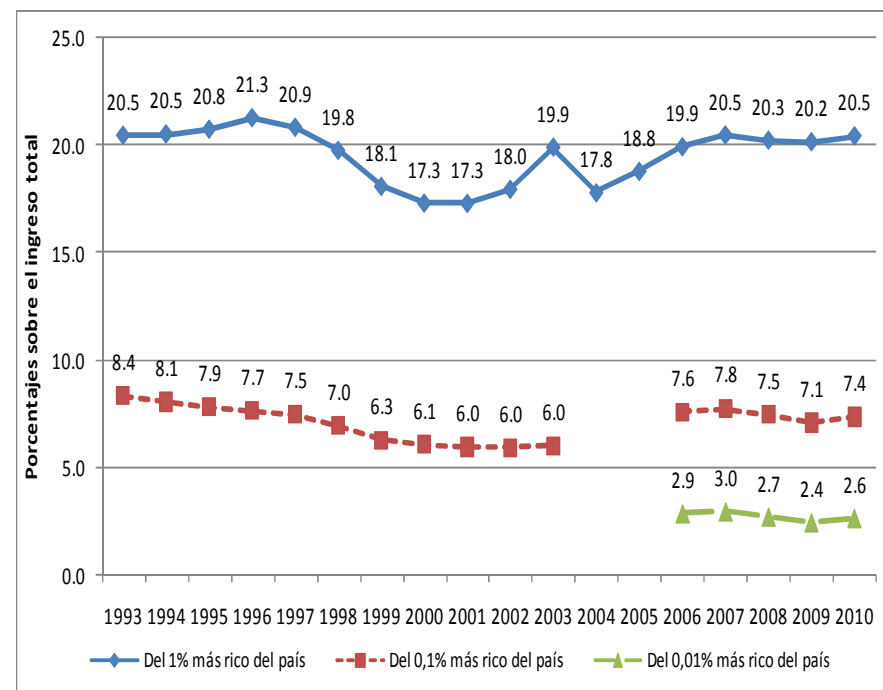
En Argentina la participación del 1% de ingresos más elevados se incrementó en un 35% entre 1997 y 2004; la participación del 0,1% creció entre 1997 y 2004 un 64,4%, mientras que la parte correspondiente al 0,01% más afluente se incrementó un 79%

En Colombia entre 1993 y 2010 la participación del 1% de ingresos más elevados se mantuvo prácticamente constante entre extremos; con fluctuaciones de relevancia a lo largo del período bajo análisis; la participación del 0,1% cayó entre 1993 y 2010 un 11,8%.

Argentina



Colombia



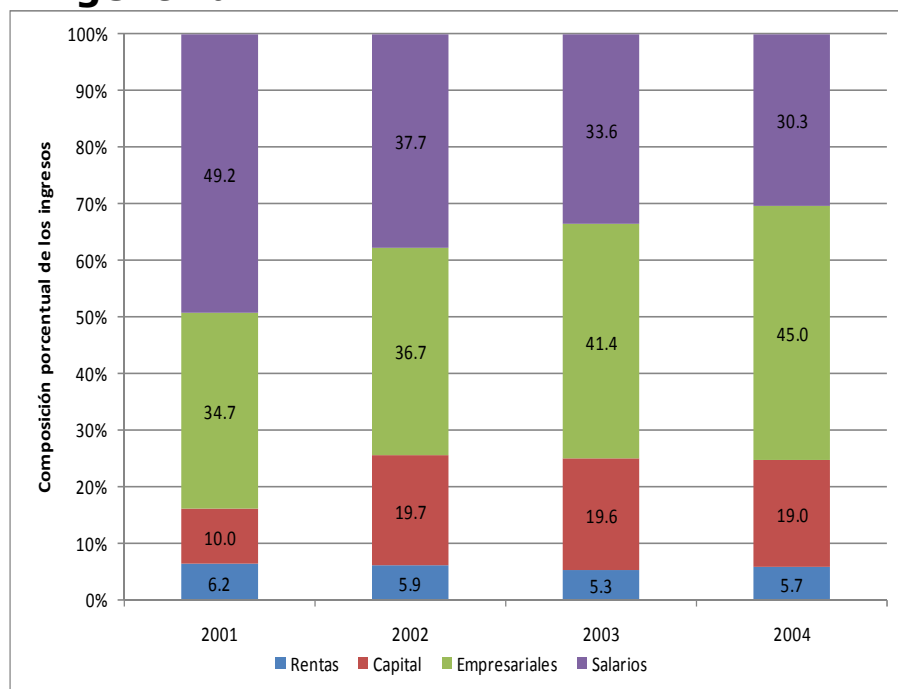
Fuente: Elaboración propia en base a The World Top Incomes Database

a. Síntesis de resultados observados para diferentes países

En Argentina para el período 2001-2004, disminuye la participación de los ingresos salariales en el 1% más rico, al pasar del 49,2% en 2001 al 30,3% en 2004. Las rentas empresariales o por cuenta propia incrementan su participación del 34,7% en 2001 al 45% en 2004.

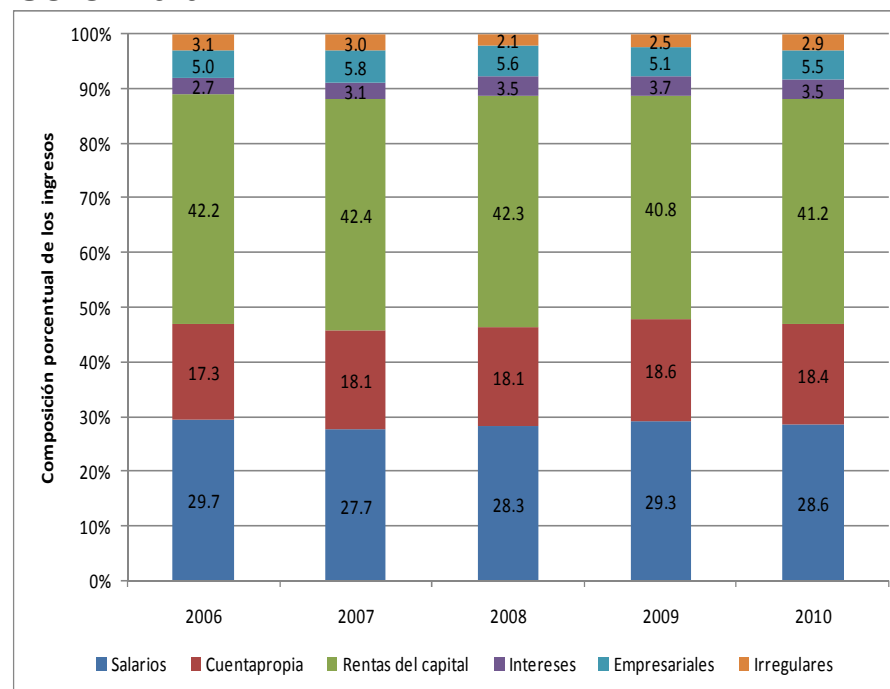
Para Colombia, en el período 2006-2010, se aprecia una constancia en la participación de los ingresos del capital en alrededor del 42,2% en el caso del top 1%. La participación de los ingresos salariales cae del 29,7% al 28,6%, y aumenta ligeramente el *share* de los ingresos empresariales y cuenta propia al 18,4%

Argentina



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

Colombia

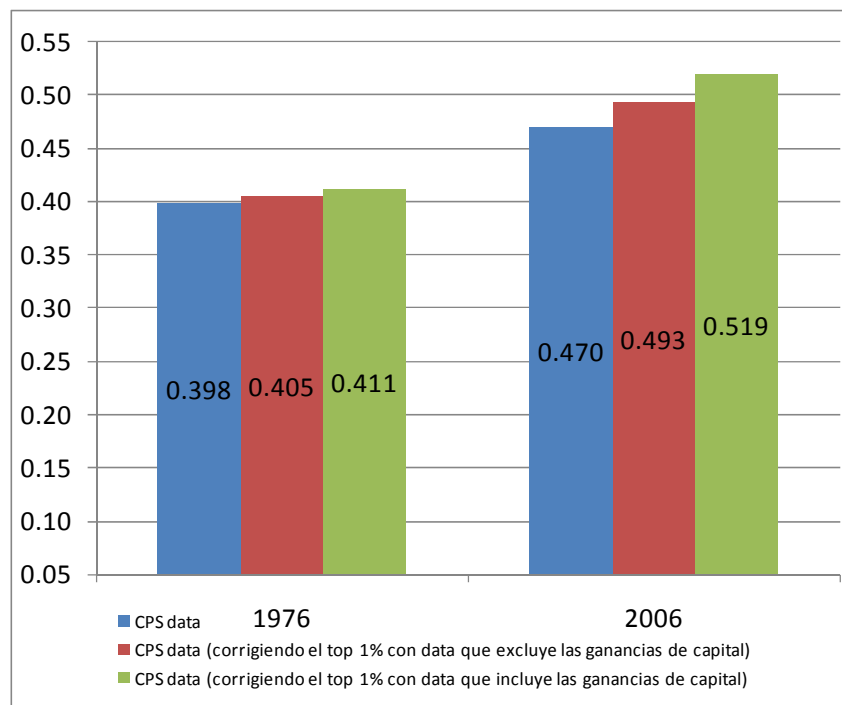


a. Síntesis de resultados observados para diferentes países

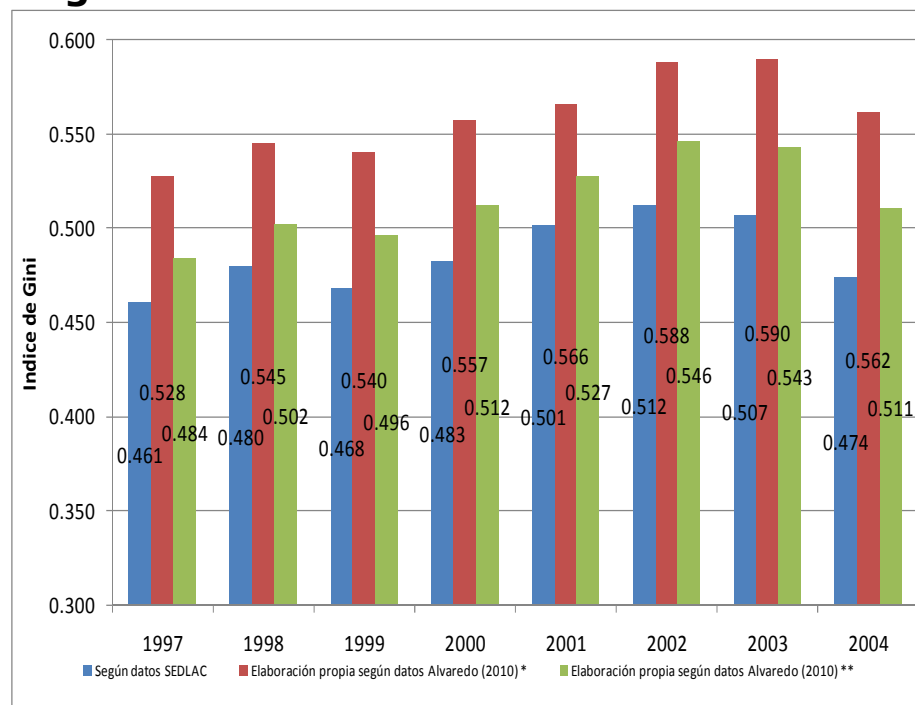
Para Estados Unidos, el índice de Gini en 1976 de las encuestas es de 0,398 y se incrementa al corregir por el top 1% a 0,405, excluyendo las rentas del capital, y al 0,411, incluyéndolas. En 2006, de acuerdo a la encuesta el Gini había crecido a 0,47; si se corrige por el top 1% el índice crece a 0,493 excluyendo las ganancias de capital y a 0,519 incluyéndolas

En Argentina el índice de Gini según las encuestas creció entre 1997 y 2004 de 0,461 a 0,474 (2,9%); si se incluye al 1% más rico, el incremento en la desigualdad sería del 6,5% (de 0,528 a 0,562). La inclusión del 0,1% más afluente habría expandido el índice desde el 0,484 de 1997 al 0,511 de 2004 (un 5,6%).

Estados Unidos



Argentina



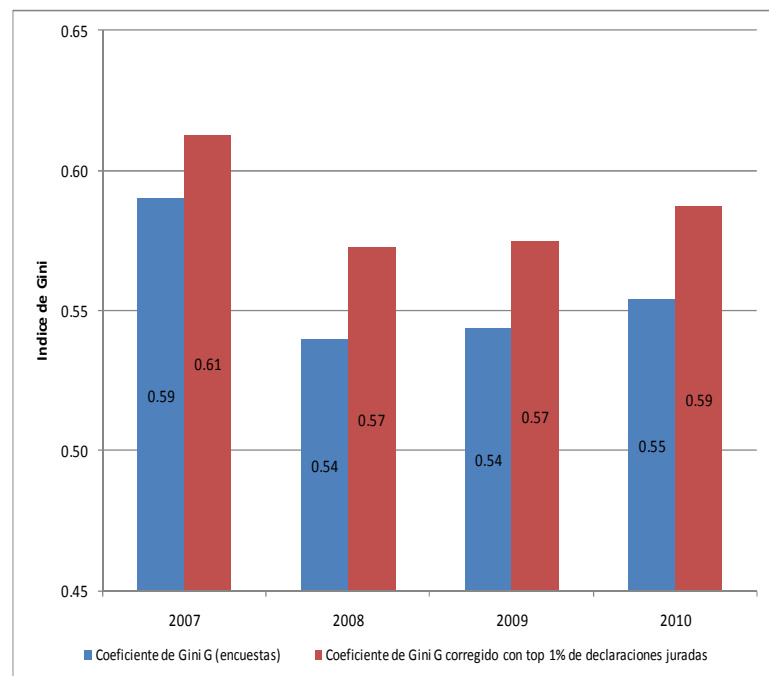
Fuente: Elaboración propia en base a The World Top Incomes Database

a. Síntesis de resultados observados para diferentes países

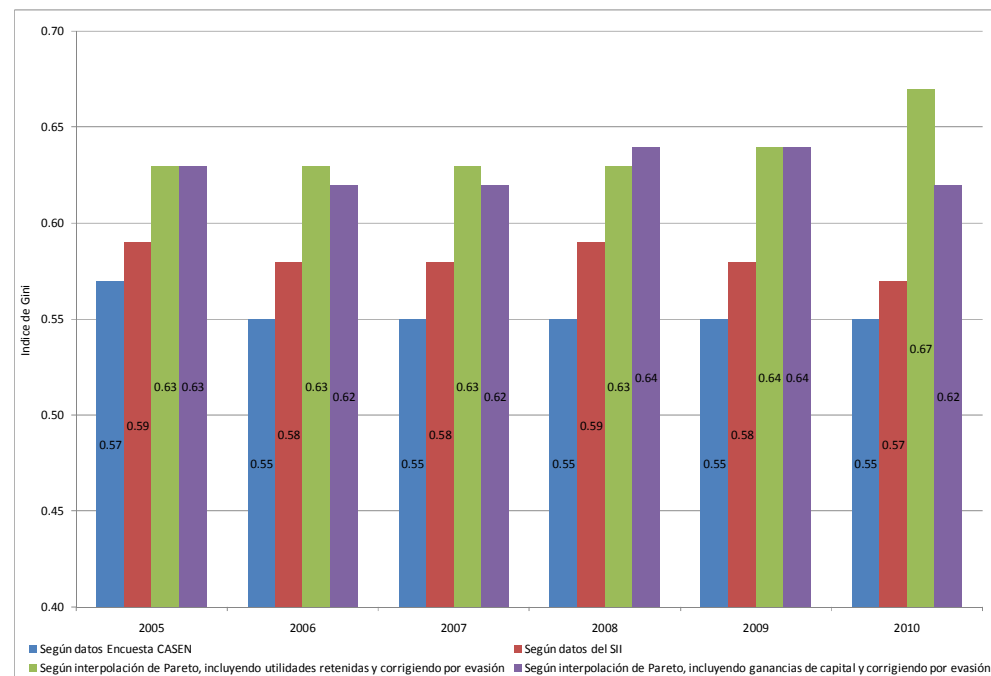
Para el caso de Colombia, el índice de Gini basado en encuestas era en 2007 de 0,59, el cual desciende a 0,554 en 2010. Corrigiendo por la información de las declaraciones juradas, el Gini en 2007 era de 0,612, volviendo a crecer a 0,587 en 2010.

En Chile, el coeficiente de Gini para el período 2010 con los datos de la encuesta es de 0,55, mientras que su valor fue de 0,57, si se utilizan datos de declaraciones juradas sin corregir. Al incluir utilidades retenidas el Gini crece a 0,67; incorporando ganancias de capital el índice es de 0,62, en ambos casos corrigiendo adicionalmente por evasión

Colombia

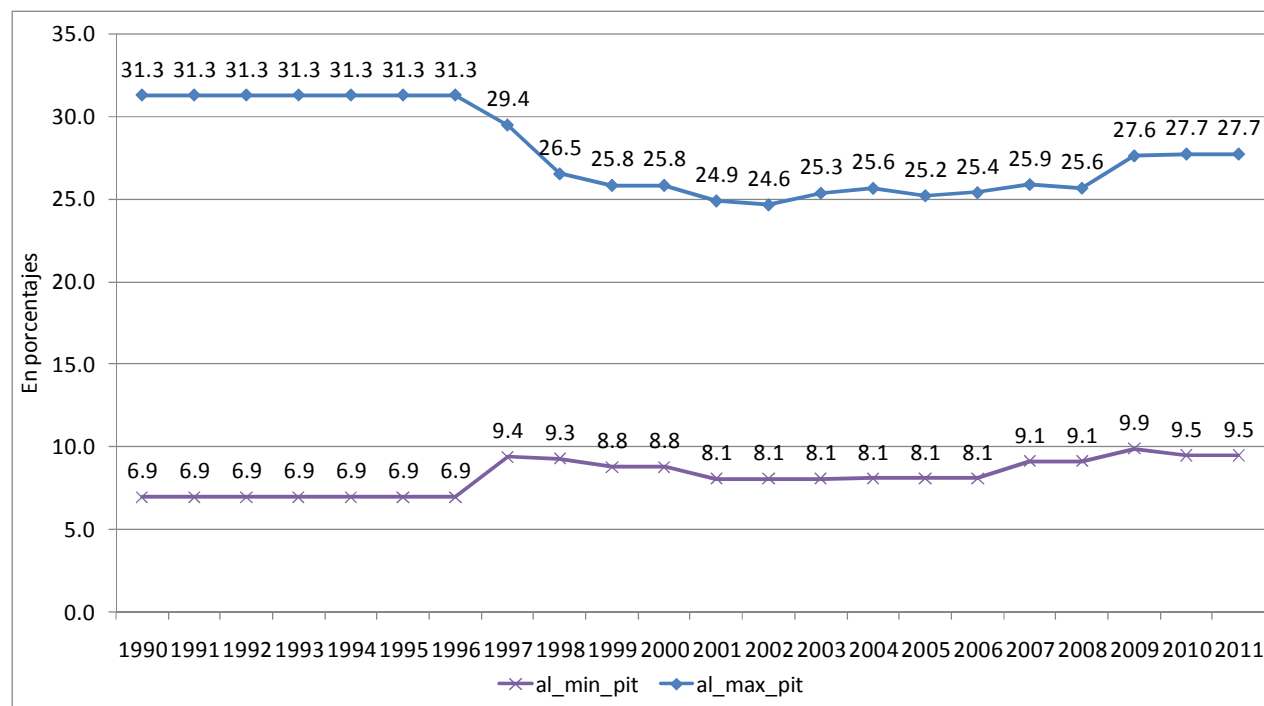


Chile



b. La evolución de las tasas marginales

- Las alícuotas marginales máximas se han reducido en América Latina, partiendo de tasas promedio 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 pp para el año 2008. A partir de ese año se experimenta un ligero incremento, al pasar a niveles superiores a los 27,5 puntos en promedio.
- 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

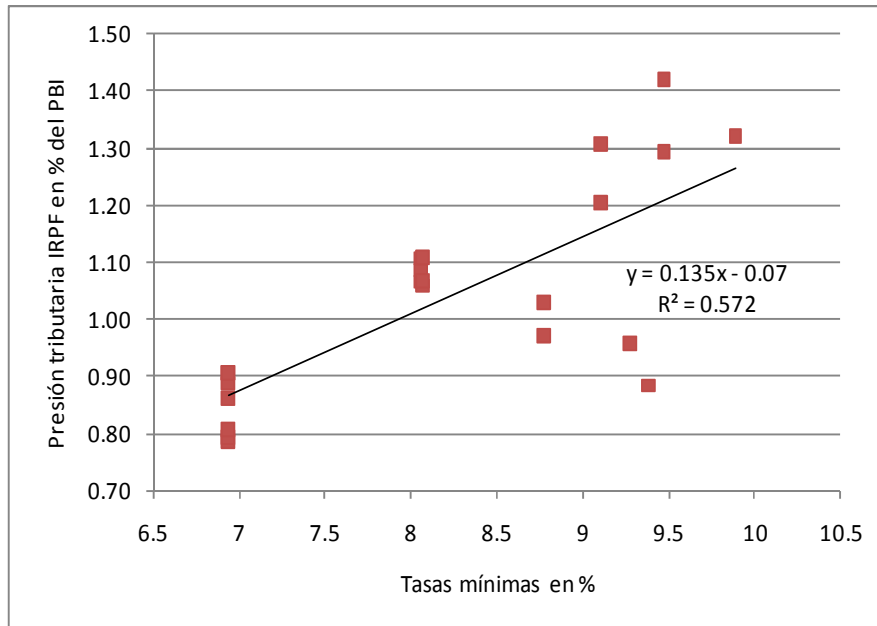


Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT y CIAT

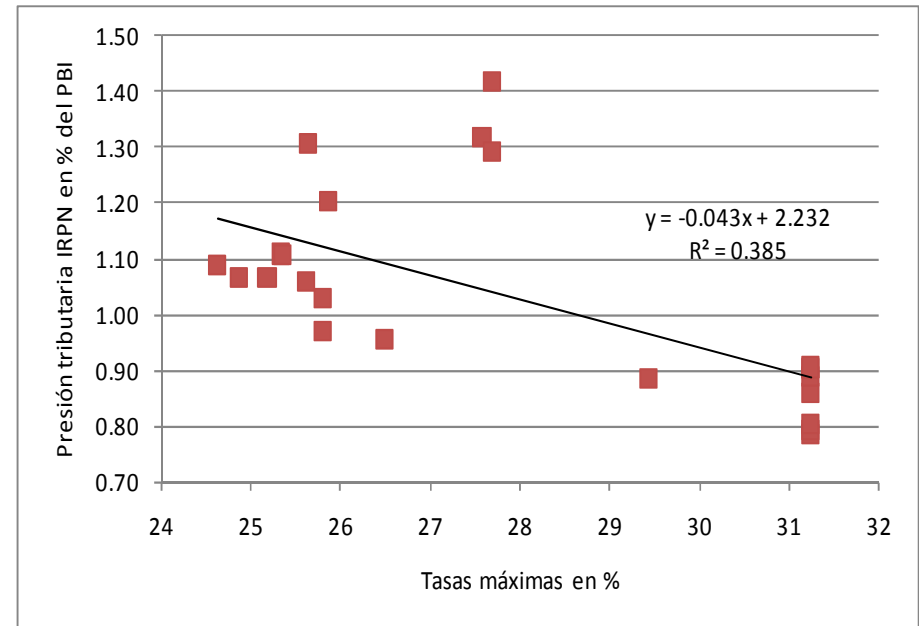
b. La evolución de las tasas marginales

- ▣ Relación positiva entre las tasas marginales mínimas y la recaudación del IRPF, y una relación negativa entre las tasas marginales máximas y los ingresos tributarios provenientes del IRPF
- ▣ 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.

Tasas marginales mínimas



Tasas marginales máximas

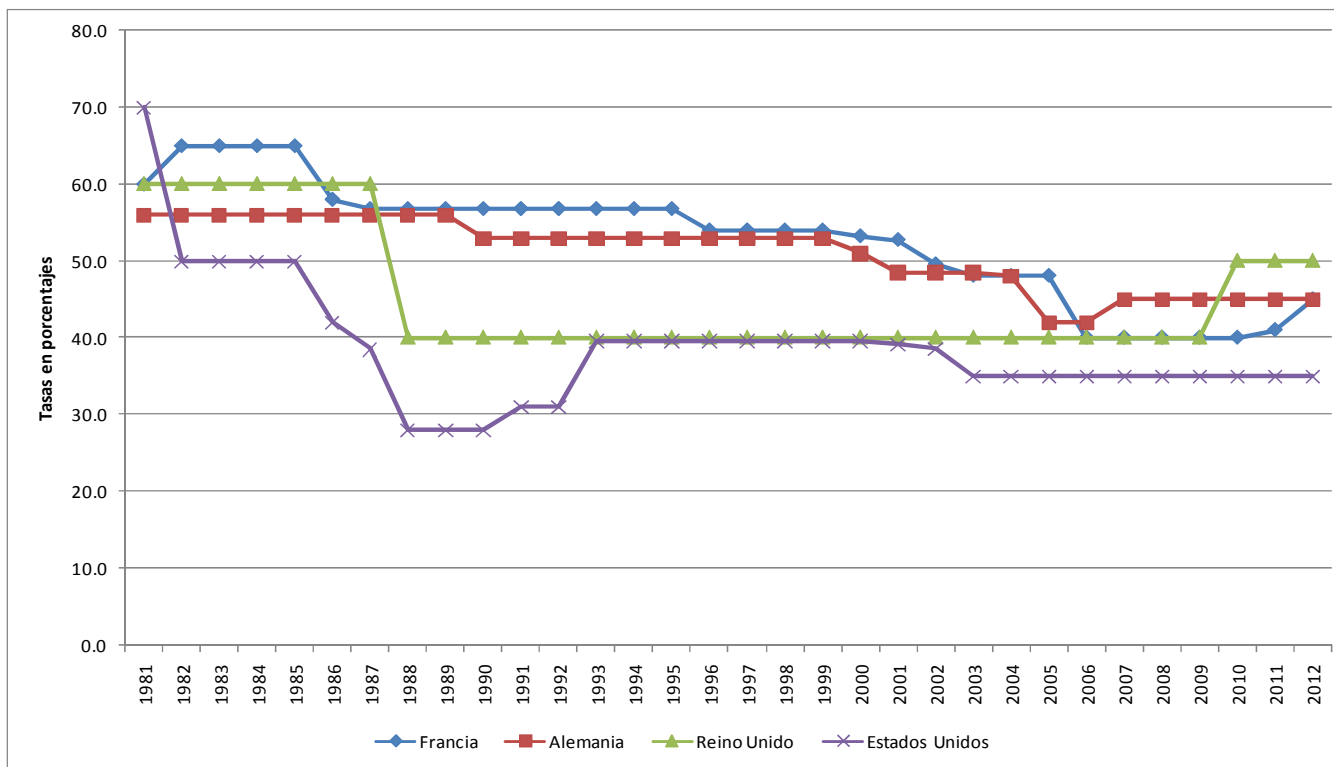


Fuente: elaboración propia en base a CEPALSTAT y CIAT

b. La evolución de las tasas marginales

- ▣ A lo largo del siglo XX 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).

Tasas marginales máximas en el impuesto a la Renta 1981-2012

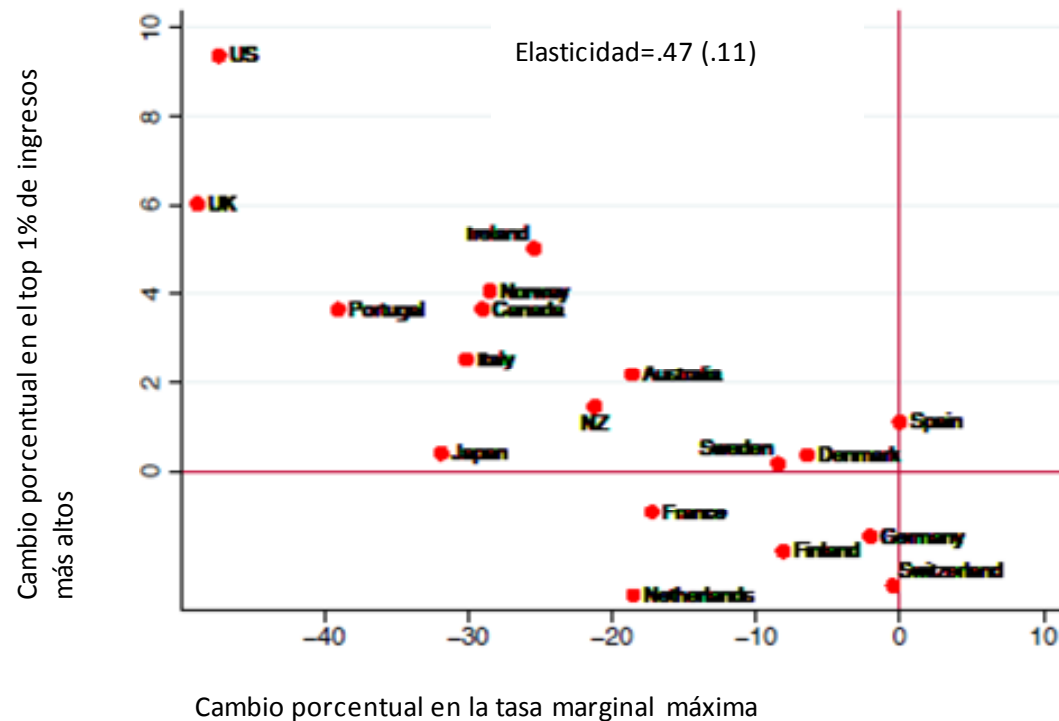


Fuente: elaboración propia en base a OECD Tax Database

b. La evolución de las tasas marginales

- Se puede apreciar una elevada correlación negativa entre las reducciones en las tasas marginales más altas y la concentración de top 1% de ingresos, 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.
- 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.

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



Fuente: reproducido de Alvaredo et al (2013)

b. La evolución de las tasas marginales

- 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%).

c. La evolución de las bases imponibles del IRPF

- ❑ La baja productividad observada en la recaudación del IRPF en América Latina encuentra su justificación básicamente en dos aspectos: el tratamiento en materia de deducciones personales y ganancias no imponibles, y en los también numerosos regímenes de exención o beneficios tributarios genéricamente denominados "gastos tributarios". A ello se le suma un alto nivel de incumplimiento tributario y de elusión del pago de impuestos por parte de los trabajadores independientes o autónomos
- ❑ Dado que en los países de la región una gran proporción de personas asalariadas recibe ingresos por debajo del nivel mínimo imponible establecido por la legislación, el Impuesto a la Renta sólo alcanza a un grupo minoritario de individuos.
- ❑ Mientras que en el promedio de los países de América Latina el tributo se comienza a aplicar cuando se alcanza el nivel de 1,5 veces el nivel de PIB per cápita a la tasa más baja del 10%, en los países de Europa Occidental el gravamen se tributa a partir de 0,30% del PIB per cápita, y en los EEUU a partir del 0,5% de ese indicador
- ❑ Una de las justificaciones de la diferencia en el ingreso gravable para aplicar la alícuota mínima del impuesto en las distintas regiones se encuentra justificada por la divergencia en los niveles del ingresos per cápita entre las distintas regiones indicadas y por la necesidad de dejar fuera del gravamen a un nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar.

c. La evolución de las bases imponibles del IRPF

- Sin embargo, resulta más difícil justificar el monto a partir del cual se comienza a aplicar la tasa marginal máxima ya que, mientras que en los países desarrollados la misma se aplica a partir de 3 ó 4 veces el PIB per cápita, en los países latinoamericanos dicha alícuota recién comienza a tener efecto a partir de 8 veces el ingreso per cápita.

Ingreso gravable (como porcentaje del PIB per cápita) y alícuotas legales (en porcentajes) del IR en América Latina y otras regiones – Año 2011

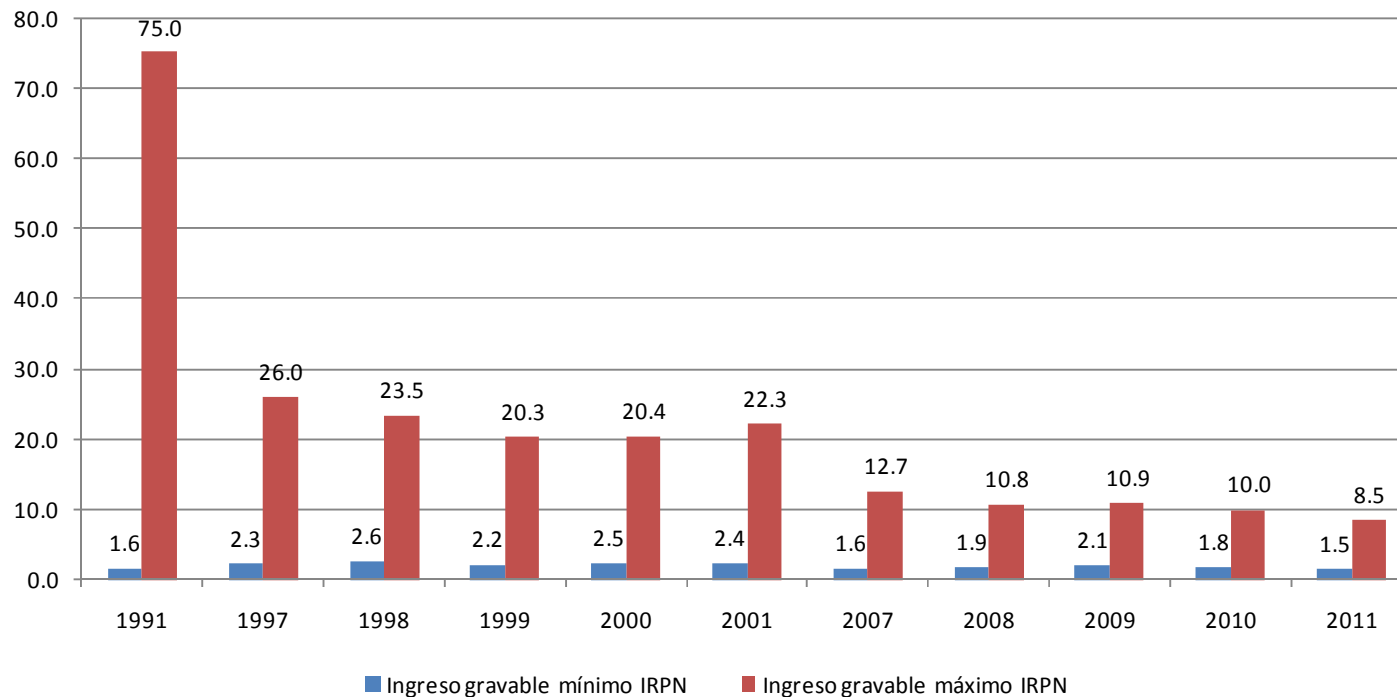
Regiones	2011-2012				
	Ingreso gravable IRPN (a)		Alícuotas (en %)		
	Mínimo	Máximo	IRPN (mínima)	IRPN (máxima)	IRPJ
América Latina (18)	1.37	8.00	11.38	28.52	27.58
Caribe (17)	1.26	7.32	15.79	26.86	29.35
América Latina y el Caribe (35)	1.33	7.76	13.25	27.81	28.30
Este de Asia y Pacífico (32)	1.09	23.22	8.42	27.03	25.76
Europa Central y Asia Central (31)	0.71	6.45	12.93	18.30	15.70
Medio Oriente y Norte de Africa (21)	1.00	5.49	7.24	20.38	24.55
Asia del Sur (8)	2.03	26.21	4.81	22.50	29.64
Africa Subsahariana (47)	2.11	12.93	10.34	34.02	31.55
Europa Occidental (20)	0.32	3.22	14.42	37.60	22.94
EEUU y Canadá (2)	0.52	5.06	12.50	32.00	34.50
Total general	1.26	11.19	10.86	27.77	25.67

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de USAID Collecting Taxes 2011-12.

c. La evolución de las bases imponibles del IRPF

- ▣ A lo largo del período analizado, puede apreciarse, en relación con el ingreso gravable mínimo, un incremento de más del 50% entre 1991 y 2001, para luego experimentar una caída del 37% hasta 2011.
- ▣ En relación con el ingreso gravable máximo, se advierte una marcada disminución entre 1991 y 2011.

**Evolución de los niveles de ingreso gravable mínimos y máximos América Latina, promedios para países y períodos seleccionados
En múltiplos del ingreso per cápita**

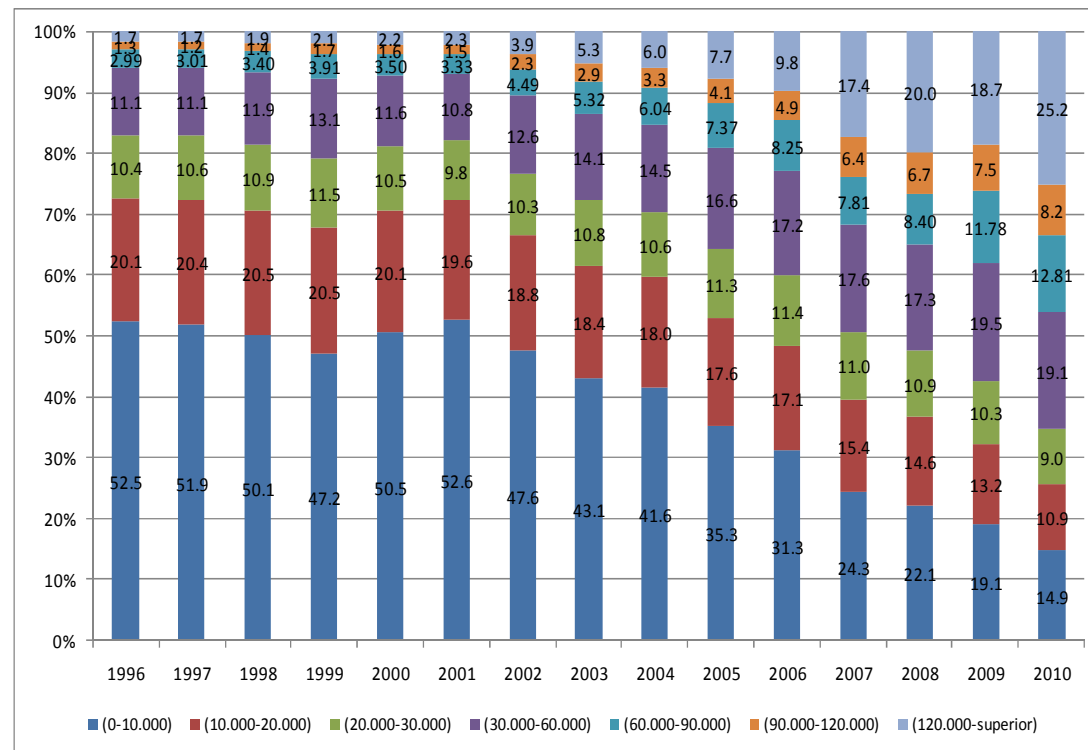


Fuente: Elaboración propia en base a Stotsky y Woldemariam (2002) y USAID Collecting Taxes Database

c. La evolución de las bases imponibles del IRPF

- Otro de los aspectos relevantes en relación con la evolución de la recaudación del IRPF en América Latina consiste en la existencia de “deslizamientos fiscales”
- En el período fiscal 1996, el 52,5% de las presentaciones estaba concentrado en el tramo de ingresos más bajos, mientras que el tramo de ingresos más elevados concentraba el 1,7% del total de presentaciones.
- Para 2010, el porcentaje de presentaciones del segmento inferior de ganancia sujeta a impuesto era del 14,9%, mientras que para el tramo más elevado era del 25,2%

Argentina. Declaraciones juradas del IRPF. Presentaciones por tramos de ganancia sujeta a impuesto



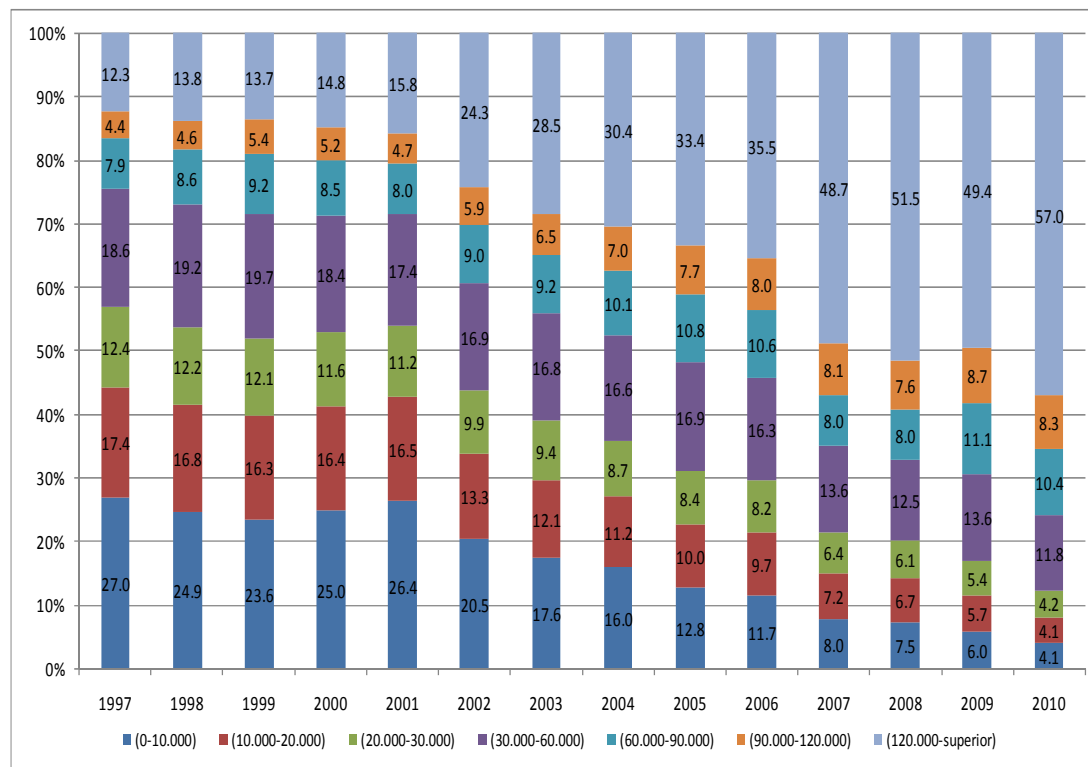
Fuente: elaboración propia en base a AFIP, Estadísticas Tributarias

c. La evolución de las bases imponibles del IRPF

- En cuanto a los ingresos gravados, en 1997 el primer tramo concentraba el 27% del total; el tramo más alto, abarcaba al 12,3%.
- En 2010, más de la mitad de los ingresos gravados (el 57%) surgía de las declaraciones juradas de los contribuyentes comprendidos en el segmento superior; el tramo inferior comprendía sólo al 4,1% del total de ingresos gravados

Argentina. Declaraciones juradas del IRPF

Participación de los ingresos gravados por tramos de ganancia sujeta a impuesto

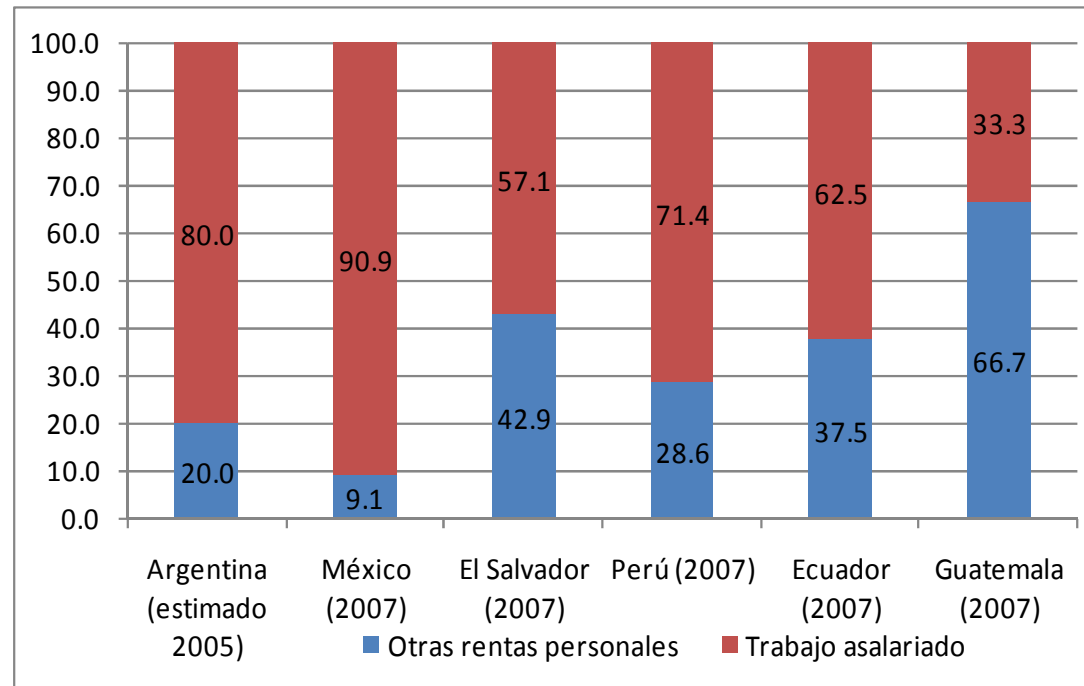


Fuente: elaboración propia en base a AFIP, Estadísticas Tributarias

c. La evolución de las bases imponibles del IRPF

Existe sin embargo otra característica relevante que se destaca al considerar la estructura del impuesto, que es el hecho de que la mayor parte del impuesto sobre la renta personal en estos países proviene de trabajadores asalariados. Se destaca como característica relevante el tratamiento diferenciado entre los ingresos del trabajo (rentas ganadas) y los del capital (rentas no ganadas).

**Estructura del impuesto a la Renta personal en América Latina
En porcentajes sobre el total recaudado**



Fuente: Gómez Sabaíni y Rossignolo (2009) y Gómez Sabaíni, Jiménez y Podestá (2010)

c. La evolución de las bases imponibles del IRPF

- La elevada participación de los trabajadores asalariados en el total de la recaudación de la imposición a la renta personal tiene relación con bases imponibles constituidas principalmente por rentas del trabajo, debido a la existencia de tratamientos preferenciales a las rentas de capital como exenciones o tratamientos especiales para colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, beneficios de fondos de inversión, ganancias de capital en bienes inmuebles y acciones. Además en varios países de la región se da un trato más favorable para la reinversión de utilidades.
- La reducida participación del impuesto a la Renta personal, y el hecho de que esté gravando en mayor medida los ingresos provenientes del salario y en mucho menor medida los ingresos del capital constituyen elementos centrales a la hora de evaluar el escaso aporte que este tributo tiene a los efectos de lograr una mejora en la distribución del ingreso.
- Esto se debe a que los sectores que a la postre están siendo menos alcanzados por el impuesto son los individuos que están concentrados en los tramos de ingresos más elevados dado que, como fuera comentado, los tramos de mayores ingresos están compuestos en mayor medida por individuos cuyos ingresos provienen, en mayor proporción, del capital.

d. Importancia de los gastos tributarios

- ❑ Otro aspecto a considerar al analizar la evolución de las bases imponibles del gravamen a los ingresos personales está dado por los gastos tributarios.
- ❑ Durante las décadas del 80 y del 90, las bases imponibles de los principales tributos en América Latina sufrieron un proceso de erosión a través del otorgamiento de exenciones impositivas y otros beneficios tributarios que eran justificados, aunque no comprobados, por la necesidad de proveer incentivos para estimular el ahorro, promover la entrada de IED, estimular el desarrollo de los mercados financieros y bursátiles
- ❑ En cuanto a la relevancia de los gastos tributarios respecto de la presión tributaria total, se observan países con una participación relativamente baja, alrededor del **10%** (Argentina, Brasil y Perú), otros con una importancia **intermedia** (Chile, Colombia y Ecuador) y por último, aquellos donde esta relación supera el **50%** (Guatemala y México), siempre teniendo en cuenta las **importantes diferencias metodológicas** existentes en las estimaciones que restringen todo análisis comparativo
- ❑ Además de la evasión, las concesiones tributarias dadas por exenciones, deducciones, alícuotas diferenciales y otras reglamentaciones que permiten la elusión juegan un rol muy importante en reducir la base imponible de los países de América Latina.

Reformas recientes en el IRPF en América Latina

- En los últimos años se han verificado algunas reformas al IRPF en América Latina y el Caribe, las que han sido más numerosas en los últimos años (2007-2012) que en períodos anteriores, aunque han diferido en cuanto a su cobertura y profundidad
- En varios países (como Chile, el Ecuador, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras, México, el Perú y el Uruguay) hubo una tendencia a aumentar las alícuotas (de empresas o personas naturales), o a establecer tasas adicionales correspondientes al impuesto sobre la renta.
- Por el contrario, en otros países las tasas se redujeron, aunque con una clara con el fin de compensar las referidas disminuciones se tendió a ampliar la base imponible (los casos de Guatemala, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana).
- Se ha extendido la tributación al conjunto de ingresos del trabajo y de las rentas de capital, incluida la aplicación de impuestos a dividendos (Colombia, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Panamá, el Perú y la República Dominicana).

Reformas recientes en el IRPF en América Latina

- ❑ 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% (Barreix y Roca, 2007).
- ❑ 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 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.

Síntesis y conclusiones

- El análisis de la evolución del comportamiento de los ingresos tributarios en Latinoamérica muestra un crecimiento de relevancia en la recaudación, y en los recursos provenientes del impuesto sobre los ingresos. Resulta interesante desgranar las causas que pueden haber originado este crecimiento en la recaudación.
- Si se analiza el período 1990-2011, surgen dos tramos diferenciados; en el primero se evidencia un crecimiento de la recaudación acompañado de un incremento del ingreso per cápita y un aumento de la desigualdad del ingreso pre fiscal. Sin embargo, en la segunda etapa se verifica un crecimiento de la recaudación, correlacionado con un incremento del producto per cápita y una disminución de la desigualdad, según las estadísticas oficiales.
- Esto da origen a investigaciones sobre si la medición de la desigualdad a partir de los datos de las encuestas está soslayando un fenómeno de concentración de los ingresos que, debido al propio diseño muestral, no puede analizarse con la información existente.
- Estos estudios proponen corregir las mediciones convencionales sobre desigualdad considerando la participación en el total del ingreso de los tramos más ricos (top 1% y menores) para evaluar más acabadamente la concentración de los ingresos en la sociedad.

Síntesis y conclusiones

- ❑ Se verifica un aumento de las tasas mínimas, lo que ayuda a incrementar la recaudación, y una disminución de la tasa marginal máxima, lo que, en forma concomitante con las participaciones crecientes de los tramos de ingresos más elevados, lleva a que el impuesto pierda progresividad.
- ❑ Adicionalmente, se advierte un ligero incremento de los niveles de mínimos no imponibles y una disminución importante de los niveles de renta a partir de los cuales comienza a tributarse con la alícuota máxima. En forma coherente con el comportamiento de las tasas máximas, esto también es una señal de disminución de progresividad del impuesto.
- ❑ Otra de las cuestiones a analizar es el desbalance en el propio IRPF; grava principalmente las rentas del trabajo asalariado y en menor medida a las rentas del capital. Se han expuesto algunas modificaciones en las bases imponibles (por ejemplo Uruguay) que han determinado extender la tributación a las rentas de capital, aunque aún en forma incipiente.
- ❑ El estudio sugiere que, si bien se ha incrementado la recaudación del IRPF, este aumento corresponde en mayor medida a una política pasiva por parte de las autoridades fiscales y no a medidas activas que apunten a corregir los desbalances existentes en la estructura del impuesto.

Muchas Gracias

darossignolo@yahoo.com