

El impuesto sobre la renta de las **personas físicas** en América Latina y el Caribe

Avances, desafíos y alternativas
para su fortalecimiento
como instrumento
de desarrollo

Oscar Cetrángolo
Florencia Calligaro
María Belén Fontañez
Dalmiro Morán



NACIONES UNIDAS

CEPAL



años

Trabajando por
un futuro productivo,
inclusivo y sostenible



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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

Deseo registrarme



NACIONES UNIDAS



www.cepal.org/es/publications



www.instagram.com/publicacionesdelacepal



www.facebook.com/publicacionesdelacepal



www.issuu.com/publicacionescepal/stacks



www.cepal.org/es/publicaciones/apps

El impuesto sobre la renta de las personas físicas en América Latina y el Caribe

Avances, desafíos y alternativas para su fortalecimiento
como instrumento de desarrollo

Oscar Cetrángolo
Floencia Calligaro
María Belén Fontañez
Dalmiro Morán



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Oscar Cetrángolo, Consultor de la Unidad de Asuntos Fiscales de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Participaron en la redacción Florencia Calligaro, María Belén Fonteñez y Dalmiro Morán. Se contó con el apoyo financiero del proyecto "Reactivación transformadora: superando las consecuencias de la pandemia de COVID-19 en América Latina y el Caribe", que forma parte del programa de cooperación CEPAL-BMZ/GIZ. El proyecto es ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se agradecen especialmente los valiosos comentarios y sugerencias de Daniel Titelman, Director, Noel Pérez Benítez, Jefe de la Unidad de Asuntos Fiscales, Michael Hanni, Oficial de Asuntos Económicos, Ivonne González, Asistente de Investigación, y Sandra Galaz, Asistente de Investigación, todos de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. También se agradecen los comentarios recibidos durante el XXXV Seminario Regional de Política Fiscal de la CEPAL (Santiago).

Las Naciones Unidas y los países que representan no son responsables por el contenido de vínculos, enlaces o marcadores a sitios externos incluidos en esta publicación, ni por las menciones de sociedades mercantiles o nombres comerciales de productos y servicios, y no deberá entenderse que existe adhesión a sitios, su contenido, sus responsables ni a los productos o servicios que se mencionen u ofrezcan.

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

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2023/126
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2023
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.23-00783

Esta publicación debe citarse como: O. Cetrángolo y otros, "El impuesto sobre la renta de las personas físicas en América Latina y el Caribe: avances, desafíos y alternativas para su fortalecimiento como instrumento de desarrollo", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2023/126), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2023.

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

Índice

Introducción	7
I. Los ingresos tributarios y la imposición sobre la renta en América Latina y el Caribe	9
A. Perspectiva comparada y tendencias de la carga tributaria en la región	9
B. Recaudación del impuesto sobre la renta: niveles y estructura relativa.....	16
II. Características y tendencias de reforma en el impuesto sobre la renta de personas físicas	21
A. Rasgos estilizados comunes a lo largo de la región.....	21
1. Predominio de alícuotas progresivas en graduación al ingreso personal	21
2. Relativa constancia de las alícuotas marginales máximas	22
3. Crecimiento de las tasas mínimas del impuesto durante la primera década del siglo, revertido en los años más recientes	23
B. Principales diferencias entre países	24
1. Alícuotas mínimas y máximas para las rentas del trabajo.....	24
2. Alícuotas proporcionales para las distintas rentas de capital (sistemas duales)	28
3. Niveles de exención y de aplicación de alícuotas mínimas y máximas	34
III. Tipología de casos y vinculación con otros tributos relevantes	39
A. Una tipología de los países de la región en relación con el tributo.....	39
B. Interacciones con otros instrumentos relevantes de los sistemas tributarios	44
1. Imposición sobre la propiedad	44
2. Cargas sobre los salarios para el financiamiento de la seguridad social	46
3. Regímenes tributarios simplificados	48
IV. Efectos económicos y fenómenos asociados al tributo	53
A. Relación con el crecimiento económico en el contexto regional	53
B. Efectos sobre la equidad: progresividad y potencial redistributivo del tributo	55
C. Evasión tributaria: estimaciones de su magnitud y mecanismos de control	58

V.	Desafíos y alternativas para fortalecer la capacidad fiscal del impuesto sobre la renta de personas físicas	63
A.	Revisar las alícuotas legales en vigencia (nivel, cantidad y amplitud)	65
B.	Fortalecer la tributación sobre individuos de altas rentas y grandes patrimonios.....	65
C.	Compatibilizar la imposición sobre distintos tipos de ingresos	66
D.	Evaluar ajustes sobre la base imponible con criterios de igualdad.....	67
E.	Integrar el tratamiento de los trabajadores independientes	68
F.	Reforzar la administración tributaria y facilitar/simplificar el cumplimiento	70
G.	Encarar procesos de reforma basados en la construcción de consensos y cambios incrementales	71
	Bibliografía	73
	Cuadros	
Cuadro 1	Evolución de la recaudación del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe (25 países), 1991, 2000, 2010 y 2021	17
Cuadro 2	Alícuotas del impuesto sobre la renta de personas físicas para las principales rentas de capital (contribuyentes residentes) y alícuotas generales del impuesto sobre las sociedades en países seleccionados de América Latina, 2021.....	31
Cuadro 3	Principales indicadores cuantitativos utilizados para la construcción de una tipología del impuesto sobre la renta de personas físicas para los países de América Latina y el Caribe (32 países), 2021	42
	Gráficos	
Gráfico 1	Recaudación tributaria por regiones, 1991 y 2021	10
Gráfico 2	Evolución de la recaudación tributaria promedio en América Latina y el Caribe por grupos de impuestos principales, años 1991, 2000, 2010 y 2021	12
Gráfico 3	Evolución de la estructura tributaria promedio en América Latina y el Caribe, 1991, 2000, 2010 y 2021.....	12
Gráfico 4	Recaudación tributaria en países de América Latina y el Caribe (25 países), en 1991 y 2021	14
Gráfico 5	Estructura de la recaudación tributaria en países de América Latina y el Caribe (25 países), 2021	15
Gráfico 6	Variación de la carga tributaria y el PIB per cápita en países de América Latina y el Caribe, período 1991-2021.....	15
Gráfico 7	Recaudación del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe (25 países) y promedio en otras regiones, 1991 y 2021.....	16
Gráfico 8	Evolución de la recaudación y estructura del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe y en países de la OCDE, 1991, 2000, 2010 y 2021.....	18
Gráfico 9	Carga tributaria y estructura relativa del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe comparadas con el promedio de otras regiones, 2021.....	19
Gráfico 10	Carga tributaria y estructura relativa del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe (23 países), 2021.....	20
Gráfico 11	Evolución de las alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina y el Caribe (27 países) y en la OCDE (38 países), promedios regionales, 2000-2021	23

Gráfico 12	Evolución de las alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina y en el Caribe (promedios subregionales), 2000-2021.....	25
Gráfico 13	Alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas en países seleccionados de América Latina y el Caribe y promedio OCDE, 2021.....	26
Gráfico 14	Niveles de exención y de ingreso de aplicación de la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina (19 países) y el Caribe (10 países), 2021.....	35
Gráfico 15	Rasgos relevantes del impuesto sobre la renta de personas físicas, por grupo de países (índice, base 100=promedio regional).....	43
Gráfico 16	Importancia relativa de la imposición sobre la propiedad en relación con el impuesto sobre la renta, 2021.....	45
Gráfico 17	Cargas sobre los salarios para el financiamiento de la seguridad social, 2021.....	48
Recuadros		
Recuadro 1	Impactos recientes de la pandemia de COVID-19 sobre los ingresos tributarios en América Latina y el Caribe.....	10
Recuadro 2	Reformas recientes en el impuesto sobre la renta de personas físicas en países de América Latina y el Caribe.....	27
Recuadro 3	Gastos tributarios en el impuesto sobre la renta de personas físicas en países de la región.....	29
Recuadro 4	Colombia: avances concretos hacia un sistema de imposición global sobre la renta personal.....	33
Recuadro 5	Dos índices sintéticos del diseño técnico del impuesto sobre la renta de personas físicas.....	36
Recuadro 6	Aspectos vinculados con la equidad de género en el impuesto sobre la renta de personas físicas.....	56
Diagramas		
Diagrama 1	Tipología de países de la región en relación con el impuesto sobre la renta de personas físicas.....	40
Diagrama 2	Principales áreas de una reforma integral orientada a fortalecer el impuesto sobre la renta de personas físicas en los países de la región.....	64

Introducción

Los países de América Latina y el Caribe se encuentran hoy frente a la necesidad de retomar un proceso de desarrollo sostenible que permita, sobre la base de modelos de crecimiento inclusivo y respetuoso del medio ambiente, avanzar en la reducción de las múltiples desigualdades que han caracterizado históricamente a la región y que, probablemente, se han visto exacerbadas a partir de los impactos producidos por la pandemia de COVID-19.

La política fiscal, tal como ha sido señalado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en numerosas publicaciones, ha mostrado tener una relevancia superlativa en el sostenimiento de la actividad económica y la cohesión social mediante el apoyo directo a las familias y a las empresas en los momentos más difíciles de la crisis de la pandemia de COVID-19 (CEPAL, 2020 y 2021). La salida de esa emergencia no está aún resuelta y nuevos interrogantes se presentan con relación a las posibilidades de consolidar un sendero de recuperación sostenible de las economías. Es cada vez más obvia la necesidad de una reformulación de la política fiscal, fortaleciendo las fuentes disponibles de recursos fiscales y consolidando, especialmente, a los sistemas tributarios como base fundamental del financiamiento público.

En una versión anterior del *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2018) se han destacado los significativos progresos de los países de la región en materia tributaria durante los últimos tres decenios, especialmente en lo referido a la evolución del nivel promedio de la carga tributaria y su tendencia paulatina hacia los valores observados en los países desarrollados. En dicho estudio también se pudieron identificar las principales debilidades estructurales de los sistemas tributarios de la región, entre las que sobresale el históricamente escaso peso relativo del impuesto sobre la renta de personas físicas, fundamentalmente al comparar con las cifras correspondientes a países más desarrollados (OCDE). En el contexto pospandemia, este tributo vuelve a aparecer como el instrumento tributario con mayor potencial para incrementar los recursos y, al mismo tiempo, para reforzar una deseable redistribución de ingresos de acuerdo con criterios de equidad en una región caracterizada por profundas desigualdades socioeconómicas.

Por lo tanto, el objetivo central de este documento es doble. Por un lado, se repasarán los avances de los países en materia del impuesto sobre la renta de personas físicas desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo a lo largo de las últimas décadas, identificando las principales tendencias de reforma a nivel regional en un contexto claramente diferente al actualmente influenciado por los efectos de la pandemia y por las perspectivas futuras de los países. Tomando como referencia la situación en países con sistemas tributarios más maduros (Europa y otros miembros de OCDE), se desarrollará un análisis comparativo de las características actuales del tributo en los países de la región, tanto en lo que respecta a su diseño técnico, a sus múltiples efectos económicos, así como a las distintas interrelaciones del mismo con otros instrumentos de los sistemas tributarios, especialmente los impuestos patrimoniales y las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social. Esto brindará la posibilidad de ilustrar los principales desafíos pendientes en relación con este tributo, considerando tanto aspectos comunes a la región como elementos de diferenciación por grupos de países, apuntando a construir una tipología de casos en función de los niveles recaudatorios alcanzados hasta el momento, las alícuotas aplicadas y la cobertura de los tipos de rentas, entre otras características específicas. Será importante plantear en qué grado cada uno de esos desafíos son persistentes en el tiempo y en qué medida el cambio de contexto y perspectivas podría incidir en el ordenamiento de las prioridades y en el abordaje de los desafíos identificados.

Por otro lado, dado que, como se verá, la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas se encuentra por debajo de su potencial en la mayoría de los países, el segundo objetivo de este informe se centrará en una exploración de las alternativas disponibles para mejorar sus capacidades recaudatorias y redistributivas. Esto incluye, entre otras opciones, la posibilidad de incrementar las alícuotas legales y efectivas sobre los contribuyentes de mayores ingresos (lo que se conoce como imposición sobre las altas rentas) ya sea con sobretasas o impuestos especiales. Ante la relativa estrechez de las bases imponibles, también se abordará una discusión acerca de los montos mínimos de exención y la configuración de las diversas deducciones de carácter personal-familiar, las cuales no sólo reducen la recaudación efectiva, sino que pueden dar origen a una serie de inequidades entre los contribuyentes alcanzados por el gravamen. A todo ello se agregará la necesidad de reducir el incumplimiento tributario en sus diversas variantes, siendo éste un fenómeno de raíces profundas que erosiona las propias bases tributarias a lo largo de toda la región.

Por último, a la luz de los avances recientes logrados a nivel internacional en materia de tributación sobre la renta corporativa, en este informe se buscará proponer el establecimiento de un marco de referencia que contenga los lineamientos prioritarios tendientes a lograr el fortalecimiento integral de la imposición sobre los ingresos personales en los países de América Latina y el Caribe. Esto apuntará a colocar al tributo nuevamente en el centro de los debates regionales en materia de política fiscal, destacando su importancia como instrumento fundamental para el financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (CEPAL, 2017) y sus 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS). De esta manera, se estará contribuyendo a una mayor movilización de recursos internos, mejorando la capacidad fiscal de cada país para viabilizar el cumplimiento de dichos objetivos (meta 17.1). Asimismo, permitirá contar con sistemas tributarios más progresivos, apuntando a la reducción de las profundas desigualdades socioeconómicas que caracterizan a la mayoría de los países de la región (meta 10.4).

Para cumplir con esos objetivos, luego de esta introducción, el presente documento se organiza alrededor de cinco secciones. En primer lugar, se analizará la importancia de la tributación sobre la renta dentro de los sistemas tributarios de la región. El siguiente paso será presentar, en las secciones II y III, las características y tendencias de reforma más recientes en el impuesto sobre la renta de personas físicas, considerando tanto su estructura como la interacción con otros instrumentos impositivos. Esto ayudará a reflexionar sobre los importantes desafíos pendientes para fortalecer esta tributación con relación a los diferentes grupos de países identificados en relación con esta temática. La sección IV ofrecerá un análisis de los efectos económicos asociados al tributo, lo que servirá de base para presentar, en una sección final, los principales desafíos identificados en torno al mismo y un conjunto de alternativas para contribuir a su necesario fortalecimiento en los países de la región.

I. Los ingresos tributarios y la imposición sobre la renta en América Latina y el Caribe

Para contar con una adecuada percepción de la importancia relativa y la potencialidad del impuesto sobre la renta en los países de América Latina y el Caribe, esta primera sección comenzará con una presentación de la evolución reciente de los ingresos tributarios en la región, ubicando a la misma en el contexto global. Luego se abordará el análisis del nivel y la estructura de los recursos tributarios tanto a nivel regional como en los diferentes países de la región. Finalmente, se profundizará el análisis cuantitativo con un énfasis especial en la evolución del impuesto sobre la renta en el contexto latinoamericano y en cuanto a la recaudación tributaria vinculada a su aplicación a lo largo de las últimas tres décadas.

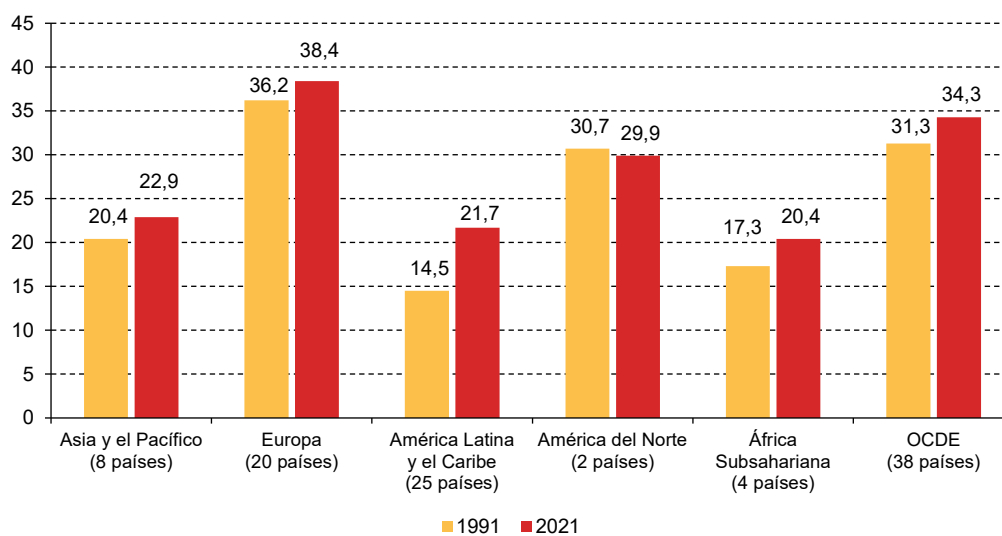
A. Perspectiva comparada y tendencias de la carga tributaria en la región

Desde comienzos de la década de 1990, América Latina y, en menor medida, el Caribe han presentado cambios importantes en el nivel y la estructura de sus ingresos tributarios¹. A pesar del fuerte freno que significó la pandemia de COVID-19 para la trayectoria previa (véase el recuadro 1), durante las última tres décadas los países de la región lograron acumular un incremento de la recaudación tributaria, en promedio, de unos 7,4 puntos porcentuales del producto, desde un 14,5% del PIB en 1991 hasta el 21,7% del PIB en

¹ Como extremo más antiguo se optó por considerar los datos correspondientes a 1991 en lugar de 1990 pues algunos de los países de la región se encontraban aún bajo los efectos de prolongados procesos inflacionarios que erosionaron sensiblemente, en términos reales, el nivel de ingresos tributarios. Además, la información disponible para 1990 no cuenta con la desagregación adecuada en algunos impuestos relevantes, especialmente en el impuesto sobre la renta.

2021 (promedio simple para 25 países)². Fue la región que más aumentó su carga tributaria en términos del PIB para este período, lo que, además, permitió reducir la brecha con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que presentan niveles de ingresos tributarios mayores pero que no se han modificado sustancialmente en los últimos años (véase el gráfico 1).

Gráfico 1
Recaudación tributaria por regiones, 1991 y 2021
(En porcentajes del PIB)



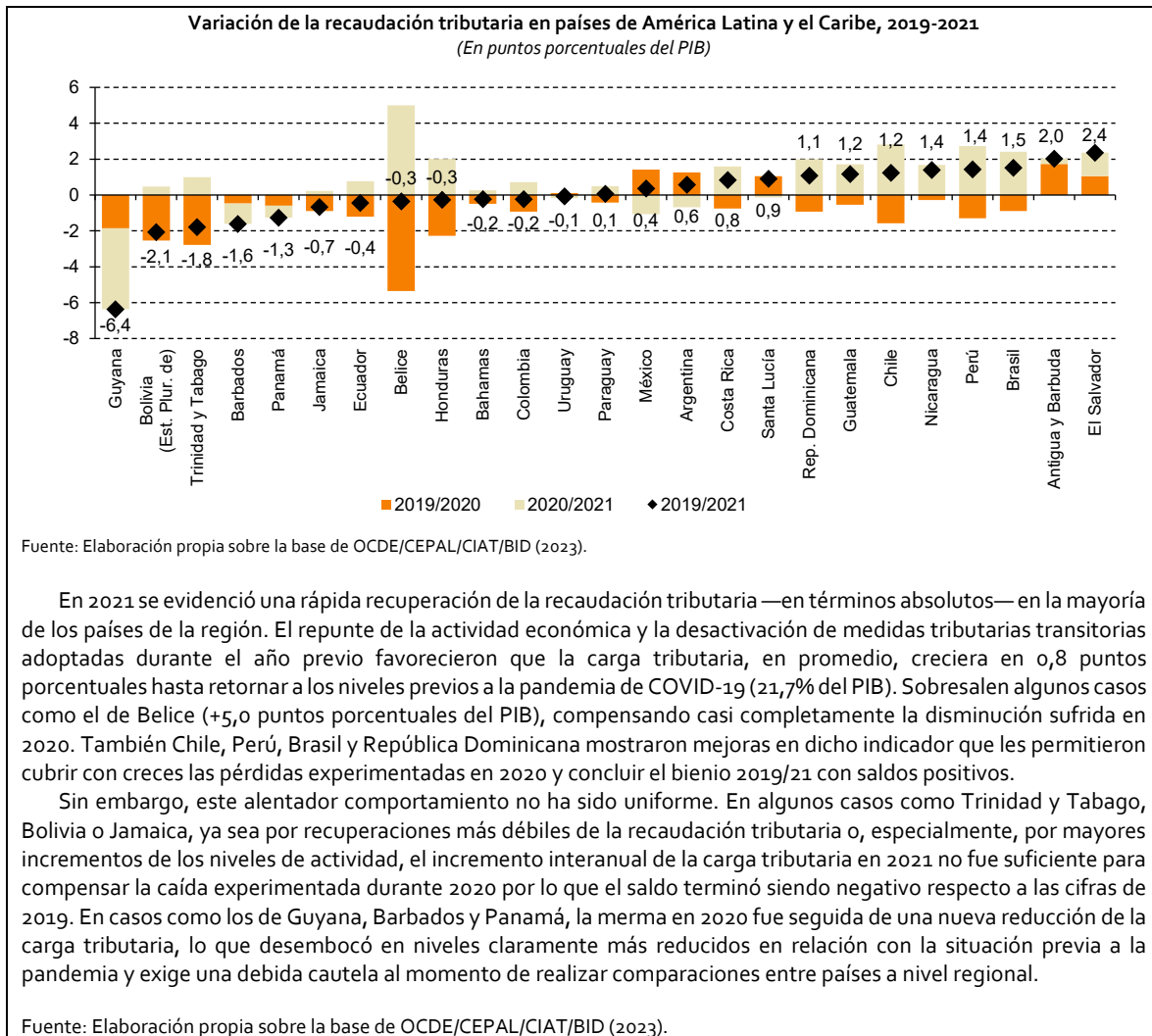
Fuente: Elaboración propia sobre la base de la OCDE (2023), Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias [en línea] https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL.

Nota: Para cada región geográfica, se incluyen sólo aquellos países con datos disponibles para los años bajo análisis. Para África y Asia y el Pacífico se presentan los datos de 2019, dado que los de 2021 no se encuentran disponibles y la inclusión de las cifras correspondientes a 2020, dado el impacto extraordinario de la pandemia de COVID-19, podría generar un sesgo en la comparación. En el promedio simple de la OCDE se incluye a Chile, Colombia, Costa Rica y México, aunque para 2021 no se incluye a Australia y Japón por falta de datos al momento de procesar esta información.

Recuadro 1
Impactos recientes de la pandemia de COVID-19 sobre los ingresos tributarios en América Latina y el Caribe

Dentro de la multiplicidad de repercusiones sanitarias, sociales y económicas asociadas a la pandemia de COVID-19, durante 2020 se generó una abrupta interrupción en la evolución reciente de los ingresos tributarios en América Latina y el Caribe. En promedio, la carga tributaria de los países de la región cayó en una suma equivalente a 0,8% del PIB, pasando de 21,7% a 20,9% del PIB entre 2019 y 2020 y siendo una de las regiones más afectadas en este sentido. Esta merma recaudatoria fue generalizada a nivel regional, verificándose en 19 de los 25 países aquí analizados (véase el gráfico debajo). Además, el efecto negativo sobre el PIB —de desigual profundidad en cada país— también incidió sobre el denominador de los indicadores de carga tributaria, relativizando algunas de las caídas en la recaudación e incluso dando lugar a algunos escasos incrementos que fueron a contramano de la tendencia regional (Antigua y Barbuda y México, entre otros).

² A lo largo de este informe, salvo casos donde se explique algo diferente, los promedios regionales y subregionales para cifras de carga tributaria se refieren a 25 países de la región y no incluyen a Cuba y Venezuela. En el primer caso, una reciente reforma de ordenamiento monetario, junto con el proceso inflacionario asociado a la pandemia de COVID-19, incidieron en un fuerte aumento del PIB entre 2020 y 2021 (más de cinco veces en términos nominales) y una alteración disruptiva en el nivel y la estructura tributaria del país que hace los datos de años anteriores ya no sean comparables. La carga tributaria acusó una caída inédita de 37,5% del PIB en 2020 a 17,7% del PIB en 2021, la cual está principalmente explicada por una reducción de la tasa del impuesto sobre las ventas y una reclasificación de ingresos extraordinarios como no tributarios. En un análisis de mediano plazo, indudablemente, esto introduciría un sesgo artificial en los promedios calculados para la región en conjunto. En el segundo caso, no se dispone de información oficial desde 2016 hasta la actualidad. Tampoco se cuenta con información estadística oficial en países y años específicos, a saber: Antigua y Barbuda (1990); Nicaragua (1990); y Santa Lucía (1990-91).

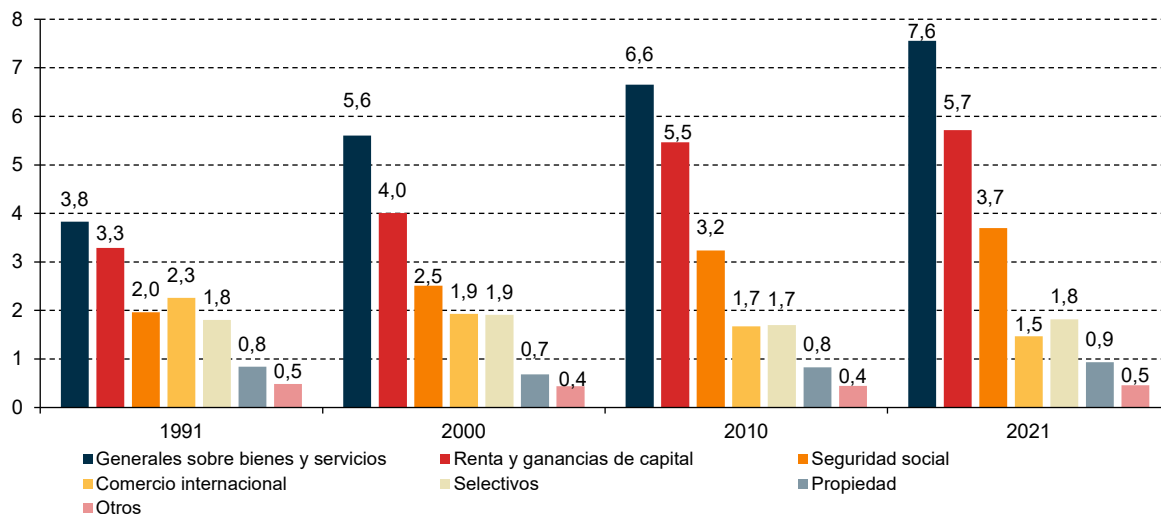


El incremento de la recaudación en la región durante el período analizado ha estado acompañado de un contexto macroeconómico cambiante, pero, en general, favorable. Ese incremento estuvo liderado por los impuestos generales sobre bienes y servicios, el impuesto sobre la renta y las contribuciones para la seguridad social cuya recaudación, en conjunto, pasó de 9,1% del PIB en 1991 a 17,0% del PIB en 2021 (véase el gráfico 2), pasando de representar el 60,0% al 78,5% del total entre esos mismos años (véase el gráfico 3). La reducción de los niveles de pobreza y desigualdad en la primera década del presente siglo generó un aumento del consumo privado y, debido a esto, un incremento de la recaudación de los impuestos generales sobre bienes y servicios. Asimismo, las mejoras en la administración tributaria y la mayor formalización de la economía permitieron la expansión de las bases tributarias del impuesto sobre la renta y las contribuciones de la seguridad social. En este último caso, también influyeron reformas que aumentaron el componente público de los sistemas.

La recaudación promedio de los impuestos generales sobre bienes y servicios (dominados por el impuesto al valor agregado) pasó de 3,8% del PIB en 1991 a 7,6% del PIB en 2021, y desde el 2000 representa cerca de un tercio de la recaudación total en los países de América Latina y el Caribe. Por otro lado, la recaudación de impuestos sobre la renta y las ganancias de capital pasó de 3,3% del PIB en 1991 a 5,7% del PIB en 2021, alcanzando en ese último año una participación media de 26,7% sobre la

recaudación total. Las contribuciones de la seguridad social recaudan, en promedio, 3,7% del PIB, representando el 17,0% del total (véanse los gráficos 2 y 3), con una elevada heterogeneidad entre los países dada, fundamentalmente, por la diferente organización de sus sistemas previsionales.

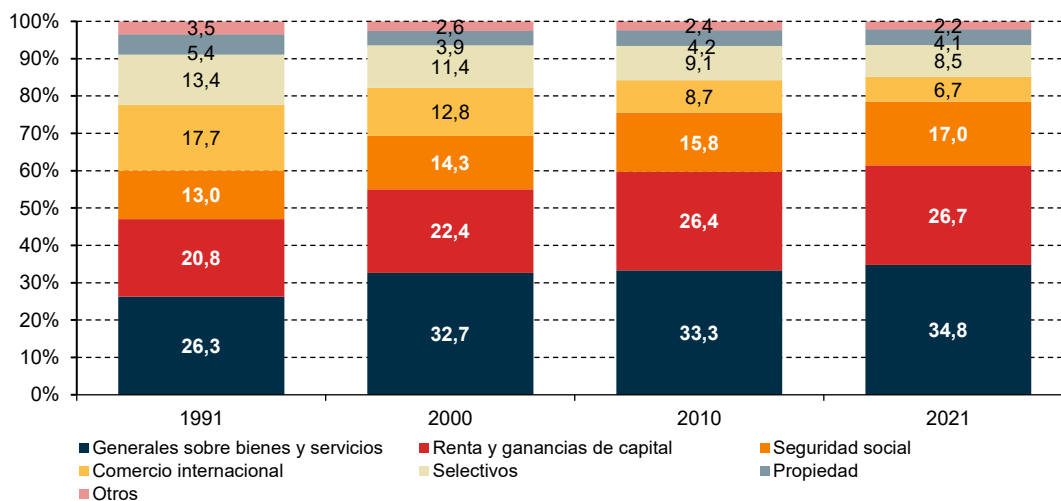
Gráfico 2
Evolución de la recaudación tributaria promedio en América Latina y el Caribe por grupos de impuestos principales, 1991, 2000, 2010 y 2021
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023).

Nota: La información presentada corresponde al promedio simple de los ingresos tributarios del gobierno general (en porcentajes del PIB) y comprende a los 25 países de la región incluidos en la fuente consultada. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992.

Gráfico 3
Evolución de la estructura tributaria promedio en América Latina y el Caribe, 1991, 2000, 2010 y 2021
(En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023).

Nota: La información presentada corresponde al promedio simple de la participación relativa de cada grupo de tributos en el total de cada uno de los 25 países de la región incluidos en la fuente consultada. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992.

Por otro lado, los impuestos selectivos (aquellos que gravan la producción y/o comercialización de bienes y servicios específicos en el mercado doméstico)³ constituyen, desde inicios de los años noventa, una fuente estable de recursos con una recaudación promedio actual equivalente a 1,8% del PIB. Sin embargo, su importancia en la estructura tributaria ha ido menguando frente al incremento sostenido de otras fuentes de ingresos, pasando de representar el 13,4% de la recaudación total en 1991 al 8,5% en 2021. En ese mismo sentido, los impuestos sobre el comercio internacional fueron perdiendo importancia relativa, desde un 17,7% de los ingresos totales en 1991 hasta el 6,7% en 2021. Actualmente dicho componente de las estructuras tributarias de la región aporta, en promedio, cerca de 1,5% del PIB. Por último, históricamente los impuestos sobre la propiedad no han constituido una fuente importante de recursos en la región. En 2021, la recaudación promedio aportada por los tributos patrimoniales fue equivalente a 0,9% del PIB (4,1% de la recaudación total).

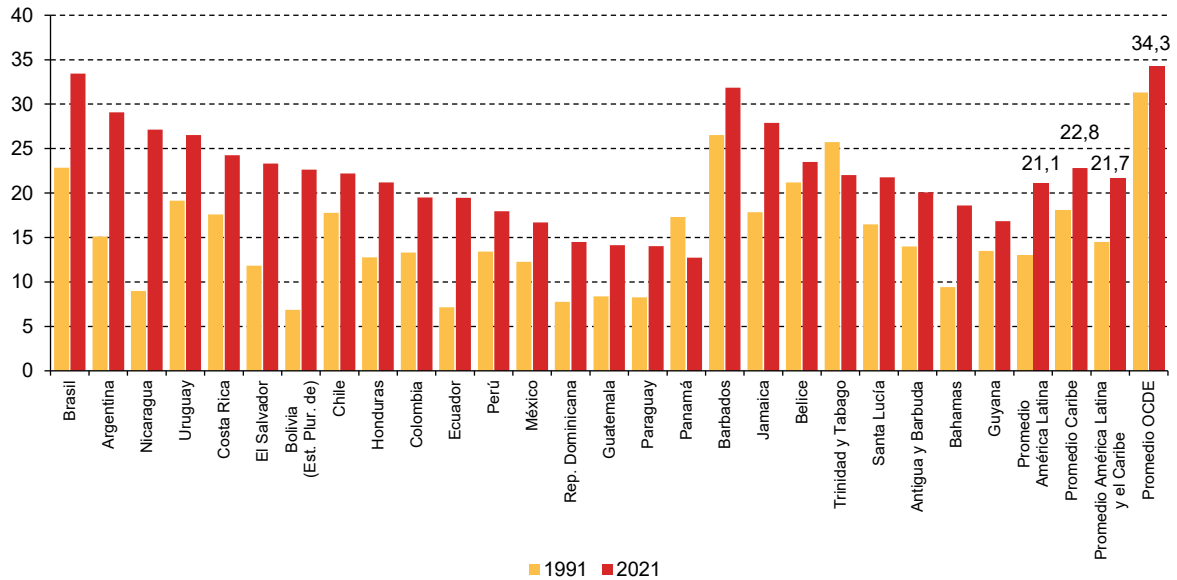
La heterogeneidad de casos en materia tributaria es muy significativa y requiere cierta cautela al momento de llevar a cabo cualquier análisis regional. De hecho, si bien todos los países de la región, con las excepciones de Panamá y Trinidad y Tabago, incrementaron su recaudación en términos del producto en el período considerado, este alentador resultado fue relativamente mayor para los países de América Latina, donde la carga tributaria como porcentaje del PIB aumentó un 62% entre 1991 y 2021, cuando llegaron a representar en promedio un 21,1% del PIB. Los principales aumentos se dieron en el Estado Plurinacional de Bolivia (+230%), Nicaragua (+202%) y Ecuador (+171%). En el otro extremo, en Panamá la recaudación se redujo en un 26%. Por su parte, en el Caribe los ingresos tributarios se incrementaron, en promedio, un 26% durante el período analizado y alcanzaron en 2021 un nivel de 22,8% del PIB. Los principales aumentos se registraron en las Bahamas (+98%) y en Jamaica (+56%), mientras que en Trinidad y Tabago la recaudación evidenció una leve merma (-14%) entre los años mencionados.

En lo que respecta al nivel de carga tributaria total, la brecha entre países de la región resulta muy evidente en la actualidad. Se destacan, en un extremo, los casos de Brasil y Argentina, en América Latina, y Barbados y Jamaica, en el Caribe, por haber alcanzado niveles de carga tributaria en torno al 30% del PIB en 2021, acercándose al promedio calculado para los países de la OCDE (34,3% del PIB). En el otro extremo, en Panamá, Paraguay, República Dominicana y Guatemala los ingresos tributarios no alcanzan, en términos comparables, el 15% del PIB (véase el gráfico 4). No obstante ello, no debe perderse de vista el hecho de que el financiamiento público, en varios países de la región, se nutre y se completa con importantes masas de ingresos no tributarios, especialmente aquellos vinculados a la explotación de recursos naturales no renovables como los minerales y los hidrocarburos (CEPAL, 2022).

Si se concentra el análisis del nivel de carga tributaria para calificar la tributación de los países de América Latina y el Caribe en comparación con los países de mayor grado de desarrollo llevaría a una visión incompleta y poco precisa. De hecho, algunos países de la región presentaron en 2021 niveles de carga tributaria que se asemejan a los de los países de la OCDE. En cambio, debe señalarse que la principal diferencia entre ambos conjuntos de países radica en sus respectivas estructuras tributarias.

³ Entre los más representativos se encuentran los impuestos sobre los combustibles, el tabaco, las bebidas, los automóviles, y sobre algunos servicios específicos como la telefonía y los seguros de diversa índole.

Gráfico 4
Recaudación tributaria en países de América Latina y el Caribe (25 países), en 1991 y 2021
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023).

Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992.

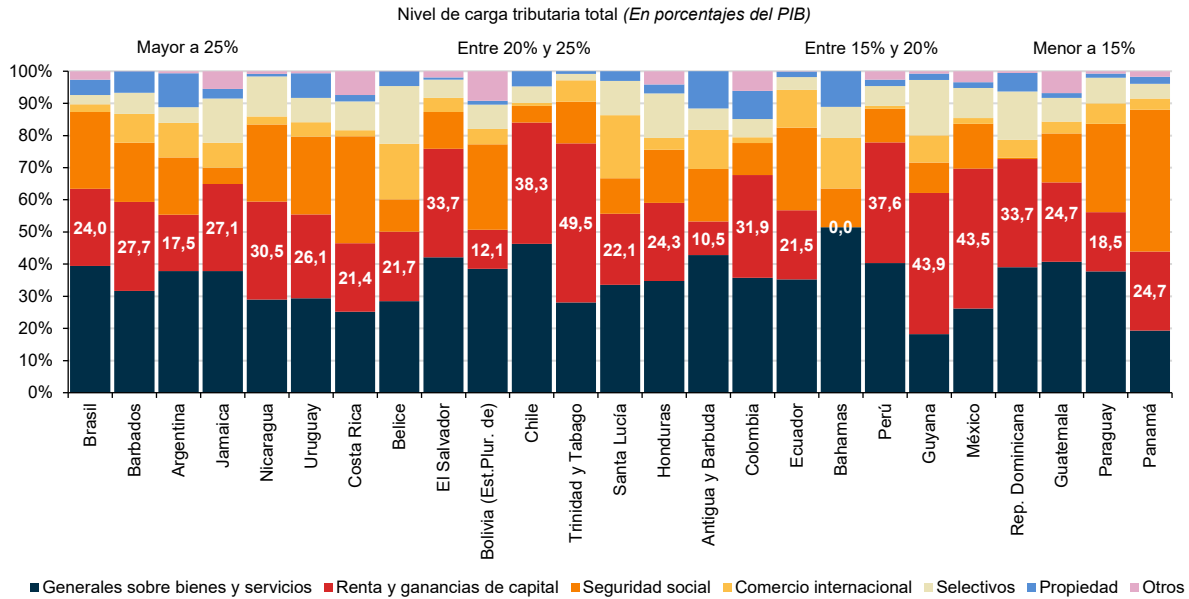
En ese sentido, la principal fuente de recursos tributarios en la región está dada por los impuestos generales sobre bienes y servicios, mientras que en los países de la OCDE predomina, como se mostrará más adelante, la recaudación sobre la renta (que, en promedio, representó el 34,3% de la recaudación total en 2021). Sin embargo, en ninguno de los países de América Latina y el Caribe con los mayores niveles de carga tributaria se observa una participación del impuesto sobre la renta similar. Más aún, no se advierte una relación clara entre el nivel total de ingresos tributarios y la participación de los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital (véase el gráfico 5). No obstante, podría señalarse que los países de mayor carga tributaria de la región exhiben, en general, una estructura tributaria relativamente más diversificada y balanceada con un aporte significativo de los impuestos generales sobre bienes y servicios, de los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital y, salvo por las excepciones de Belice y Jamaica, de las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social.

Adicionalmente, poniendo el foco sobre lo sucedido a lo largo de las últimas tres décadas, a excepción de aquellos pocos casos en donde la carga tributaria —sin considerar las contribuciones a la seguridad social— ha disminuido (Panamá y Trinidad y Tabago), la gran mayoría de los países ha mostrado una combinación de incrementos en el PIB per cápita y en el nivel de los ingresos tributarios como porcentaje del producto. En todos ellos, a excepción de las Bahamas y Ecuador, el crecimiento registrado en el PIB per cápita (expresado en dólares corrientes a paridad de poder adquisitivo) fue superior al de la carga tributaria (véase el gráfico 6). Ese comportamiento es consistente con lo usualmente aceptado en la teoría económica sobre la relación positiva entre crecimiento económico y expansión de la carga tributaria⁴. En este caso se ha tomado en cuenta la variación de la carga tributaria neta de contribuciones para el financiamiento de la seguridad social con el objeto de aislar el efecto de los cambios estructurales que, a lo largo de los últimos tres decenios, se han observado en el financiamiento de los distintos sistemas de pensiones, de atención de la salud y de otros componentes de la seguridad social. Adicionalmente, se destacan algunos casos, como Bolivia (Estado Plurinacional

⁴ Una referencia clásica al respecto se encuentra en Tanzi (1987).

de), Perú y República Dominicana, en los que tanto la carga tributaria total como el PIB por habitante han crecido simultáneamente por encima de los promedios regionales entre 1991 y 2021.

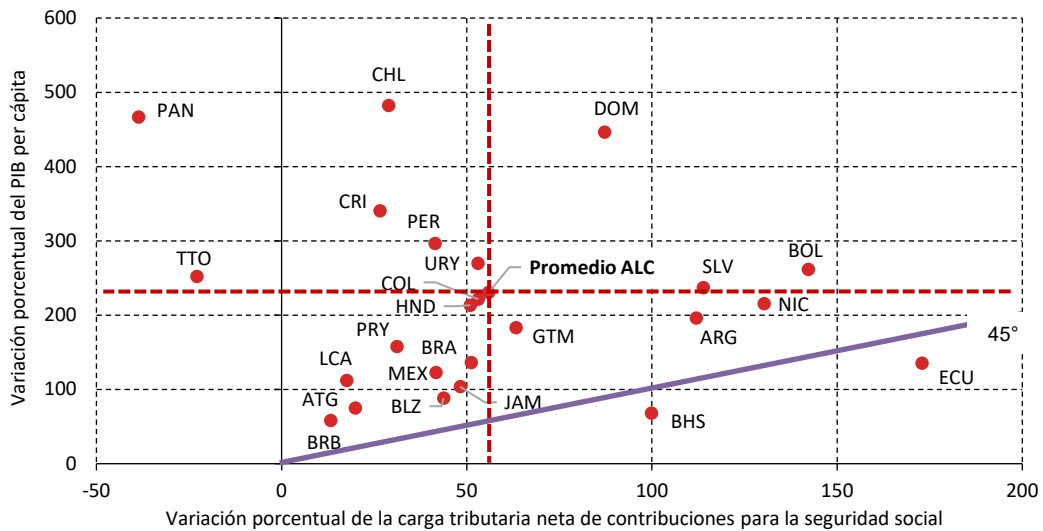
Gráfico 5
Estructura de la recaudación tributaria en países de América Latina y el Caribe (25 países), 2021
(En porcentajes de la recaudación total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023).

Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general. En el gráfico se destacan los valores correspondientes a la participación relativa de los impuestos sobre la renta y las ganancias de capital en los países de la región.

Gráfico 6
Variación de la carga tributaria y el PIB per cápita en países de América Latina y el Caribe, período 1991-2021
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023) y Banco Mundial (base de datos en línea).

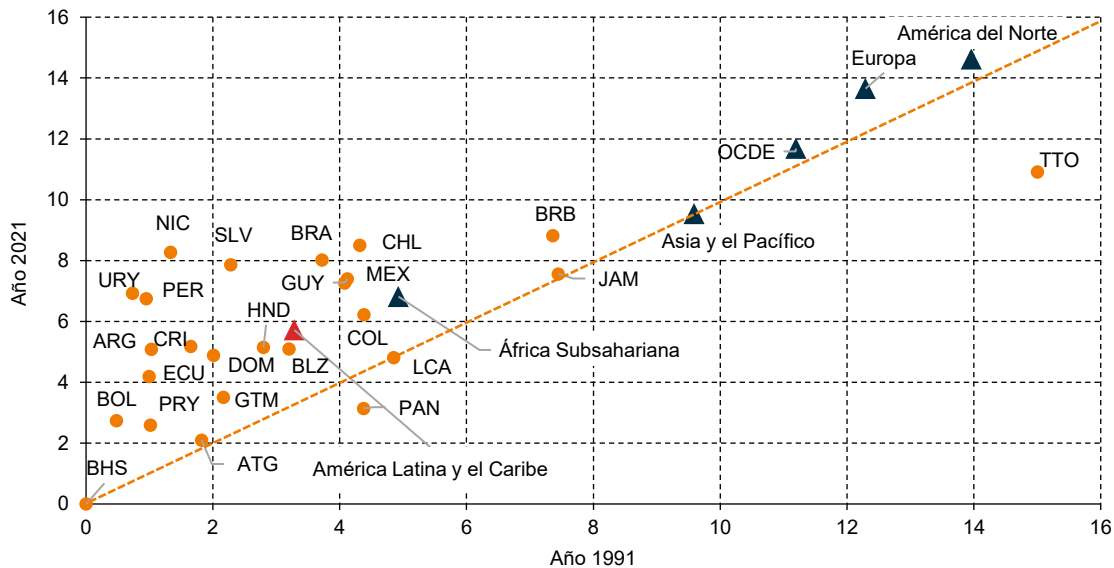
Nota: Para las comparaciones se utiliza el PIB per cápita expresado en dólares corrientes, a paridad de poder adquisitivo. Las líneas punteadas exhiben los valores promedios de cada variable mientras que la línea recta señala el cambio proporcional entre las dos variables.

B. Recaudación del impuesto sobre la renta: niveles y estructura relativa

Hace un siglo que el impuesto sobre la renta fue incorporado en América Latina. Los casos pioneros fueron Brasil (1923), México (1924) y Colombia (1928). Como fuera mencionado, a pesar de los progresos obtenidos en los ingresos tributarios totales en los últimos treinta años, los principales desafíos respecto a la recaudación y progresividad de los sistemas tributarios en América Latina y el Caribe se encuentran en el escaso desarrollo de los impuestos denominados como “directos”, como los que recaen sobre los ingresos y los patrimonios.

A nivel regional, como se expuso en la sección anterior, la recaudación del impuesto sobre la renta se incrementó notoriamente entre 1991 y 2021, pasando de representar, en promedio, un 3,3% del PIB a un 5,7% del PIB. Durante este período, además, aumentó su participación relativa promedio sobre la carga tributaria total, de 20,8% a 26,7%, siendo la región geográfica donde mayor crecimiento ha acumulado en dicho período. No obstante, este tributo sigue manteniendo un aporte recaudatorio muy inferior al observado en la mayoría de los países desarrollados, siendo su nivel algo menor al promedio de África Subsahariana (véase el gráfico 7).

Gráfico 7
Recaudación del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe (25 países)
y promedio en otras regiones, 1991 y 2021
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE (2023), Base de Datos Global de Estadísticas Tributarias. [en línea] https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RS_GBL.

Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general y comprende los 25 países de la región incluidos en la fuente consultada. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992. Para cada región geográfica, se incluyen sólo aquellos países de la fuente consultada con datos disponibles para los años bajo análisis. Para África y Asia y el Pacífico se presentan los datos de 2019, dado que los de 2021 no se encuentran disponibles y la inclusión de 2020 podría generar un sesgo en la comparación. En el promedio simple de la OCDE se incluyen cuatro países miembros latinoamericanos (Chile, Colombia, Costa Rica y México), para 2021 no se incluye a Australia por falta de datos. Los puntos de color naranja indican los datos correspondientes a países de América Latina y el Caribe y el triángulo rojo, el promedio regional. Los triángulos de color azul muestran los promedios simples del resto de las regiones consideradas.

Como es usual, en los promedios regionales subyacen situaciones muy diferentes. Si bien la mayoría de los países han incrementado tanto la recaudación del impuesto sobre la renta como porcentaje de sus productos como su participación en la recaudación total, hay algunos casos que presentan un comportamiento diferente. Así, hay casos en donde la carga de este tributo no presentó cambios significativos con relación a sus productos, pero, al haberse incrementado otros tributos, muestran una caída en su importancia en el total (Antigua y Barbuda, Jamaica, Guatemala y Santa Lucía). En un par de países la participación en el total no se modificó sustantivamente; son los casos de Colombia (donde la recaudación de este tributo aumentó de manera similar al resto) y Panamá (donde se redujo la recaudación en general, incluyendo la del impuesto sobre la renta). Por último, en Trinidad y Tabago cayó tanto la recaudación como la participación del tributo en los años más recientes (véase el cuadro 1).

Prestando atención a la recaudación de este impuesto en el año 2021, se observa que son doce los países que presentaron niveles superiores al promedio regional. Entre los de mayor carga sobresalen Barbados, Chile y Trinidad y Tabago. Pero no todos ellos son necesariamente los países donde el impuesto sobre la renta representa una mayor proporción del total (sino Guyana, México y Trinidad y Tabago), ya que esta relación depende del comportamiento del resto de los tributos.

Cuadro 1
Evolución de la recaudación del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe (25 países),
1991, 2000, 2010 y 2021
(En porcentajes del PIB y de la recaudación total)

Países	En porcentajes del PIB				En porcentajes de la recaudación total			
	1991	2000	2010	2021	1991	2000	2010	2021
Antigua y Barbuda	1,8	1,7	3,0	2,1	13,0	14,0	14,0	10,5
Argentina	1,0	3,6	4,7	5,1	6,8	18,5	16,2	17,5
Bahamas	-	-	-	-	-	-	-	-
Barbados	7,4	9,8	8,4	8,8	27,8	31,7	28,0	27,7
Belize	3,2	3,4	7,1	5,1	20,4	23,9	33,6	21,7
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,5	2,3	4,6	2,7	7,0	13,2	20,0	12,1
Brasil	3,7	5,7	6,7	8,0	16,3	19,5	21,0	24,0
Chile	4,3	4,4	7,5	8,5	24,4	23,3	38,1	38,3
Colombia	4,4	3,6	4,8	6,2	32,9	23,2	26,6	31,9
Costa Rica	1,7	2,8	3,8	5,2	9,4	13,2	17,1	21,4
Ecuador	1,0	1,5	4,2	4,2	13,9	12,6	25,0	21,5
El Salvador	2,3	3,6	5,4	7,9	19,3	25,7	28,9	33,7
Guatemala	2,2	2,3	2,3	3,5	25,3	19,9	18,6	24,7
Guyana	4,1	5,9	5,7	7,4	30,5	37,8	35,4	43,9
Honduras	2,8	2,7	4,4	5,1	21,9	15,9	24,3	24,3
Jamaica	7,4	9,0	9,2	7,6	41,7	40,4	36,9	27,1
México	4,1	4,1	5,1	7,3	33,3	36,0	39,8	43,5
Nicaragua	1,3	1,8	4,5	8,3	12,9	12,3	23,1	30,5
Panamá	4,4	3,9	4,5	3,1	25,3	25,0	27,4	24,7
Paraguay	1,0	1,5	1,6	2,6	12,3	13,1	13,4	18,5
Perú	1,0	2,9	6,5	6,7	7,1	19,0	36,5	37,6
República Dominicana	2,0	2,7	2,7	4,9	25,9	22,0	21,7	33,7

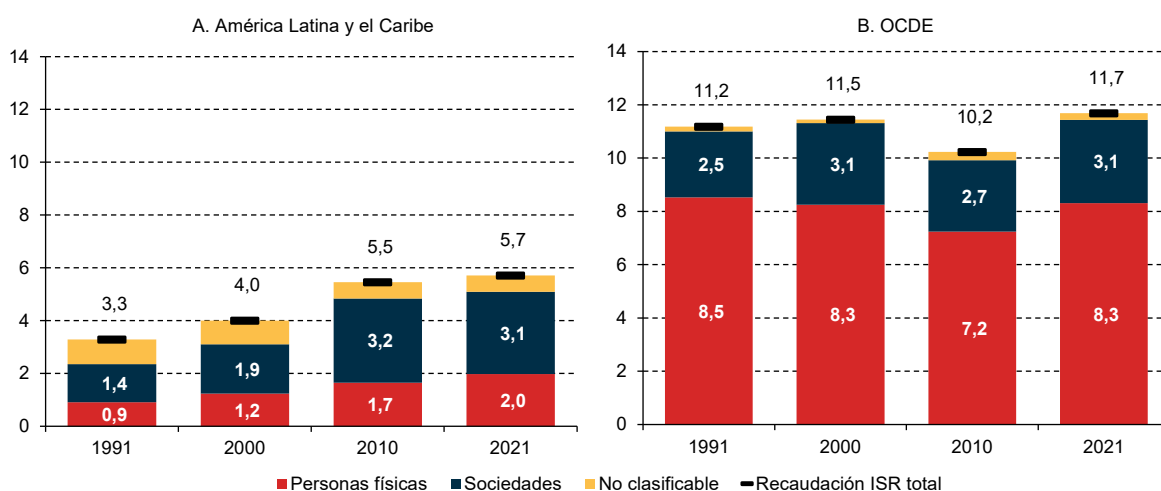
Países	En porcentajes del PIB				En porcentajes de la recaudación total			
	1991	2000	2010	2021	1991	2000	2010	2021
Santa Lucía	4,9	5,6	5,5	4,8	29,4	28,6	27,1	22,1
Trinidad y Tabago	15,0	12,4	19,6	10,9	58,3	56,8	68,5	49,5
Uruguay	0,7	2,9	4,9	6,9	3,8	13,6	20,0	26,1
Promedio América Latina y el Caribe	3,3	4,0	5,5	5,7	20,8	22,4	26,4	26,7
Promedio de países OCDE	11,2	11,5	10,2	11,7	35,2	33,9	32,2	34,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023).

Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general y comprende a los veinticinco países de la región incluidos en la fuente consultada. Los promedios (simples) se calculan a partir de los datos individuales de los países considerados, tanto en porcentajes del PIB como en porcentajes de la recaudación total. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992. En el promedio simple de la OCDE se incluyen cuatro países miembros latinoamericanos (Chile, Colombia, Costa Rica y México), para 2021 no se incluye a Australia por falta de datos.

En promedio, entre 2000 y 2021, la recaudación del impuesto sobre la renta se incrementó cerca de un 75% respecto a su proporción del PIB (véase el gráfico 8). Más allá del comportamiento agregado del tributo, resulta relevante distinguir la trayectoria de sus componentes. El aportado por personas físicas explica el incremento de la recaudación total del tributo a partir de 2011. En cambio, entre 2003 y 2008 se incrementaron los ingresos provenientes de la tributación que recae directamente sobre las sociedades, derivados del aumento internacional de los precios de los productos básicos (*commodities*) y otros bienes exportables en la región. Para lograr aquel incremento en la recaudación del componente sobre personas físicas, los países de la región implementaron distintas reformas que permitieron ampliar las bases imponibles de este impuesto, fortaleciendo la tributación sobre las rentas de capital, implementando cambios en las alícuotas y en los tramos de ingresos disponibles, y mejorando las reglas de tributación internacional (Jiménez y Podestá, 2017).

Gráfico 8
Evolución de la recaudación y estructura del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe y en países de la OCDE, 1991, 2000, 2010 y 2021
(En porcentajes del PIB)

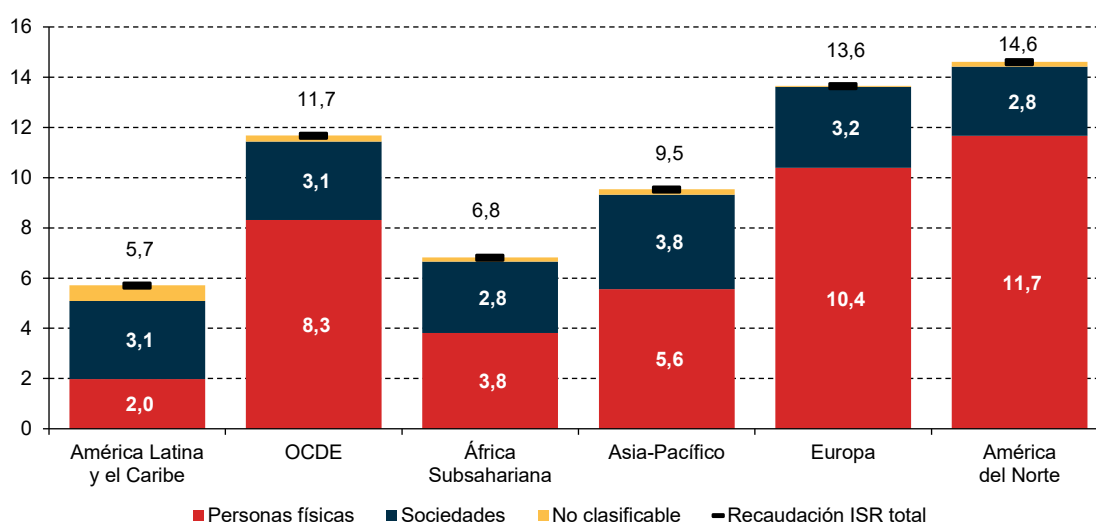


Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023).

Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general y comprende a los 25 países de la región incluidos en la fuente consultada. El dato de recaudación de Santa Lucía en 1991 no se encuentra disponible, por lo que se utilizó el de 1992. En el promedio simple de la OCDE se incluyen cuatro países miembros latinoamericanos (Chile, Colombia, Costa Rica y México), para 2021 no se incluye a Australia por falta de datos.

A pesar del incremento registrado en las últimas décadas, la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas sigue siendo el componente menos relevante en su estructura específica⁵. En América Latina y el Caribe estos recursos apenas alcanzan el 2,0% del PIB en promedio, nivel que resulta muy inferior al 8,3% del PIB recaudado, en promedio, por los países de la OCDE y también respecto de otras regiones geográficas (véase el gráfico 9). Barreix y otros (2017) sugieren cuatro factores que explican el bajo rendimiento de este impuesto en la región: i) alivios fiscales elevados (como deducciones personales y exoneraciones de ingresos), ii) mínimos no imponibles altos, iii) bases imponibles reducidas (principalmente trabajadores asalariados) y iv) elevados niveles de evasión y elusión fiscal. Todos estos aspectos serán analizados en mayor profundidad en la próxima sección.

Gráfico 9
Carga tributaria y estructura relativa del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe comparadas con el promedio de otras regiones, 2021
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023).

Nota: La información presentada corresponde al promedio simple de los ingresos tributarios del gobierno general (en porcentajes del PIB) y comprende a los 25 países de la región incluidos en la fuente consultada. Para cada región geográfica, se incluyen solo aquellos países de la fuente consultada con datos disponibles para los años objeto de análisis. En el promedio simple de la OCDE se incluyen cuatro países miembros latinoamericanos (Chile, Colombia, Costa Rica y México), para 2021 no se incluye a Australia por falta de datos. En el caso de América del Norte no se incluye México sino solamente Canadá y Estados Unidos.

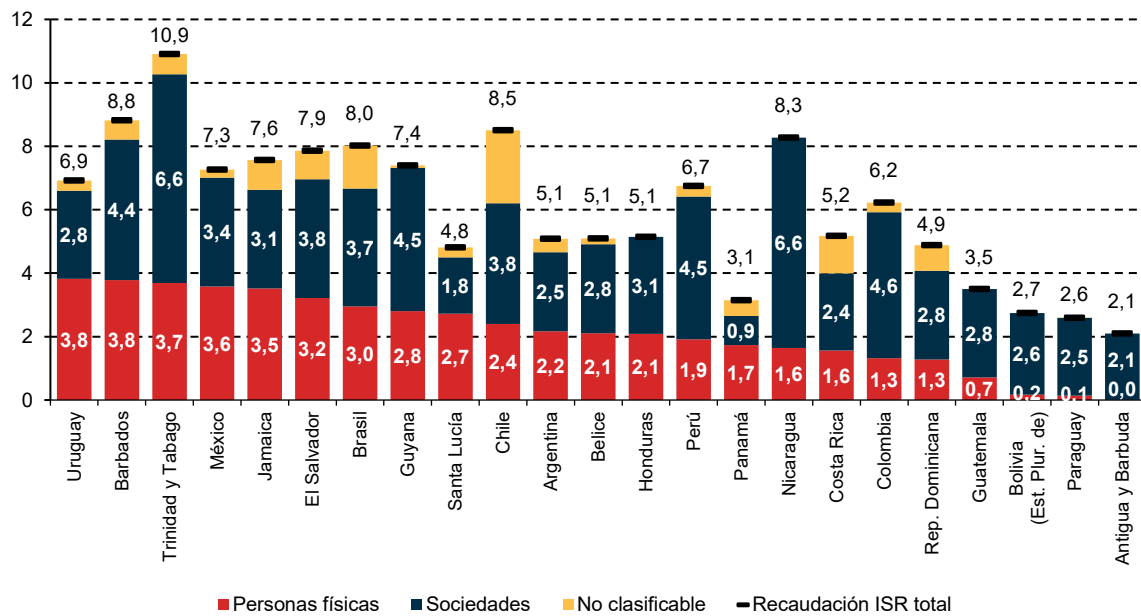
En la mayoría de los países de la región, más de dos tercios de los ingresos obtenidos del impuesto sobre la renta corresponde a sociedades. En consecuencia, el aporte de éstas es similar entre los países de América Latina y el Caribe y de la OCDE (3,1% del PIB), siendo particularmente importante en países ricos en *commodities*, como Trinidad y Tabago, Chile, Colombia y el Estado Plurinacional de Bolivia (véase el gráfico 10).

Por su parte, los recursos provenientes de la imposición sobre personas físicas en los países de la región son bajos y recaen, principalmente, sobre las rentas del trabajo, en particular, proviene de empleados asalariados en relación de dependencia, siendo reducida la participación de los trabajadores

⁵ Esto sin considerar un remanente no clasificable, en virtud de la disponibilidad estadística, que en la región pasó de representar un promedio de 0,9% del PIB en 1991 a 0,6% del PIB en 2021.

independientes⁶. Las rentas de capital (dividendos, intereses, regalías, arrendamientos y otros) suelen tener un tratamiento favorable respecto a otras fuentes de generación de renta, con alcúotas menores y exenciones generalizadas, lo que se traduce en un menor rendimiento recaudatorio global. Esta estructura desbalanceada afecta la capacidad redistributiva del impuesto, dado que el gravamen que pagan las sociedades puede ser trasladado a los precios de los bienes y servicios, y resulta menos progresivo que el impuesto sobre la renta personal (Gómez Sabaini y Morán, 2016).

Gráfico 10
Carga tributaria y estructura relativa del impuesto sobre la renta en países de América Latina y el Caribe (23 países), 2021
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023).

Nota: La información presentada corresponde a los ingresos tributarios del gobierno general y comprende a los 25 países de la región incluidos en la fuente consultada. No se incluyen en este gráfico los casos de las Bahamas, donde no se aplica el tributo, ni de Ecuador, por no contar con la información desagregada necesaria.

⁶ Aunque la información no siempre está disponible, algunas evidencias para casos particulares confirman esta regularidad a nivel regional. Por ejemplo, a partir de datos de la Dirección General Impositiva, en Uruguay el 85% de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas en 2021 provino de su aplicación sobre rentas del trabajo (y el resto de rentas de capital). A su vez, más del 90% de esa porción mayoritaria se pudo asociar con el trabajo en relación de dependencia y un remanente minoritario a los trabajadores independientes. También en Costa Rica, de acuerdo con cifras del Ministerio de Hacienda, el peso relativo de las rentas por salarios y pensiones también es superlativo, superando el 88% de la recaudación del gravamen en el último año disponible.

II. Características y tendencias de reforma en el impuesto sobre la renta de personas físicas

Desde una perspectiva histórica y en el marco del contexto internacional, el análisis del diseño del impuesto sobre la renta de personas físicas requiere estudiar cuál ha sido el comportamiento de las alícuotas legales del tributo a lo largo de los años, así como el de los niveles de exención y los niveles de ingreso a partir de los cuales comienza a aplicarse la tasa legal máxima. Todo ello puede brindar una visión rápida acerca del alcance de este instrumento tributario en los diferentes países de América Latina y el Caribe. Esta sección ofrecerá un análisis actualizado de las características relevantes comunes y diferenciadas del impuesto sobre la renta para los países de la región, lo que luego permitirá construir un intento de tipología de casos para ordenar las distintas prioridades y opciones de reforma tributaria.

A. Rasgos estilizados comunes a lo largo de la región

Más allá de la heterogeneidad que predomina en las características del tributo en los diferentes países de la región, es posible identificar tres rasgos estilizados comunes.

1. Predominio de alícuotas progresivas en graduación al ingreso personal

En general, el diseño del impuesto sobre la renta de personas físicas está basado en escalas de alícuotas progresivas, con algunas excepciones como son los casos de Belice y Bolivia (Estado Plurinacional de), en donde se aplican tasas únicas proporcionales. Si bien la cantidad de tramos de ingresos gravados establecidos en la normativa varía sensiblemente entre países (Jiménez y Podestá, 2017), la tendencia de evolución de las alícuotas a lo largo de los años, especialmente las tasas marginales mínimas y máximas, contribuye a entender de manera aproximada el nivel de progresividad que este tipo de impuestos puede aportar al sistema tributario de cada país. En ese sentido, dicha evolución ha mostrado dos comportamientos diferentes a lo largo de los últimos años, definiendo los restantes hechos estilizados comunes, según se comenta a continuación.

2. Relativa constancia de las alícuotas marginales máximas

Uno de los factores limitantes de la recaudación de este gravamen se asocia a las reformas tributarias que, desde inicios de los años ochenta, tendieron a reducir las tasas máximas aplicables, siguiendo la tendencia internacional y la influencia del denominado “Consenso de Washington” en los países de la región. En efecto, los países desarrollados evidenciaron una disminución de 16 puntos porcentuales en la tasa máxima promedio entre 1985-1986 y 2011, pasando de 53% a 37% durante ese período⁷. En América Latina y el Caribe esta reducción fue levemente más pronunciada, pasando de una alícuota máxima promedio de 50% entre 1985 y 1986 a una inferior a 30% desde inicios de los 2000 (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007; Jiménez y Podestá, 2017).

Sin embargo, esta tendencia parecería haberse detenido y cambiado paulatinamente a partir de las reformas implementadas en años posteriores a la crisis financiera de 2008-09, las cuales apuntaron a incrementar las alícuotas legales máximas, principalmente en los países desarrollados y tanto a nivel central como subnacional. Precisamente, en este punto es necesario aclarar que las tasas máximas de varios países miembros de la OCDE surgen de la combinación de alícuotas aplicadas en diferentes niveles de gobierno, generalmente sobre la misma base imponible. Así, es factible encontrar países donde, además del impuesto administrado por el gobierno central, existen esquemas subnacionales suplementarios de tributación sobre la renta, los cuales pueden tener una estructura de alícuotas progresivas (Bélgica, Canadá, España, Suiza) o bien, directamente, sobretasas proporcionales que se añaden al gravamen nacional en cada jurisdicción (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Italia, Japón, Corea del Sur, Suecia y Estados Unidos).

Tal como se observa en el gráfico 11 (con información a partir de 2000), los países de la OCDE presentan una alícuota máxima promedio que ronda un nivel de 40% en los años inmediatamente posteriores a la crisis financiera global (habiendo caído desde 44,3% en el año 2000), manteniéndose luego alrededor de 41% entre 2013 y 2018, y aumentando lentamente en los últimos años hasta alcanzar 42,6% en 2021. Este resultado se dio por efecto de algunas modificaciones recientes. Por ejemplo, Austria presentaba una tasa máxima de 50% hasta 2015, que pasó a 55% a partir de 2016, mientras que Nueva Zelanda llevó la tasa máxima del tributo de 33% a 39% desde abril de 2021 (OCDE, 2022). Esta tendencia general, especialmente a partir de la crisis económica mundial asociada a la pandemia de COVID-19, ha estado acompañada de reformas orientadas a modificar otras características propias del diseño del tributo mediante la inclusión de ajustes en la base imponible como adaptación a los cambiantes contextos macroeconómicos.

Por su parte, las crisis mencionadas parecieran no haber incidido significativamente en el nivel promedio de las tasas máximas legales en la región de América Latina y el Caribe en donde, a diferencia de lo señalado más arriba para varios países de la OCDE, el impuesto es aplicado exclusivamente a nivel del gobierno central. La tasa máxima promedio se ha mantenido en el rango de 30%-32% desde inicios de la década de 2000 hasta la actualidad⁸, valor que se encuentra muy por debajo del promedio para la OCDE con una brecha visible que se ha incrementado a lo largo de la última década (véase el gráfico 11). En 2021, la tasa máxima media para América Latina y el Caribe se ubicó en 31,9%, lo que resulta 10,7 puntos porcentuales por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE.

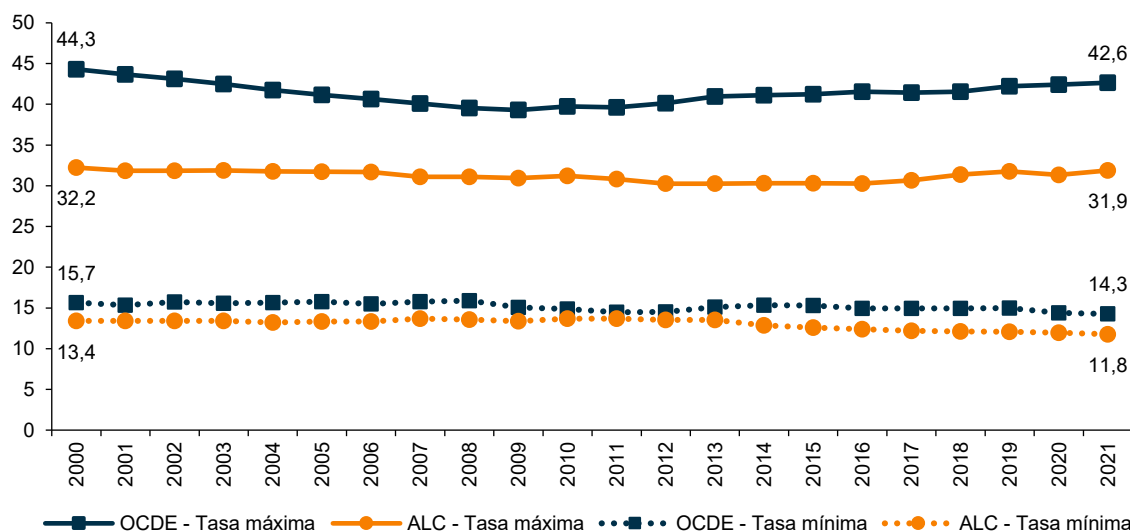
La persistencia de esta brecha no significa que los países de la región no hayan introducido reformas en el impuesto sobre la renta en años previos. Por el contrario, del total de reformas tributarias realizadas entre 2010 y 2015 en los países de la región, en un 75% incluyeron cambios a este impuesto

⁷ Por ejemplo, entre 1992 y 2011, las alícuotas marginales máximas del tributo disminuyeron de 56,0% a 45,0% en España; de 60,0% a 52,0% en Países Bajos; de 66,0% a 50,0% en Japón; y de 68,7% a 55,4% en Dinamarca.

⁸ Debe considerarse que, además de los cambios particulares en cada caso, la serie de valores medios también se ha visto afectada a lo largo del período analizado por la incorporación de dos países de la región en donde el impuesto fue introducido en fecha relativamente reciente (Uruguay desde 2007 y Paraguay desde 2012).

(Arenas de Mesa, 2016). Sin embargo, uno de los ejes centrales de estas reformas estuvo vinculado con la incorporación de las rentas de capital (dividendos, intereses, regalías y otras rentas de capital) al ámbito del tributo lo que, como se analizará más adelante, se ha generalizado durante los últimos quince años en varios países de la región.

Gráfico 11
Evolución de las alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina y el Caribe (27 países) y en la OCDE (38 países), promedios regionales, 2000-2021
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Statistics [en línea] <https://stats.oecd.org/>; Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), CIATdata [en línea] <https://www.ciat.org/ciatdata/>, y legislación tributaria de los países.

Nota: Las alícuotas corresponden a la tributación progresiva sobre las rentas laborales, pudiendo diferir de las vigentes para aquellas provenientes de actividades lucrativas en algunos casos puntuales. El promedio calculado para los 38 países de la OCDE incluye los casos de América Latina y el Caribe (Chile, Colombia, Costa Rica y México). En el cálculo de los promedios para América Latina y el Caribe se consideraron (27 países), de los casos considerados en la sección anterior no se incluyen los de Belice y Bolivia (Estado Plurinacional de), por aplicar impuestos de tasa única; Guatemala, por presentar un modelo de imposición muy particular y difícilmente comparable con el resto de los países de la región (para las rentas del trabajo, se aplican alícuotas de 5% y 7% sobre la renta imponible); Antigua y Barbuda y las Bahamas, que no aplican este tributo en la actualidad. Pese a no contar con estadísticas actualizadas de recaudación tributaria en la sección anterior, aquí sí se incluye el caso de República Bolivariana de Venezuela.

3. Crecimiento de las tasas mínimas del impuesto durante la primera década del siglo, revertido en los años más recientes

A diferencia de lo acontecido con las alícuotas máximas, las tasas legales mínimas en América Latina y el Caribe han mostrado un crecimiento sostenido, aunque paulatino, con un valor promedio que ha pasado de ser 7,5% a mediados de los años ochenta hasta alcanzar un máximo regional de 13,7% en 2011, año en el cual la alícuota legal mínima promedio de la región se aproximó a la tasa promedio calculada para los países de la OCDE (14,5%). Sin embargo, a partir de dicho año la región muestra una leve pero sostenida reducción de su tasa mínima media, tendiendo al valor de 11,8% que se comprueba en la actualidad, frente a una alícuota mínima media para los países de la OCDE que se ha mantenido casi invariante en torno al 15% con una leve disminución en los dos últimos años relevados (14,3% en 2021).

En ese sentido, la crisis asociada a la pandemia de COVID-19 trajo aparejada la implementación de medidas de alivio tributario para los hogares de menores ingresos en la mayoría de los países del mundo, lo que, en algunos países de la OCDE, incluyó reducciones en sus alícuotas legales mínimas (por ejemplo, en Austria y Grecia durante 2021) o también de las alícuotas para tramos intermedios de renta como en Italia a partir de 2022 (OCDE, 2022). En general, esta tendencia no parece haber sido replicada en los países de América Latina y el Caribe donde, mayormente, se optó por otorgar diferimientos tanto en las declaraciones como en el pago del tributo sin afectar su diseño a través de modificaciones legales. La única excepción fue el caso de Barbados donde la tasa mínima del tributo se redujo de 16,0% a 12,5% en 2020.

B. Principales diferencias entre países

Más allá de la identificación de algunos rasgos que resultan comunes para la mayoría de los países de la región, existe en la actualidad una gran diversidad regional en cuanto a las principales características de diseño tributario del impuesto sobre la renta de personas físicas, la cual persiste desde hace décadas. En este caso se considerarán, principalmente, aquellas vinculadas con las diferentes alícuotas (sobre distintos tipos de renta) y los niveles de ingreso a los que se aplican.

1. Alícuotas mínimas y máximas para las rentas del trabajo

Con respecto a las tasas máximas legales deben remarcarse, en primer lugar, las diferencias entre las subregiones de América Latina y del Caribe. En general, ambas subregiones muestran un comportamiento similar, aunque el Caribe presenta valores superiores en comparación con las tasas aplicadas en América Latina para todo el período (véase el gráfico 12).

La alícuota máxima promedio para los países del Caribe se ubicaba en 33,5% en el año 2000 y ha venido reduciéndose hasta llegar a 30,8% en 2016. A partir de 2017 se observó un cambio en dicha tendencia, como consecuencia de los incrementos registrados en Jamaica y Trinidad y Tabago (de 25% a 30% en ambos países), reforzada en 2018 por los casos de Barbados (donde la tasa máxima pasó de 33,5% a 40%) y de Guyana (pasando de 30% a 40%). El retroceso reciente en el promedio calculado en el año 2020 se explica por las disminuciones de las alícuotas máximas como parte de la respuesta frente a la crisis pandémica en los casos de Barbados (de 40% a 28,5% con carácter permanente)⁹ y en Jamaica (de 30% a 25%, sólo por ese período fiscal). Finalmente, la tasa máxima promedio regional se ubicó en un valor de 33,3% al finalizar 2021, con un incremento transitorio registrado en Suriname donde se introdujo una sobretasa solidaria que llevó la tasa máxima del impuesto de 38% a 48% por dicho año calendario y que luego se retrotrajo a partir de 2022.

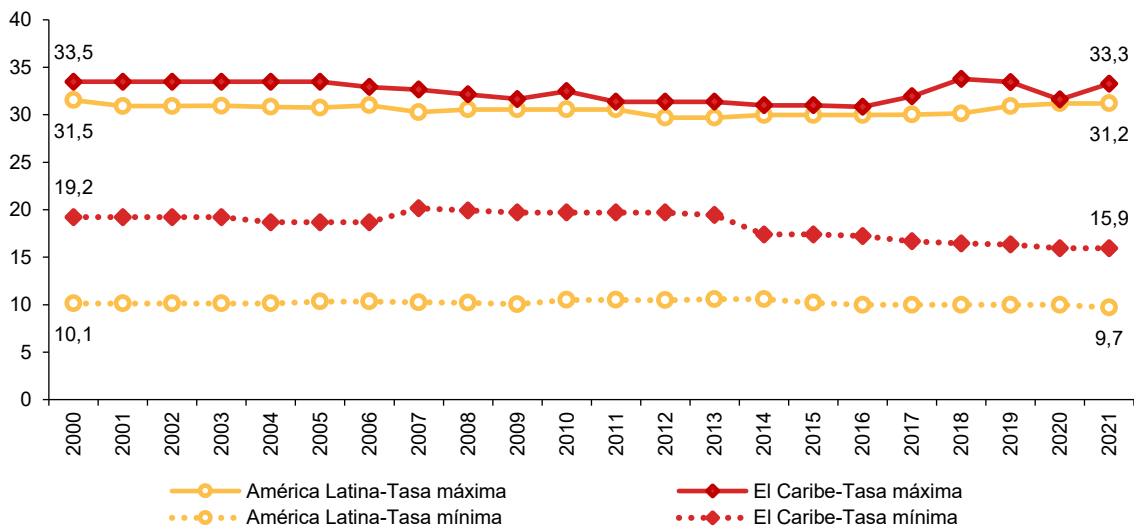
En América Latina, la tasa máxima promedio ha evidenciado una lenta tendencia declinante desde el año 2000 (cuando se ubicaba en 31,5%), estabilizándose alrededor de un valor de 30% entre 2012 y 2018. A partir de 2019 se observó un leve repunte, producto de algunas reformas recientes en casos puntuales (véase el recuadro 2), llevando la tasa máxima de referencia para la subregión hasta el 31,2% en 2021.

Sin embargo, las diferencias más notables se observan en las tasas mínimas legales del impuesto en ambas subregiones. En América Latina, en promedio, estas alícuotas oscilaron alrededor del 10% entre 2000 y 2021 (9,7% en dicho último año). En cambio, en el Caribe se observaron valores

⁹ Para el período fiscal comprendido entre abril de 2022 y marzo de 2023, se introdujo -por única vez- una contribución obligatoria por la pandemia de COVID-19, aplicable tanto para asalariados como cuentapropistas, sobre sus ingresos individuales de diversa índole (con algunas excepciones como las pensiones o los beneficios en especie) y con una tasa de 1% sobre la misma base del impuesto sobre la renta de personas físicas.

significativamente superiores, aunque de tendencia claramente declinante a lo largo del período. Partiendo de un valor de 19,2% en el año 2000, la serie de alícuota mínima promedio para esta subregión experimentó un salto entre 2007 y 2013, producto de dos reformas específicas introducidas en Guyana y Granada¹⁰, y luego continuó decreciendo en años más recientes hasta un valor de 15,9% en 2021, el cual resulta superior al promedio calculado para el conjunto de países desarrollados de la OCDE (14,3%).

Gráfico 12
Evolución de las alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina y en el Caribe (promedios subregionales), 2000-2021
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), CIATdata [en línea] <https://www.ciat.org/ciatdata/>, y legislación tributaria actualizada de los países.

Nota: Las alícuotas corresponden a la tributación progresiva sobre las rentas laborales, pudiendo diferir de las vigentes para aquellas provenientes de actividades lucrativas en algunos casos puntuales. El promedio para América Latina incluye 18 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). El promedio para el Caribe incluye 9 países: Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

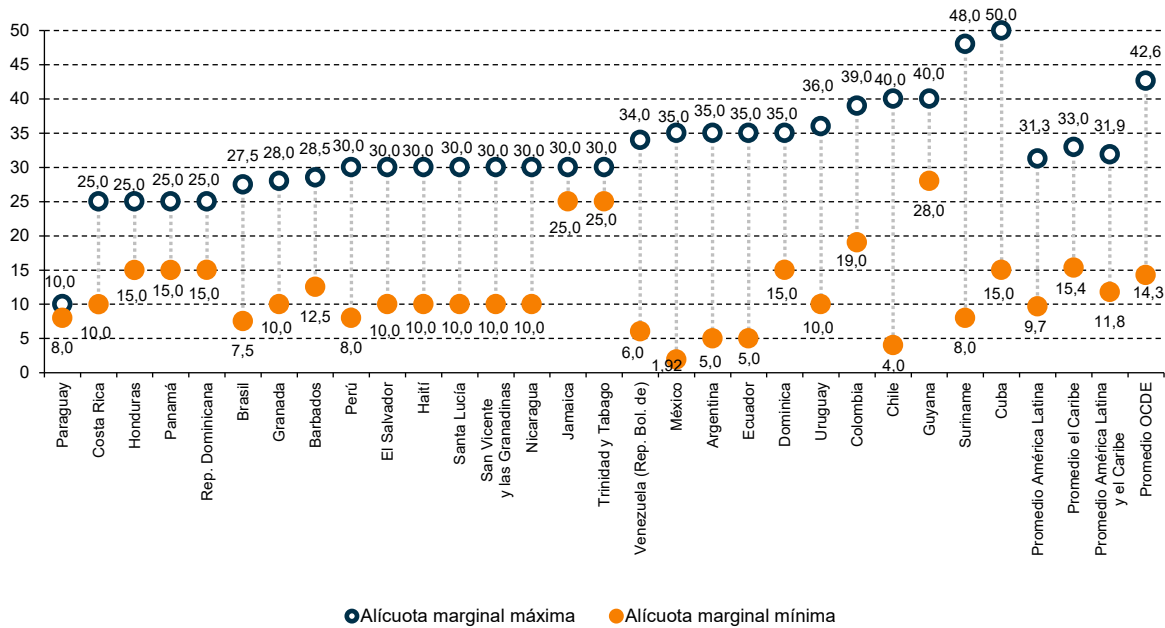
El gráfico 13 ilustra las importantes diferencias existentes en la región en cuanto al nivel de alícuotas marginales aplicadas por los distintos países. En primer lugar, en relación con las tasas marginales máximas, en la subregión de América Latina las diferencias entre los países resultan muy significativas. Por ejemplo, en un extremo se encontraría Paraguay, que presenta una tasa máxima legal del 10%¹¹, y en el otro extremo se ubicaría Cuba, donde la tasa máxima legal llega al 50%. Asimismo, se destacan ciertos casos como los de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) los cuales superan el promedio de la región y se aproximan al de los países de la OCDE. Cabe señalar que, precisamente, en varios de estos países los valores actuales de las alícuotas máximas se explican por una serie de reformas adoptadas durante los años previos a la pandemia de COVID-19 (véase el recuadro 2). En cambio, en la subregión del Caribe se observa que las tasas máximas

¹⁰ En Guyana, a fines de 2006 se decidió eliminar la tasa mínima vigente hasta entonces (20%) para pasar a un impuesto de alícuota única de 33,33%, la cual fue reducida a 30% desde 2014, retornando a un sistema de alícuota doble a partir de 2018, con una tasa mínima de 28% y una máxima de 40%. En Granada, a partir de 2014 se introdujo una alícuota mínima de 15% (hasta ese momento el tributo se aplicaba con una tasa única de 30%), la cual fue reducida a un valor de 10% desde 2017 hasta la actualidad.

¹¹ También podría mencionarse el caso de Bolivia (Estado Plurinacional de), que no se presenta en el gráfico 13 por ser, junto con Belice, uno de los pocos países de la región con un tributo de tasa única (13% y 25%, respectivamente).

legales presentan una dispersión relativamente menor, siendo Guyana (40%) y Suriname¹² (48%) los países con mayores alícuotas del impuesto en 2021 (véase el gráfico 13). En suma, a pesar de la diversidad de casos, en la región es factible encontrar subgrupos de países con valores más frecuentes de alícuotas legales máximas tales como el 25% (4 países), el 30% (8 países), del 34% al 36% (6 países), y hasta del 39% al 40% (3 países).

Gráfico 13
Alícuotas legales mínimas y máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas en países seleccionados de América Latina y el Caribe y promedio OCDE, 2021
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación tributaria actualizada de los países.

Nota: Las alícuotas corresponden a la tributación progresiva sobre las rentas laborales, pudiendo diferir de las vigentes para aquellas provenientes de actividades lucrativas en algunos casos puntuales. El promedio para América Latina incluye 18 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). El promedio para el Caribe incluye 9 países: Barbados, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. El promedio calculado respecto de los 38 países de la OCDE incluye los casos de América Latina y el Caribe (Chile, Colombia, Costa Rica y México). A partir del año fiscal 2022, la alícuota máxima en Ecuador ascendió a 37% mientras que en Suriname retrocedió hasta el nivel previo a la pandemia de COVID-19 (38%) por la extinción de la sobretasa extraordinaria aplicada durante 2021.

De modo similar, las tasas mínimas legales también muestran una notoria diversidad. En un análisis por subregiones, América Latina es la subregión que presenta la menor tasa mínima promedio (9,7%), lo cual se explica principalmente por los valores observados en México, Chile, Ecuador, Argentina y República Bolivariana de Venezuela (1,92%, 4%, 5%, 5% y 6%, respectivamente). Por el contrario, el Caribe, cuya tasa legal mínima promedio se ubica en 15,4% para el año 2021, muestra valores que se aproximan a las tasas máximas vigentes en otros países de la región. Por ejemplo, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago poseen alícuotas mínimas de 28%, 25% y 25%, respectivamente, contrastando con casos como los de Barbados (12,5%) y Santa Lucía (10%).

¹² Desde 2022, la tasa máxima del impuesto retornó a un valor del 38% por la extinción de la sobretasa temporal.

Recuadro 2

Reformas recientes en el impuesto sobre la renta de personas físicas en países de América Latina y el Caribe

En los años previos a la irrupción de la pandemia de COVID-19 y la posterior crisis económica y sanitaria, algunos países de la región estaban iniciando una nueva oleada de reformas tendientes a fortalecer el impuesto sobre la renta de personas físicas. Lejos de representar un hecho aislado, dicha tendencia incipiente ha sido, en esencia, una continuación de un proceso iniciado a mediados de la década de 2000, con la reintroducción del tributo en Uruguay a partir de 2007 y la sucesión de diversos progresos en otros países de la región durante los años siguientes (véase el apartado a continuación sobre la difusión de los sistemas duales). Sin embargo, las modificaciones más recientes en relación con este tributo han incluido como característica novedosa, al menos para la región, el incremento de las alícuotas marginales más elevadas con el objetivo de mejorar su impacto redistributivo y asegurar una mayor imposición efectiva sobre los individuos de mayores ingresos.

Así, por ejemplo, en Colombia la Ley de Financiamiento (Ley núm. 1943 de 2018), pese a haber sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional pero retomada en esencia a través de la Ley 2010 de 2019, introdujo cambios importantes en el impuesto sobre la renta de personas naturales entre los que sobresalieron: i) la modificación del sistema de renta reduciendo su estructura de cinco a tres cédulas (cédula general, cédula de pensiones y cédula de dividendos y participaciones), ii) la limitación cuantitativa en el monto de las rentas exentas y deducciones relacionadas con dicha cédula general, y iii) la adición de tres nuevas alícuotas marginales de 35%, 37% y 39%. Además, en diciembre de 2022, la reciente reforma tributaria fortaleció el tratamiento específico sobre los dividendos y las ganancias ocasionales (véase el recuadro 4).

En Chile, la Ley de Modernización Tributaria N°21.210 de 2020 también incluyó un nuevo tramo para las personas físicas de mayores ingresos, pasando la tasa máxima legal de 35% a 40%. A su vez, en julio de 2022 se presentó un proyecto de reforma tributaria que pretendía incrementar las alícuotas más elevadas del impuesto vigente (pasando de 23%, 30% y 35% a 26%, 35% y 40%, respectivamente) y agregar una tasa marginal superior de 43%. Sin embargo, más allá de gozar de cierto consenso en los debates preliminares, al momento de ser redactado este documento no se registraban avances concretos en tal sentido.

En Ecuador, la reforma introducida a fines de 2021 a través de la Ley Orgánica de Desarrollo Económico y Sostenibilidad Fiscal también buscó fortalecer el impuesto sobre la renta de personas físicas, para lo cual se avanzó en la reducción de los montos gravables en los tramos intermedios de la escala de alícuotas progresivas vigente, incluyendo un nuevo tramo máximo con una tasa marginal de 37%, aplicable desde un monto de base imponible menor al que se tomaba como referencia para la tasa máxima anterior (35%).

Algo similar sucedió previamente en Uruguay donde, a través del Decreto 36 del año 2017, se modificó la escala de montos gravables, incorporando un tramo intermedio, y además se incrementaron las tasas intermedias y máximas legales, pasando de ser 20%, 22%, 25% y 30% (vigentes desde 2012) a una progresión de 24%, 25%, 27%, 31% y hasta un máximo de 36%.

A finales de 2018, Costa Rica aprobó una reforma fiscal integral contenida en la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en virtud de la cual, entre otras medidas, se introdujeron dos nuevos tramos y alícuotas (20% y 25%) en el gravamen aplicable a los asalariados y se creó un nuevo impuesto sobre las ganancias de capital de inversiones financieras y en bienes raíces con una tasa uniforme del 15%.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa tributaria de los países analizados.

Un último aspecto a destacar de las estructuras de alícuotas marginales vigentes en los países de la región está vinculado al número de tramos de ingresos gravados, es decir la cantidad de tasas positivas que conforman la escala progresiva del gravamen en los distintos países. En ese sentido, y sin considerar los países que aplican regímenes de tasa única (Belize y Bolivia (Estado Plurinacional de)), se ha podido comprobar que el promedio para la región en 2021 está comprendido entre 4 y 5 alícuotas diferentes³³, resultando ser menor en el Caribe (2,8) que en América Latina (5,3). Así, los esquemas vigentes en países caribeños cuentan con 2 a 4 alícuotas en todos los casos³⁴. En cambio, entre los países latinoamericanos la diversidad es sensiblemente superior, dentro de un rango que tiene, en un extremo,

³³ Tampoco se considera el caso de Guatemala por contar con un modelo de imposición sobre la renta de personas físicas (trabajo asalariado) muy diferente y poco compatible al del resto de los países de la región.

³⁴ La excepción estaría dada por Suriname, cuyo impuesto en 2021 constaba de 5 alícuotas, al haberse agregado una sobretasa solidaria de 48% con carácter transitorio por el término de un período fiscal. Como se mencionó, en 2022, el tributo retornó a su fisonomía anterior de 4 alícuotas marginales diferentes, con una máxima de 38%.

a la mayoría de los países centroamericanos (Panamá¹⁵ y Paraguay, con 2 alícuotas distintas; El Salvador, Honduras y República Dominicana, con 3) y, en el otro extremo, a países con estructuras de tasas progresivas de mayor graduación como, por ejemplo, Uruguay y Chile (con 7 alícuotas), República Bolivariana de Venezuela y Ecuador (8), Argentina (9) y México (11).

Las diferencias señaladas entre los países reflejan, en primera instancia, los distintos grados de complejidad normativa que adquiere el impuesto sobre la renta personal a lo largo de la región. A su vez, la cantidad, la amplitud y el nivel de las alícuotas legales proveen una imagen preliminar del desigual grado de progresividad teórica de las variantes existentes del tributo, si bien lo mismo debe ser complementado con la evaluación del nivel relativo de ingresos al cual se aplican las distintas alícuotas (que se analiza más adelante). En general, los esquemas más progresivos suelen ser más complejos de administrar y gestionar y, por tanto, requieren de una administración tributaria eficiente para garantizar la efectividad en su recaudación. Es por ello que, en todo momento, resulta útil tener en cuenta que el diseño actual del impuesto en cada contexto nacional —junto con las potenciales reformas a considerar para fortalecer su importancia en los respectivos sistemas tributarios— responde, entre otros factores, a la búsqueda de un equilibrio entre los principios de simplicidad administrativa, equidad distributiva y suficiencia recaudatoria.

2. Alícuotas proporcionales para las distintas rentas de capital (sistemas duales)

Si bien en América Latina y el Caribe es posible encontrar antecedentes que están próximos a cumplir un siglo de existencia en los respectivos sistemas tributarios, el impuesto sobre la renta de personas físicas es el que, históricamente, mayores obstáculos ha enfrentado para consolidarse como uno de los pilares fundamentales del financiamiento público en los países de la región. Una de las principales dificultades ha tenido que ver con el establecimiento (no logrado) de un modelo de imposición comprehensivo o global. En la práctica, esto significaría contar con un tributo de base amplia que alcanzara a la totalidad de los ingresos recibidos por cada contribuyente¹⁶ y respetase, al máximo posible, los criterios de eficiencia y equidad en los que debiera estar basado su diseño específico.

En décadas pasadas, la tendencia declinante de las alícuotas marginales máximas para las personas físicas fue convergente con la evolución de las tasas aplicables sobre las sociedades y han sido varios los países de la región que nivelaron las cargas de imposición para ambos tipos de contribuyentes. La reducción de la brecha de alícuotas permitió que varios países de la región modificaran el tratamiento otorgado a los dividendos distribuidos hacia los residentes, gravándolos de manera adelantada en cabeza de la sociedad y eliminándolos del ámbito del impuesto personal para evitar situaciones de doble imposición sobre una misma base imponible. Esta fue la estrategia adoptada por un importante número de países de la región como Argentina, Brasil, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua, entre otros, donde se consolidaron sistemas clásicos de imposición sobre la renta los cuales no contemplaban vinculación alguna entre el impuesto pagado por la sociedad y aquel aplicado, posteriormente, sobre los individuos receptores de dividendos corporativos¹⁷.

¹⁵ Sin embargo, a partir de 2020 las personas físicas consideradas “micro, pequeño y mediano empresario” (hasta cierto monto de ingresos brutos anuales) pueden determinar el impuesto a pagar de acuerdo con una escala especial de alícuotas reducidas, que consta de seis tramos con tasas comprendidas entre 7,5% y 22,5%.

¹⁶ El criterio tradicional se asienta en los aportes de Haig y Simons, en donde la renta de una persona se define como la suma del consumo y la variación neta de la riqueza que tienen lugar entre dos momentos de tiempo (McLure y Zodrow, 1994). Desde la perspectiva del origen de los recursos, la renta individual vendría dada por la suma de todos los rendimientos e ingresos, incluidas las herencias y donaciones recibidas, así como las ganancias de capital.

¹⁷ El caso de Chile ha sido una excepción a esta tendencia regional durante un extenso período de tiempo, con un sistema integrado caracterizado por un gran diferencial de alícuotas según se tratara de rentas corporativas o personales y un sistema de créditos por los impuestos pagados por las sociedades. Sin embargo, la reforma tributaria del año 2014 y otras sucesivas modificaciones más recientes han ido acercando el funcionamiento del tributo hacia las prácticas y los estándares regionales en esta materia.

Además, las limitaciones en materia de administración del impuesto —en contextos de elevada informalidad y evasión tributaria—, junto con algunos aspectos vinculados a la economía política de las reformas tributarias en la región —como la resistencia de distintos grupos de presión— condujeron a que este gravamen presentara un carácter “cedular”, con un tratamiento diferente para los distintos tipos o cédulas de renta que percibe un mismo contribuyente (por el trabajo asalariado, por los intereses recibidos por depósitos y por los dividendos obtenidos por acciones, entre otros). En varios de los países de la región, como una forma extrema de simplificar la aplicación del impuesto, se optó directamente por conceder un conjunto de exenciones y exoneraciones, según la fuente generadora, especialmente en el ámbito de las rentas de capital (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2007). Precisamente, los distintos tratamientos especiales introducidos de manera recurrente en la propia legislación tributaria han tendido a “perforar” la base potencial del gravamen, reduciendo su rendimiento recaudatorio y alterando sus efectos sobre la equidad horizontal y vertical. Englobados dentro del amplio concepto de gasto tributario, estas concesiones suelen adquirir matices muy particulares en cada país y han sido, junto con el incumplimiento tributario, uno de los principales obstáculos para lograr su fortalecimiento en los sistemas tributarios de la región (véase el recuadro 3).

En los últimos quince años, empezaron a registrarse una serie de avances dirigidos a favorecer la ampliación de la base tributaria del impuesto sobre la renta de personas físicas, con la incorporación de sistemas de imposición dual. El país pionero en esta tendencia regional fue Uruguay, que reintrodujo el tributo que había sido derogado en los años setenta y, desde mediados de 2007, comenzó a gravar de forma separada las rentas del trabajo con tasas progresivas y las rentas de capital con una tasa proporcional reducida. En años posteriores a la crisis internacional de 2008-2009, Perú y varios países de Centroamérica también aprobaron reformas tributarias en la misma dirección (Barreix y otros, 2012).

Recuadro 3

Gastos tributarios en el impuesto sobre la renta de personas físicas en países de la región

Los gastos tributarios pueden ser definidos como todo tratamiento tributario especial que reduce de manera intencional la carga impositiva, directa o indirecta, de un conjunto específico de contribuyentes en una determinada jurisdicción. En general, a) constituyen una desviación respecto de un marco tributario de referencia —el cual puede ser legal o teórico/conceptual—, b) implican una renuncia o resignación de recursos tributarios por parte del Estado, y c) se establecen con el fin de alcanzar ciertos objetivos de la política económica y social, como la corrección de fallas de mercado o la atención de cuestiones distributivas.

Sin embargo, en el caso del impuesto sobre la renta de personas físicas, no existe un consenso acerca del marco de referencia a considerar al momento de identificar y cuantificar el costo fiscal de los tratamientos de excepción. Esto se hace más evidente cuando se compara la situación frente a otros tributos relevantes como el IVA o el mismo tributo sobre la renta corporativa, donde se han logrado establecer determinados estándares internacionales en cuanto al diseño técnico de dichos instrumentos. Más allá de las experiencias acumuladas a lo largo de varias décadas, podría señalarse que existen tantas versiones de impuesto sobre la renta personal como países en los cuales se ha aplicado, lo que torna realmente compleja la tarea de definir un diseño “ideal” del gravamen. En gran parte, esta dificultad encuentra sus razones en la propia evolución histórica del mismo a nivel internacional y en la imposibilidad práctica para consolidar un sistema de imposición global sobre la totalidad de los ingresos individuales. Asimismo, los mecanismos de “personalización” del gravamen —como las deducciones permitidas por cargas de familia, por otras características o incluso por gastos específicos de los contribuyentes— son muy diferentes entre países y no existe un criterio claro acerca de su clasificación como elementos “convencionales” o bien “excepcionales” dentro de la estructura típica del tributo.

No obstante lo anterior, y más allá de las diferencias metodológicas en lo que respecta a los presupuestos de gastos tributarios que llevan a cabo actualmente los países de la región, en la mayoría de los casos es factible encontrar una serie de elementos, de carácter objetivo y/o subjetivo, que incluyen exenciones, deducciones, créditos, tasas reducidas y diferimientos, entre otros. En general, los gastos tributarios en el impuesto sobre la renta de personas físicas suelen tomar la forma de beneficios tributarios (en contraste a los incentivos para fomentar la inversión), como un apoyo financiero a los contribuyentes y fundamentados en razones de equidad y justicia distributiva. A modo ilustrativo, las estimaciones más recientes recopiladas por la CEPAL dan cuenta de una magnitud muy variada de las renuncias tributarias específicamente vinculadas a este tributo. En porcentajes del PIB y para aquellos países con información disponible, las cifras van desde 0,01%, 0,04% y 0,05% en los casos de Bolivia (Estado Plurinacional de), Panamá y Paraguay, pasando por un conjunto de países comprendidos en el rango de 0,38% y 0,71% del producto (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador y Uruguay), hasta el caso de México donde estos gastos tributarios representan una pérdida de recaudación del orden de 1,13% del PIB. En este último caso en particular, merece destacarse que la estimación oficial presenta una importante desagregación, pudiéndose establecer, por ejemplo, el peso de cada grupo de renuncias asociadas al tributo por nivel de ingreso y sexo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Campos Vázquez, R.M. (2022), "Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina", Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/148), Santiago, CEPAL.

A mediados de la última década otros países de la región como Argentina, Colombia, México y Uruguay también expandieron el alcance del tributo hacia algunas rentas de capital (principalmente los dividendos y las ganancias por la enajenación de acciones y/o títulos públicos) que, en el pasado, habían permanecido exentas del gravamen. En el caso particular de Argentina, luego de un primer intento para gravar a los dividendos con una tasa del 10% (2016), la reforma del año 2017 estableció un tributo proporcional de 7% sobre los dividendos para viabilizar la reducción de la tasa general aplicable a las sociedades¹⁸, además de un impuesto sobre las ganancias de capital por la venta de inmuebles. También se introdujo un gravamen cédular sobre los intereses y rendimientos de inversiones financieras y sobre la enajenación de acciones, títulos públicos y otros instrumentos similares, pero una serie de modificaciones legales en años más recientes fueron minimizando su alcance efectivo¹⁹. En Colombia, el impuesto sobre dividendos se introdujo en 2016 con dos alícuotas, 5% y 10%, según el nivel de ingresos percibidos bajo este concepto. Recientemente, la reforma tributaria aprobada en este país ha propiciado un fortalecimiento significativo de la imposición sobre los dividendos y las ganancias ocasionales de capital, avanzando hacia una reformulación integral de la imposición sobre los distintos ingresos de los individuos (véase el recuadro 4). Como se puede observar en el cuadro 2, a finales de 2021 la gran mayoría de los países de la región ya había logrado introducir tasas proporcionales sobre las principales rentas de capital percibidas por contribuyentes residentes²⁰ (el caso colombiano, precisamente, constituiría una alentadora excepción a nivel regional con aplicación efectiva a partir de 2023). También es posible comprobar que, en la gran mayoría de los casos, la alícuota general aplicable sobre las sociedades se mantiene al mismo nivel de la tasa marginal máxima del tributo sobre la renta personal, si bien en algunos casos puntuales también se contemplan tasas reducidas para las pequeñas y medianas empresas de acuerdo con criterios objetivos.

¹⁸ Con una alícuota general de 35% hasta 2017, este país aprobó una reducción gradual que habría llevado la misma a un nivel de 25% a partir de 2020. Sin embargo, dichas modificaciones fueron suspendidas a finales de 2019, manteniendo una tasa general de 30% para el período fiscal 2020 y luego, en virtud de la Ley 27.630, se introdujo un esquema de alícuotas progresivas de 25%, 30% y 35% de acuerdo con los ingresos netos anuales.

¹⁹ Originalmente con alícuotas de 5% y 15%, según la moneda de denominación (nacional o extranjera) del instrumento financiero. La Ley 27.541 dispuso, en diciembre de 2019, la exención del gravamen para los intereses de las colocaciones de dinero en cuentas a la vista y a plazo fijo en moneda nacional y de los fondos comunes de inversión, así como para la enajenación y los rendimientos derivados de acciones y títulos públicos. En consecuencia, el impuesto cédular ha quedado limitado a un conjunto muy acotado de instrumentos financieros.

²⁰ Se presentan sólo las tasas de retención que constituyen pagos finales o definitivos del impuesto sobre la renta de personas físicas (existen casos donde se aplican retenciones que funcionan como pagos a cuenta anticipados por las rentas de capital, las cuales luego son integradas en la renta imponible total del contribuyente y tributan según la escala de alícuotas progresivas vigentes para las rentas del trabajo). En gran parte de los países de América Latina y el Caribe, estas alícuotas pueden diferir cuando se trata de individuos no residentes. De hecho, en varios países y para uno o más tipos de renta se aplica como retención la alícuota máxima del impuesto vigente, excepto en aquellos casos donde existen convenios particulares para evitar la doble imposición internacional. No obstante ello, a lo largo de la región el aporte de estos sujetos a la recaudación del gravamen resulta poco significativa.

Cuadro 2
Alicuotas del impuesto sobre la renta de personas físicas para las principales rentas de capital (contribuyentes residentes)
y alicuotas generales del impuesto sobre las sociedades en países seleccionados de América Latina, 2021
(En porcentajes)

Países	Alicuota general sociedades	Dividendos	Intereses	Regalías	Alquiler de inmuebles	Ganancias de capital	Observaciones
Argentina	35*	7	5/15*	R.O.*	R.O.*	R.O./5/15*	Sociedades: existen dos alicuotas reducidas (25% y 30%) hasta cierto monto de ingresos netos anuales. Intereses: impuesto cedular de 5%, excepto aquellos con cláusula de ajuste por inflación o en moneda extranjera que tributan al 15%; están exentos los depósitos en cuentas de ahorro y los instrumentos emitidos en moneda argentina. Regalías/Alquiler de inmuebles: se admiten deducciones por costos y gastos en cálculo de la renta gravable. Ganancias de capital: tributan como renta ordinaria, excepto derivadas de la enajenación de bienes inmuebles (no casa-habitación) o de activos financieros que tributan al 15% (y al 5% para inversiones sin cláusula de ajuste).
Bolivia (Estado Plurinacional de)	25	Exentos	R.O.*	R.O.	R.O.	R.O.	Intereses: los provenientes de depósitos a plazo fijo que cumplen ciertas condiciones (mayores a 30 días) no son alcanzados por el tributo.
Brasil	34*	Exentos	15/17,5/20/22,5*	R.O.	R.O.	15/17,5/20/22,5*	Sociedades: alicuota básica de 15%, más sobretasa de 10% a partir de cierto monto de utilidades gravadas, más la Contribución Social sobre el Lucro Líquido (CSLL) con tasa adicional de 9% sobre misma base imponible (tasa global efectiva 34%). Intereses: tasa varía inversamente con plazo de la inversión realizada. Ganancias de capital: tasa varía según monto de base imponible, con algunas excepciones particulares.
Chile	27*	R.O.*	R.O.	R.O.*	R.O.	R.O.*	Sociedades: Existe un régimen "Pro PYME" con tasa de 25% (reducida a 10% para años 2020, 2021 y 2022). Dividendos/regalías: se aplica un sistema de imputación (total o parcial, según tamaño de la empresa) en el cual los accionistas pueden acreditar frente a su cuota tributaria el impuesto abonado por la empresa sobre los beneficios subyacentes (crédito de 100% para PyMEs y de 65% para empresas grandes). Ganancias de capital: se contemplan excepciones para las enajenaciones de bienes inmuebles y acciones.
Colombia	31*	10* (0 a 20, desde 2023)	R.O.	R.O.	R.O.	10/20* (15/35, desde 2023)	Sociedades: la tasa fue reducida por la pandemia de COVID-19 en 2020 (32%) y en 2021 (31%), incrementándose a 35% a partir de 2022. Existen sobretasas, a partir de cierto monto de ingreso, para empresas de sectores como el financiero (5% hasta 2027) o el hidrocarburífero (5% a 15%). Dividendos: hasta cierto monto de renta, están exentos del impuesto. Ganancias de capital: las provenientes de sorteos y rifas tributan al 20%. *Estas alicuotas fueron modificadas con la Ley 2.277 de 2022 (véase el recuadro 4).
Costa Rica	30	15	15*	15	15	15	Intereses: los provenientes de cuentas corrientes y de ahorro están exentos del impuesto.
Ecuador	25	R.O.*	R.O.*	R.O.*	R.O.	R.O.*	Dividendos: se aplican retenciones (anticipos del impuesto progresivo) con tasas de 0% a 25% según el ingreso gravado, sobre el 40% del dividendo recibido. Intereses: ídem con tasas entre 0% y 2% según su origen. Regalías: ídem con tasa de 8%. Ganancias de capital: tributan como renta ordinaria excepto para ventas ocasionales de inmuebles (exentas) y ventas específicas de acciones y participaciones (10%).
El Salvador	30*	5	10	R.O.	R.O.	R.O.*	Sociedades: alicuota reducida de 25% hasta cierto monto de ingresos. Ganancias de capital: tasa proporcional de 10% para operaciones no habituales cuando el activo de capital se haya mantenido por más de un año.

Países	Alícuota general sociedades	Dividendos	Intereses	Regalías	Alquiler de inmuebles	Ganancias de capital	Observaciones
Guatemala	25*	5	10	10	10	10	Sociedades: se aplica además el Impuesto de Solidaridad (ISO) con tasa de 1% sobre mayor valor entre 25% de los activos netos y 25% de los ingresos brutos (también aplicable a las personas físicas con actividades lucrativas que se encuadran en el régimen general y tributan con tasa de 25% sobre la renta neta gravable).
Honduras	25*	10	10*	R.O.	10	10*	Sociedades: a partir de cierto monto de renta neta, se adiciona un 5% de Contribución de Solidaridad no deducible. Intereses: los provenientes de cuentas de ahorro (hasta cierto monto) y de cuentas en moneda extranjera no están sujetos. Ganancias de capital: se contemplan algunas excepciones.
México	30	10	R.O.*	R.O.*	R.O.	R.O./10*	Intereses: retención de 0,97% (0,08% en 2022) como pago a cuenta del impuesto anual (pago definitivo cuando no supere cierto umbral de ingresos). Regalías: se aplican retenciones como anticipos (10%, 20% o 35% según su clasificación en la normativa). Ganancias de capital: las derivadas de enajenaciones de acciones (bajo ciertas condiciones) están sujetas a una retención definitiva de 10%.
Nicaragua	30*	15*	15*	15	15*	15*	Sociedades: PYMES tributan por su renta neta en una escala de cinco alícuotas progresivas de 10% a 30%. Dividendos/Intereses: las retenciones finales se aplican sobre el 70% de la renta bruta (tasa efectiva 10,5%). Alquiler de inmuebles: las retenciones se aplican sobre el 80% de la renta bruta (tasa efectiva 12%). Ganancias de capital: aplicable sobre el 70%, 80% o 100% de la renta bruta según el tipo de activo.
Panamá	25*	5/10/20	R.O./5*	R.O.	R.O.	R.O./5/10*	Sociedades: PYMES tributan según una tabla de alícuotas progresivas de 7,5% a 22,5%. Dividendos: retención final varía según su origen y el tipo de acciones subyacentes (nominativas o al portador). Intereses: retención final de 5% (bonos y valores registrados); exención para derivados de depósitos a plazo en instituciones financieras nacionales. Ganancias de capital: 10% cuando derivan de operaciones no habituales con bienes inmuebles o muebles; para acciones y títulos públicos, 5% sobre el valor bruto de venta o 10% sobre la ganancia neta de capital (el que sea menor).
Paraguay	10	8	8	8	8	8	Dividendos, intereses y regalías: gravados por separado con el Impuesto a los Dividendos y a las Utilidades (2019).
Perú	29,5	5	6,25*	6,25*	6,25*	5	Intereses/regalías: la tasa legal es 6,25% y se aplica sobre el 80% de la renta bruta (tasa efectiva de 5%).
República Dominicana	27	10	10	27	10	R.O.*	Dividendos: están exentos los efectuados en acciones. Intereses: bajo ciertas condiciones, la retención puede ser tomada como un pago a cuenta en la declaración jurada de ingresos a fin de solicitar su devolución cuando correspondiera. Ganancias de capital: tributan como renta ordinaria excepto cuando se adquieren a través de una herencia (25%) o por la venta de acciones (15% durante 3 años).
Uruguay	25	7 / 12	7 / 12	7 / 12	12	12	Dividendos: 7% excepto cuando derivan de capital mobiliario proveniente de entidades no residentes (12%). Intereses: 7%, excepto aquellos no estipulados específicamente en la normativa (12%) y aquellos derivados de títulos de deuda pública (exentos). Regalías: 12%, excepto para los rendimientos derivados de derechos de autor (7%).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CIAT (2022) "Sumario de Legislación Tributaria 2022", Ernst & Young (2022) "Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2021-2022" y legislación tributaria actualizada para países específicos.

Nota: "R.O." se refiere a "Renta Ordinaria", es decir que dichos conceptos tributan a las mismas tasas aplicables a las rentas del trabajo (escala de alícuotas progresivas). Los asteriscos indican que existe una o varias observaciones específicas (véase la última columna) relacionadas con las alícuotas de referencia presentadas en el cuadro.

Este conjunto de reformas ha configurado una clara tendencia de los países de la región hacia la implementación de modelos de imposición duales o semi-duales con distintas variantes, incluso en casos en donde algún tipo específico de renta de capital aún se mantiene exenta del impuesto o también cuando es incluida como renta ordinaria y tributa con tasas progresivas (como en el caso reciente de Colombia), de acuerdo con las posibilidades y capacidades administrativas de cada país. Ciertamente, estos cambios acumulados en las últimas dos décadas, que anteriormente también se habían puesto en práctica en un gran número de países desarrollados, resultan alentadores en cuanto al diseño tributario del impuesto. Esto es debido al potencial beneficio en términos de su impacto redistributivo sabiendo que, en la mayoría de los países, las rentas de capital, ya sean dividendos, intereses o regalías, tienen una representatividad muy superior en los ingresos totales de los individuos de mayores recursos y de mayor riqueza económica.

Recuadro 4

Colombia: avances concretos hacia un sistema de imposición global sobre la renta personal

En diciembre de 2022 se sancionó en Colombia la Ley 2.277, de Reforma Tributaria para la Igualdad y la Justicia Social. Esta norma incluyó una serie de importantes modificaciones legales entre las que se destacan la reinstauración del impuesto sobre el patrimonio personal, una mayor imposición efectiva sobre las utilidades de las empresas en determinados sectores (financiero, hidrocarburos e hidroeléctricas) y la introducción de tributos específicos sobre plásticos de un solo uso, alimentos no saludables y bebidas azucaradas. Sin embargo, uno de los ejes centrales de la reforma estuvo dado por una serie de innovaciones vinculadas al impuesto sobre la renta personal, las cuales representan un avance inédito en esta materia a nivel regional.

Hasta el último año, la tributación sobre la renta personal en este país constaba de tres cédulas con alícuotas diferentes: general (que reúne a las rentas del trabajo, por honorarios, rentas de capital, no laborales y pensiones), ganancias ocasionales y dividendos (que tributaban con tasa de 10% a partir de cierto nivel de exención). Desde el inicio, el proyecto del gobierno colombiano planteó la idea de unificar las bases gravables de todos los ingresos y aplicar una sola escala de alícuotas progresivas como la que rige para los ingresos englobados en la cédula general. Luego de varias negociaciones y ajustes al proyecto original, la reforma aprobada estableció que, a partir de 2023, los dividendos pasarían a integrar dicho esquema, aunque con tasas reducidas: se aplicará un descuento marginal de 19% para todo nivel de ingreso por lo que la tasa máxima efectiva para dividendos distribuidos en el país llegaría gradualmente a 20% (véase el cuadro siguiente).

Escala de alícuotas del impuesto sobre la renta de personas físicas en Colombia-cédula general y dividendos, 2023 (En porcentajes)

Rangos en Unidades de Valor Tributario (UVT)		Alícuota marginal cédula general (trabajo, pensiones y otros)	Alícuota marginal dividendos (efectiva con descuento)
Desde	Hasta		
0	1 090	0%	0%
1 090	1 700	19%	0%
1 700	4 100	28%	9%
4 100	8 670	33%	14%
8 670	18 970	35%	16%
18 970	31 000	37%	18%
31 000	En adelante	39%	20%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la legislación.

Nota: El valor de la Unidad de Valor Tributario (UVT) para el año fiscal 2023 es de 42.412 pesos colombianos.

Por otra parte, las ganancias ocasionales mantuvieron su tratamiento como una cédula independiente pero, entendiendo que suelen estar concentradas en los individuos de mayores ingresos, se incrementaron las alícuotas proporcionales de 10% a 15% en el caso de herencias, donaciones y enajenaciones de activos, y de 20% a 35% para los ingresos por premios de rifas y loterías. Adicionalmente, en lo que se refiere a la cédula general, se introdujeron algunos ajustes en la base imponible como, por ejemplo, la reducción del tope monetario de la "renta exenta" del 25% del valor total del ingreso laboral neto, la introducción de una nueva deducción por dependientes y por la adquisición de bienes y servicios, y la eliminación de algunos ítems como rentas exentas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Ley 2.277 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2022).

3. Niveles de exención y de aplicación de alícuotas mínimas y máximas

Cuando se analiza el diseño del impuesto sobre la renta de personas físicas es necesario considerar no sólo el valor al que se fijan las alícuotas impositivas legales sino también el nivel de ingreso a partir del cual los contribuyentes deben comenzar a pagar el impuesto (nivel de exención), así como el nivel de ingreso al que comienza a aplicarse la tasa marginal máxima.

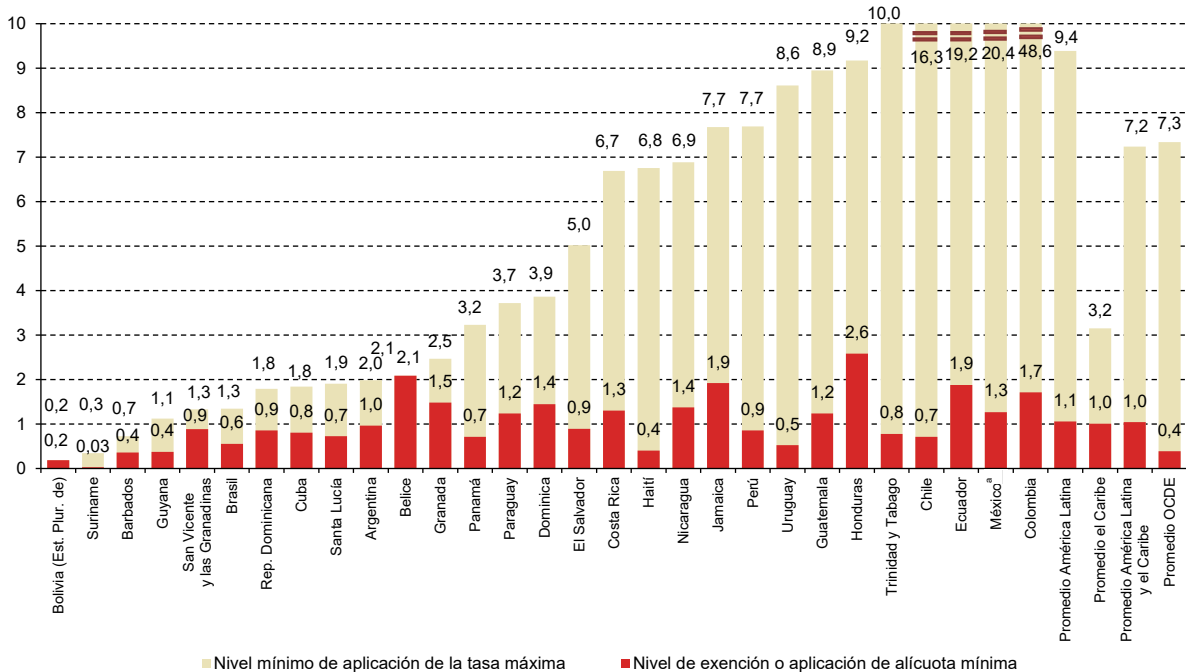
En ese sentido, de acuerdo con CEPAL (2017), América Latina y el Caribe es una región en la que el nivel de exención del tributo resulta relativamente superior al de otras regiones geográficas, siendo únicamente superado por África Sub-Sahariana y Asia Meridional. Alrededor de 2013, los contribuyentes de los países de la región con un nivel de ingreso, en promedio, inferior a 1,4 veces el PIB per cápita se encontraban exentos del pago del impuesto, mientras que en Europa Occidental y Norteamérica esta exención se aplicaba a un nivel de ingreso menor a 0,3 y 0,6 veces el PIB per cápita, respectivamente.

Cabe destacar que la brecha señalada respecto de los países desarrollados se ha reducido considerablemente respecto a décadas anteriores, lo que ha permitido ampliar el alcance del tributo. Sin embargo, esta diferencia encuentra su explicación en la diferencia entre los niveles de desarrollo (PIB per cápita) y en la necesidad de dejar fuera del gravamen a un nivel de ingreso que considere valores de subsistencia familiar. En la mayoría de los países de la región se consolidó una tendencia de disminución del ingreso gravable a partir del cual se aplica la alícuota mínima. Esta tendencia ha sido resultado de varias reformas en el diseño de los tramos de ingresos gravados y la eliminación de exenciones y deducciones personales, reduciéndose el nivel de exención promedio en un 36% entre 2007 y 2016 (CEPAL, 2017).

Los niveles de exención y de ingreso a partir del cual se comienza a aplicar la tasa máxima en los países que componen la región de América Latina y el Caribe presentan, una vez más, un elevado grado de heterogeneidad. El gráfico 14 muestra que, en promedio para la región, el nivel de ingreso requerido para comenzar a tributar el impuesto sobre la renta de personas físicas resultó en 2021 equivalente a 1,0 veces el valor del PIB per cápita, o sea, más del doble respecto del promedio calculado para los miembros de la OCDE (0,4 veces). Sin embargo, existen notorias diferencias en ambas subregiones²¹. En la mayoría de los 10 países del Caribe, tales como Barbados, Guyana y Suriname, se requiere un nivel de ingreso menor a la mitad de su PIB per cápita, mientras que en Belice los contribuyentes quedan sujetos al pago del impuesto a partir de un ingreso equivalente a 2,1 veces el PIB per cápita; en Jamaica dicho umbral equivale a 1,9 múltiplos del PIB por habitante y en Granada y Dominica, 1,5 y 1,4 veces dicho parámetro de referencia. Por su parte, en América Latina (19 países) se observa que Bolivia (Estado Plurinacional de), Haití, Uruguay y Brasil son los países con un nivel de exención inferior al resto de los países, siendo estos ingresos equivalentes a 0,2, 0,4, 0,5 y 0,6 veces el PIB per cápita, respectivamente, todos ellos con valores cercanos al promedio calculado para los 38 países de la OCDE. En el otro extremo es posible identificar a Honduras, Ecuador y Colombia como los países que presentan los mayores niveles de exención, siendo equivalentes a 2,6, 1,9 y 1,7 veces el PIB per cápita en cada caso.

²¹ La forma de determinación del nivel de ingreso a partir del cual se comienza a tributar el impuesto difiere entre los países en tanto los mismos cuentan con a) una deducción estándar personal para las rentas del trabajo, computable para todos los contribuyentes alcanzados por el gravamen sin excepción (en Argentina y en varios países del Caribe); b) la inclusión de una alícuota nula inicial en la misma escala progresiva del impuesto, aplicable hasta cierto nivel de ingreso gravable (observable en la mayoría de los países de América Latina como, por ejemplo, Brasil, Colombia y El Salvador); c) un crédito tributario computable una vez determinada la obligación tributaria, como es el caso singular de México con el "subsidio para el empleo" (que puede asimilarse a una deducción estándar bajo ciertas condiciones).

Gráfico 14
Niveles de exención y de ingreso de aplicación de la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina (19 países) y el Caribe (10 países), 2021
(En múltiplos del PIB per cápita)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de L. Peragón (coord.), Sumario de Legislación Tributaria de América Latina 2021, Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), 2022; Ernst & Young, Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2021-22, Londres, 2022, y legislación tributaria actualizada para países específicos. Los datos de PIB per cápita en moneda nacional y a valores corrientes provienen de la base de datos del Banco Mundial (en línea, acceso: 15-07-2023). Dado que estos datos suelen estar sujetos a recurrentes actualizaciones, las cifras presentadas podrían diferir levemente de las presentadas en anteriores versiones de este documento, sin afectar las tendencias identificadas respecto a cada indicador.

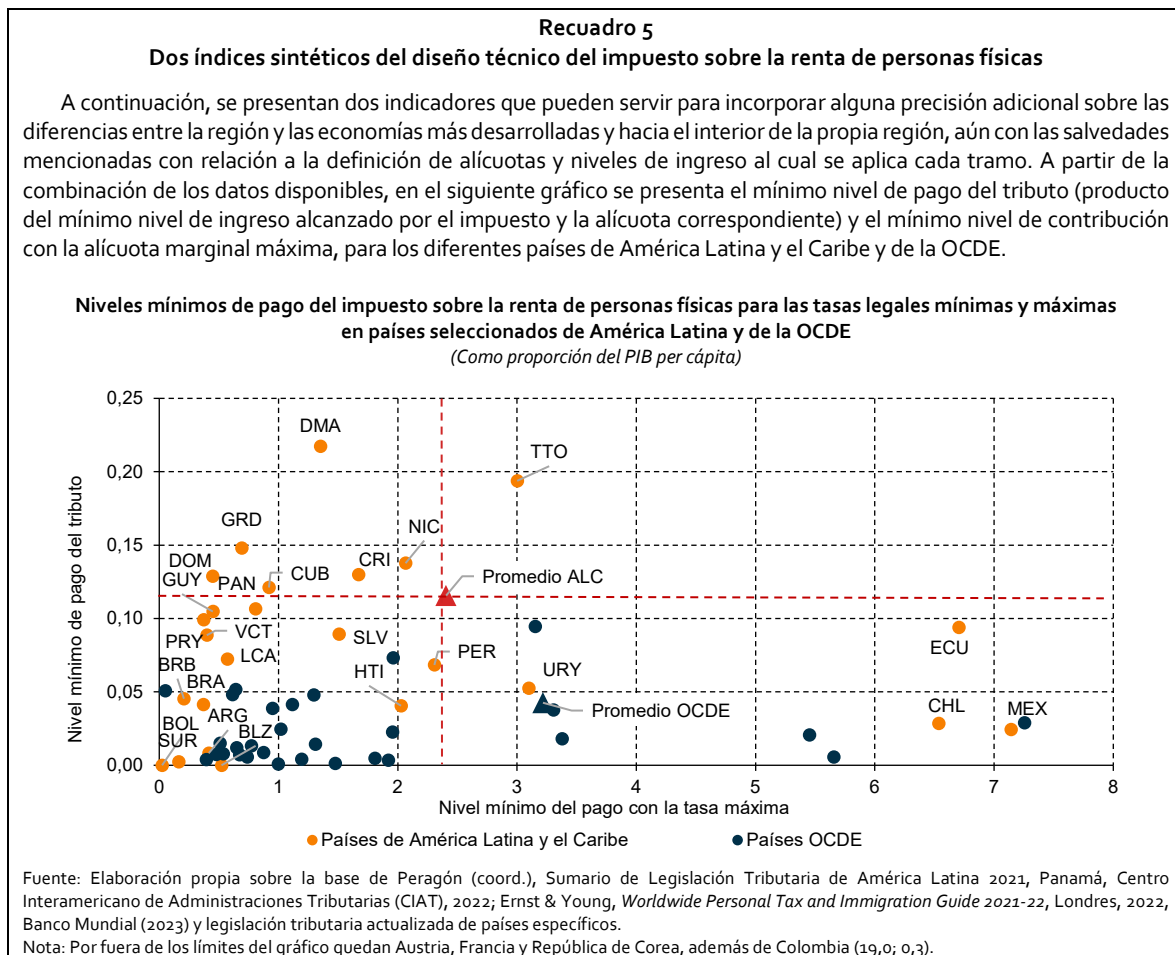
Nota: Los niveles de aplicación de las alícuotas corresponden a la tributación progresiva sobre las rentas laborales, pudiendo diferir de los vigentes para aquellas provenientes de actividades lucrativas en algunos casos puntuales. Para el nivel de exención se considera solamente el valor de la deducción estándar o mínimo no imponible (sin otras deducciones referidas a características personales del contribuyente) o bien el ingreso gravable hasta donde se aplica una alícuota nula (y por tanto no origina obligación impositiva efectiva). Por su parte, para el nivel mínimo de aplicación de la tasa máxima, se considera el nivel de ingreso neto gravable establecido en la normativa para dicha alícuota, al cual se adiciona el monto mínimo exento calculado anteriormente para cada caso en particular. El promedio para América Latina incluye 19 países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. El promedio para el Caribe incluye 10 países: Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago. El promedio calculado respecto de los 38 países de la OCDE incluye los casos de América Latina y el Caribe (Chile, Colombia, Costa Rica y México).

^a Para determinar el nivel de exención o de aplicación de la tasa mínima en México (año 2021) se calculó una deducción estándar "teórica" de manera de asegurar su comparabilidad con el resto de los casos analizados. Se partió dividiendo el máximo anual permitido en concepto de crédito al salario (\$4.884,24) por la tasa mínima aplicable (1,92%), y se adicionó el monto anual máximo deducible en concepto de bono anual y bono por vacaciones (\$4.032,90 en dicho año), resultando en un valor nominal de \$258,420,40; dicha cifra equivale, aproximadamente, a 1,3 veces el PIB per cápita.

Por otro lado, el nivel de ingreso a partir del cual se aplican las tasas máximas legales, en promedio para la región, resulta ser de 7,2 múltiplos del PIB per cápita, prácticamente al mismo nivel promedio de los países pertenecientes a la OCDE (7,3) aunque mostrando también diferencias significativas a nivel de subregiones y de países seleccionados. Mientras que para América Latina esto representa un promedio de 9,4 veces el PIB per cápita, al interior de la subregión se encuentran casos como los de Brasil o Argentina, donde dicho valor de referencia resulta ser igual a 1,3 y

2,0 respectivamente, frente a otros como Chile (16,3), Ecuador (19,2), México (20,4) o Colombia²² (48,6). Estos últimos, precisamente, son varios de los países que más recientemente han introducido modificaciones en su legislación tributaria para incrementar los niveles de imposición sobre los contribuyentes de mayores ingresos (véase el recuadro 2).

La brecha entre países en cuanto a este indicador no es tan amplia entre los países del Caribe (10 países), donde el nivel de ingreso para aplicar la tasa máxima resulta ser, en promedio y en múltiplos del PIB per cápita, de 3,2 para la subregión, en la cual los valores individuales varían entre 0,3 en Suriname y 10,0 en Trinidad y Tabago (véase el gráfico 14). En ese sentido, la amplitud entre los niveles de exención (tasa mínima) y los de aplicación de la alícuota máxima constituye otro elemento relevante para ilustrar, de manera aproximada, el grado relativo de progresividad teórica del tributo. Asimismo, a partir de la integración, a través de índices sintéticos, de estos niveles de referencia con las alícuotas legales aplicadas en cada margen, pueden obtenerse conclusiones similares, aunque relativizando las brechas y ponderando la situación de cada país respecto de los promedios regionales (véase el recuadro 5).



²² Este caso en particular es el que mejor ilustra la tendencia señalada ya que, previo a la reforma introducida en 2018, el impuesto sobre la renta de personas físicas contaba con una alícuota marginal máxima de 33%, la cual se aplicaba a partir de un nivel de ingreso neto equivalente a 6,5 veces el PIB.

En primer lugar, una de las explicaciones de la baja recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas se relaciona con los elevados niveles de ingreso a partir de los cuales se comienza a tributar y, adicionalmente, las alícuotas con que se alcanzan a los más bajos niveles de ingreso son levemente más bajas. No obstante, al predominar la primera de las características, resulta un nivel de pago inicial del tributo mucho más elevado que en los países de la OCDE, medido en relación con el PIB por habitante de cada una de las regiones. Claramente, el porcentaje de potenciales contribuyentes alcanzado por el impuesto es menor en América Latina y el Caribe.

Por su parte, el gráfico también ilustra el nivel mínimo de pago relativo del impuesto con la tasa máxima. En los países de la OCDE ese nivel es, en promedio, equivalente a 3,2 veces el PIB per cápita, más elevado que el nivel de 2,4 para América Latina y el Caribe. Teniendo en cuenta que, como se mostró en el gráfico 14, los niveles desde donde se aplica la tasa máxima son muy similares, la diferencia se origina en las mayores alícuotas marginales de OCDE. En efecto, solamente Chile, Colombia, Ecuador y México presentan un piso de pago de la alícuota máxima por encima del nivel medio de la OCDE (6,5; 6,7; 7,1 y 19,0 veces del PIB por habitante, respectivamente).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las fuentes de información citadas más arriba.

Por último, es necesario remarcar que, además de contemplar un nivel de exención para los contribuyentes de menores ingresos (ya sea a través de una deducción personal estándar, de un tramo inicial de la escala de alícuotas progresivas con impuesto nulo o bien de un crédito tributario computable), todos los países de América Latina y el Caribe han incluido una serie de tratamientos especiales en el marco normativo del impuesto sobre la renta de personas físicas. Todos ellos, en mayor o menor medida, incrementan dicho nivel de exención para cada contribuyente de acuerdo con sus propias características particulares y, en suma, reducen aún más el ámbito de aplicación del impuesto y su potencial recaudatorio y redistributivo, como fuera comentado en el recuadro 3.

Así, por ejemplo, son comunes en la región las deducciones permitidas por cargas de familia y gastos varios atribuibles al contribuyente, todas las cuales están orientadas a "personalizar" el tributo y apuntan a nivelar las cargas impositivas en función de la desigual capacidad contributiva de los contribuyentes. Si bien muchas de ellas resultan justificables desde una perspectiva de equidad, en su mayoría suelen tener orígenes muy antiguos y responden a convenciones sociales que, probablemente, han venido transformándose a lo largo de las últimas décadas. En algunos casos, inclusive, estas deducciones podrían contener sesgos implícitos de género o incentivos hacia determinados comportamientos económicos (como la elección de la modalidad de contratación en los mercados laborales) que serían difíciles de justificar en el contexto actual. Algo similar podría señalarse acerca de otros tratamientos diferenciales como las exoneraciones subjetivas las cuales, directamente, excluyen a determinados contribuyentes del tributo y pueden generar efectos contradictorios en términos de equidad horizontal y vertical.

III. Tipología de casos y vinculación con otros tributos relevantes

Esta sección presenta una clasificación de los países en función de las características y relevancia recaudatoria del tributo sobre la renta de personas físicas. Esta tipología apunta a diferenciar por grupos de países el estado de situación actual en lo que respecta a este tributo, entendiendo que las urgencias y necesidades son diferentes entre casos y que las potenciales recomendaciones de política deben partir de dicho punto de referencia para poder ser adaptadas a los diferentes contextos tributarios. Además, en esta sección se incorpora un análisis de las interacciones del impuesto sobre la renta de personas físicas con los restantes tributos que completan y complementan la tributación con mayor impacto redistributivo y que recaen, de alguna manera, sobre las mismas bases imponibles. Esto incluye a los impuestos sobre la propiedad (en sus principales variantes), a las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social (de especial relevancia para el trabajo asalariado) y a los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes (con foco en aquellos esquemas que sustituyen la tributación tradicional sobre la renta y, fundamentalmente, en los que engloban a los trabajadores independientes).

A. Una tipología de los países de la región en relación con el tributo

A partir de la información presentada en las secciones previas, es posible identificar diferentes grupos de países, atendiendo a la importancia y a las características de la imposición sobre la renta de personas físicas. Como toda tipología, implica cierta simplificación que oculta situaciones propias de cada caso, pero, de todos modos, es un intento de esbozar una clasificación de los casos que debe ser considerada como un principio y no un final en la evaluación de los diferentes sistemas tributarios de la región.

Antes de ello, es necesario tener en cuenta que la introducción y el posterior desarrollo del mencionado tributo a lo largo de la región están estrechamente vinculados con las propias raíces históricas de los respectivos sistemas tributarios. Es por ello que en la mayoría de los casos de América Latina el tributo, desde sus orígenes, ha tenido semejanzas con el modelo de tributación

estadounidense, mientras que en los países del Caribe, al menos en los que se aplica el gravamen, el diseño del mismo se ha inspirado en el modelo que hoy se puede comprobar en los países de Europa Occidental. En estos casos se presentan alícuotas marginales relativamente más elevadas y bases imponibles más amplias que se traducen, en general, en rendimientos recaudatorios superiores para este tributo y una mayor importancia relativa del mismo en las respectivas estructuras tributarias. También se debe reconocer la desigual complejidad en materia de administración tributaria del impuesto en las dos subregiones debido a las poblaciones mucho más numerosas de los países latinoamericanos, donde se ven exacerbados fenómenos como la informalidad y la desigualdad, con impactos concretos en la capacidad recaudatoria de los distintos sistemas tributarios.

Aun con las salvedades mencionadas, se pueden diferenciar cuatro grupos de países según las características que se introducen en el diagrama 1, y en relación con los promedios regionales de cada variable. Se trata, básicamente, de clasificar los países de acuerdo con la importancia que tiene en cada uno de ellos la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas tanto en términos del producto como del total de carga tributaria, aunque se han tenido en cuenta otros aspectos de relevancia (entre ellos, el nivel de las alícuotas marginales y los niveles de ingreso para la aplicación del tributo). Debe notarse que, para permitir la comparación entre países con muy diferente importancia y configuración de sus regímenes contributivos de seguridad social, se ha tomado como referencia la carga tributaria total neta de la recaudación en concepto de contribuciones sobre los salarios destinados al financiamiento de esos sistemas.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recopilada de los países.

Nota: Al contar con información actualizada para el año 2021, la conformación de los grupos de la tipología presenta leves cambios respecto de la versión presentada en el Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2023 (CEPAL, 2023), donde se tomaron como referencia las cifras de recaudación tributaria correspondientes al año 2019 previo a la pandemia. Sin embargo, como puede comprobarse, esto no invalida ninguna de las conclusiones y reflexiones acerca de las diferencias entre países de la región en relación con el impuesto sobre la renta de personas físicas y su respectivo estado de situación comparado.

Quedan fuera de esa tipología nueve países, mayoritariamente del Caribe que, por diferentes razones, resultan de muy difícil clasificación. Se trata de casos donde no se tiene disponibilidad de información cuantitativa y donde no existe alguna característica que permita su agrupamiento o bien, en donde el impuesto sobre la renta de personas físicas adquiere una fisonomía técnica tan particular que no resulta asimilable a otros países de la región²³. Entre ellos se encuentran Antigua y Barbuda y Bahamas donde, al menos en la actualidad, no existe un impuesto sobre la renta de personas físicas y cobra importancia el impuesto sobre la propiedad. Esos mismos aspectos técnicos, administrativos y también relacionados con la economía política del gravamen, son los que tornan muy específicos a la mayoría de estos casos.

Se ha podido apreciar que forman parte del grupo A seis países donde la mayor relevancia del tributo aquí analizado se corresponde con tasas marginales máximas más elevadas que el promedio regional (véase, a continuación, el cuadro 3 con información detallada para todos los países de la región). A su vez, se aplican tasas mínimas muy elevadas en Guyana y Trinidad y Tabago, y muy reducidas en México. Este caso, adicionalmente, es el que presenta la mayor cantidad de alícuotas progresivas distintas en su diseño (11). Debe recordarse que el impacto de las alícuotas mínimas debe ser evaluada junto con el nivel de ingresos desde donde se comienza a tributar, como se desprende de la sección anterior. Por otra parte, en Barbados y Uruguay la tributación directa es complementada con una imposición sobre los patrimonios de cierta importancia, como se verá más adelante.

En el otro extremo, el grupo D está conformado por tres países centroamericanos y tres de América del Sur. A excepción de Colombia y Nicaragua, los países de este grupo exhiben tasas marginales máximas inferiores al promedio regional. En cambio, las tasas mínimas, en promedio y especialmente en algunos casos como Colombia y República Dominicana, son bastante superiores al promedio (véase el cuadro 3). El caso de Guatemala es especial al tratarse de un país con baja carga tributaria tanto total como del impuesto sobre la renta, con un tributo para personas físicas aplicado con tasas muy acotadas (5% y 7%) sobre la renta imponible²⁴, cuyo diseño no resulta comparable al resto de los casos. En Bolivia (Estado Plurinacional de), se aplica un impuesto de tasa única del 13% con un nivel de exención comparativamente bajo para los países de la región, mientras que en Paraguay el mismo consta de sólo dos alícuotas muy reducidas (8% y 10%), explicando en ambos casos la baja recaudación actual del tributo.

En situaciones intermedias se encuentran, por un lado, los países del grupo B, con menor relevancia de la recaudación del impuesto sobre las rentas de personas físicas que los correspondientes al grupo A. Allí se ubican Brasil y Chile junto con dos países del Caribe. En los casos de Brasil y Jamaica la relativamente menor importancia de ese tributo es consecuencia de una elevada carga total (por la relevancia de otros tributos), mientras que en los otros países se relaciona con una menor recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas. Algo especial es el caso de Santa Lucía que, en un contexto donde la carga tributaria total es baja y la recaudación del impuesto sobre la renta empresarial es poco significativa, registra una relativamente elevada recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas. Ello, a pesar de aplicar tasas relativamente bajas en comparación con otros países del Caribe.

Por otro lado, el grupo C reúne países donde la recaudación del tributo aportado por las personas físicas no supera el promedio regional y, salvo Panamá, tampoco lo es su participación en el total (véase el cuadro 3). Panamá presenta una mayor participación de los recursos de este tributo en el total como consecuencia de alcanzar una muy baja recaudación total. En este grupo también se encuentra Ecuador, donde existen dificultades para discriminar una parte importante de los ingresos del tributo captada a través de retenciones mensuales en la fuente.

²³ El caso de Cuba es muy particular. Mientras que en 2019 era uno de los países de la región con mayor recaudación por el impuesto sobre la renta de personas físicas (4,6% del PIB), la reciente reforma monetaria ha generado un cambio cualitativo extraordinario en las cifras tributarias del país (llevando la recaudación del tributo a 1,4% del PIB en 2021) que obliga a considerar con cautela su clasificación y comparación en el contexto regional.

²⁴ Este régimen es el actualmente aplicado para las rentas laborales, sobre una base amplia de ingresos brutos casi sin deducciones admitidas. En cambio, para las rentas derivadas de actividades lucrativas, existen dos regímenes alternativos: i) el Régimen General sobre las Utilidades Lucrativas, donde se aplica una tasa proporcional de 25% sobre la renta imponible neta de costos y gastos vinculados, y ii) el Régimen Opcional Simplificado sobre Ingresos”, similar al que se aplica sobre las rentas laborales (5% y 7%).

Cuadro 3
Principales indicadores cuantitativos utilizados para la construcción de una tipología del impuesto sobre la renta de personas físicas para los países de América Latina y el Caribe (32 países), 2021

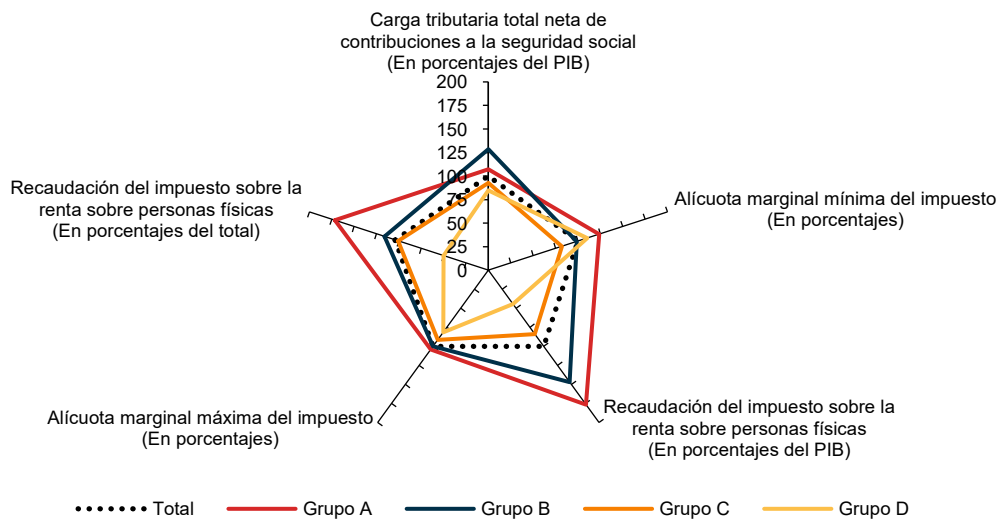
Grupo	Países	Carga tributaria total neta de contribuciones a la seguridad social (En porcentajes del PIB)	Recaudación del impuesto sobre la renta sobre personas físicas		Alicuota marginal mínima del impuesto (En porcentajes)	Alicuota marginal máxima del impuesto (En porcentajes)
			(En porcentajes del PIB)	(En porcentajes del total)		
A	Barbados	26,0	3,8	14,6	12,5	28,5
A	El Salvador	20,6	3,2	15,6	10,0	30,0
A	Guyana	15,2	2,8	18,4	28,0	40,0
A	México	14,4	3,6	24,9	1,92	35,0
A	Trinidad y Tabago	19,2	3,7	19,2	25,0	30,0
A	Uruguay	20,1	3,8	19,0	10,0	36,0
B	Brasil	25,5	3,0	11,6	7,5	27,5
B	Chile	21,0	2,4	11,4	4,0	40,0
B	Jamaica	26,5	3,5	13,3	25,0	30,0
B	Santa Lucía	19,4	2,7	14,1	10,0	30,0
C	Argentina	23,9	2,2	9,1	5,0	35,0
C	Belice	21,2	2,1	10,0	Tasa única (25%)	
C	Costa Rica	16,2	1,6	9,6	10,0	25,0
C	Ecuador	14,5	n.d.	n.d.	5,0	35,0
C	Honduras	17,7	2,1	11,8	15,0	25,0
C	Panamá	7,1	1,7	24,3	15,0	25,0
C	Perú	16,1	1,9	11,9	8,0	30,0
D	Bolivia (Estado Plurinacional de)	16,6	0,2	1,0	Tasa única (13%)	
D	Colombia	17,6	1,3	7,5	19,0	39,0
D	Guatemala	12,0	0,7	6,0	No comparable	
D	Nicaragua	20,6	1,6	8,0	10,0	30,0
D	Paraguay	10,2	0,1	1,3	8,0	10,0
D	República Dominicana	14,4	1,3	8,9	15,0	25,0
Resto	Antigua y Barbuda	16,8	0,0	0,1	No aplica	
Resto	Bahamas	16,4	0,0	0,0	No aplica	
Resto	Dominica	n.d.	n.d.	n.d.	15,0	35,0
Resto	Granada	n.d.	n.d.	n.d.	10,0	28,0
Resto	Haití	n.d.	n.d.	n.d.	10,0	30,0
Resto	San Vicente y las Granadinas	n.d.	n.d.	n.d.	10,0	30,0
Resto	Suriname	n.d.	n.d.	n.d.	8,0	48,0
Resto	Cuba	13,3	1,4	10,2	15,0	50,0
Resto	Venezuela (República Bolivariana de)	n.d.	n.d.	n.d.	6,0	34,0
Promedio	Grupo A	19,3	3,5	18,6	14,6	33,3
Promedio	Grupo B	23,1	2,9	12,6	11,6	31,9
Promedio	Grupo C	16,7	1,7	10,9	9,7	29,2
Promedio	Grupo D	15,2	0,9	5,4	13,0	26,0
Promedio	Total ALC (25 países)	18,0	2,0	10,9	11,8	31,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023); Peragón (2022); Ernst & Young (2022); Banco Mundial (2023) y legislación tributaria de los países.

Nota: Para el cálculo de los promedios se respetaron los criterios adoptados en otras secciones de este trabajo. Por ejemplo, para los datos de carga tributaria total neta, se consideran todos los países con información disponible excepto por el caso de Cuba. Para la recaudación específica del impuesto sobre la renta de personas físicas, el caso de Ecuador se considera con valores nulos para mantener las mismas ponderaciones (25 países) asumiendo que el total de la recaudación del gravamen no es clasificable según el tipo de contribuyente. Para los datos de alícuotas mínimas y máximas, se consideran todos los países con información disponible excepto aquellos con características diferenciales y no asimilables al resto de los casos (Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Estado Plurinacional de Bolivia y Guatemala).

A modo de síntesis de esta tipología se ofrece una visión gráfica estilizada donde se comparan los cuatro rasgos distintivos de cada grupo, considerando los promedios de los países de cada grupo de la carga tributaria total y del impuesto sobre la renta de personas físicas como porcentaje del PIB y las alícuotas máximas y mínimas de ese tributo. En todos los casos, para facilitar la comparación entre los grupos se han transformados los datos en números índices, siendo el promedio total igual a 100. Se puede observar en el gráfico 15 que el grupo A, de mayor recaudación del impuesto presenta las mayores alícuotas marginales máximas y mínimas comparativamente elevadas. El grupo B, por su parte, presenta alícuotas marginales algo menores que el grupo A e inferiores niveles de recaudación del impuesto pese a aparecer como el grupo de países con mayor carga tributaria total (neta de contribuciones a la seguridad social). Se trata de países con importante volumen de recaudación proveniente de otros tributos relevantes como el IVA y los impuestos específicos sobre el consumo. El grupo C, con peor desempeño relativo en términos recaudatorios que el grupo B, presenta niveles de alícuotas máximas y mínimas no muy lejanas al promedio regional. Por su parte, el grupo D se caracteriza por presentar los menores niveles de alícuotas máximas y una limitada capacidad recaudatoria en general.

Gráfico 15
Rasgos relevantes del impuesto sobre la renta de personas físicas,
por grupo de países (índice, base 100=promedio regional)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información recopilada de los países.

La amplia diversidad de casos y las diferencias sustanciales en materia de diseño tributario, rendimiento recaudatorio, eficiencia en la administración del tributo y, de manera indirecta pero concreta, madurez del sistema tributario y solidez general de las finanzas públicas, conducen a la ya conocida premisa precautoria por la cual no existe una receta o solución única a los actuales desafíos en materia de imposición sobre los ingresos personales a lo largo de América Latina y el Caribe. Esto, por supuesto, no se contrapone al hecho de que las distintas alternativas a considerar para lograr el fortalecimiento efectivo del tributo en todos sus efectos económicos puedan servir como una guía o un marco de referencia para todos los países de la región. En todo caso, los lineamientos y las recomendaciones generales de reforma —que serán planteados y desarrollados con mayor detalle en la siguiente sección— podrán y deberán ser adaptados a los contextos específicos de cada uno de ellos en función de las posibilidades de implementación práctica en distintos momentos y circunstancias.

B. Interacciones con otros instrumentos relevantes de los sistemas tributarios

Aquí se considerarán, de manera particular, tres grupos de instrumentos tributarios. En primer lugar, se abordarán los tributos sobre la propiedad que completan y complementan la imposición con mayor impacto redistributivo, que suele englobarse en la denominada “tributación directa”. En segundo lugar, se analizarán las contribuciones obligatorias destinadas al financiamiento de la seguridad social sobre una forma particular de la renta como son los salarios. Por último, en los casos en los que existen, se examinarán los regímenes tributarios simplificados que reemplazan, entre otros, a los impuestos sobre la renta aplicados a grupos específicos de contribuyentes, en general de reducido tamaño económico.

1. Imposición sobre la propiedad

Con diferentes modalidades, los impuestos sobre la propiedad fueron durante mucho tiempo los principales instrumentos tributarios con claro impacto distributivo progresivo al estar basado su diseño en criterios de capacidad contributiva. El desarrollo posterior de la imposición sobre la renta (en América Latina desde los casos pioneros en las décadas de 1920 y 1930) relegó a estos tributos a un lugar complementario y accesorio de aquélla, que se fue acentuando hacia finales del siglo, cuando los impuestos patrimoniales fueron siendo cada vez menos relevantes. En los últimos años, no obstante, una mayor preocupación por la distribución del ingreso y la concentración de la riqueza han derivado en una renovada atención sobre estos tributos.

Así como ha cambiado la importancia relativa de estos tributos en el financiamiento de los gobiernos de los diferentes países de la región, también ha mutado la relevancia de cada uno de los impuestos que responden a esta denominación, dependiendo de la manifestación de la riqueza que se tome como referencia. Cada uno de ellos tendrá impactos diferenciales sobre la equidad, la solvencia del sector público y la asignación de recursos.

Tal vez el tributo más obvio dentro de este grupo sea el que recae sobre el patrimonio neto, el cual puede estar aplicado tanto sobre personas físicas como sobre sociedades y suele tener una periodicidad anual. Si bien en la actualidad es objeto de debate en varios países de la región, hasta el momento este tributo forma parte de las estructuras tributarias de sólo cuatro de ellos.

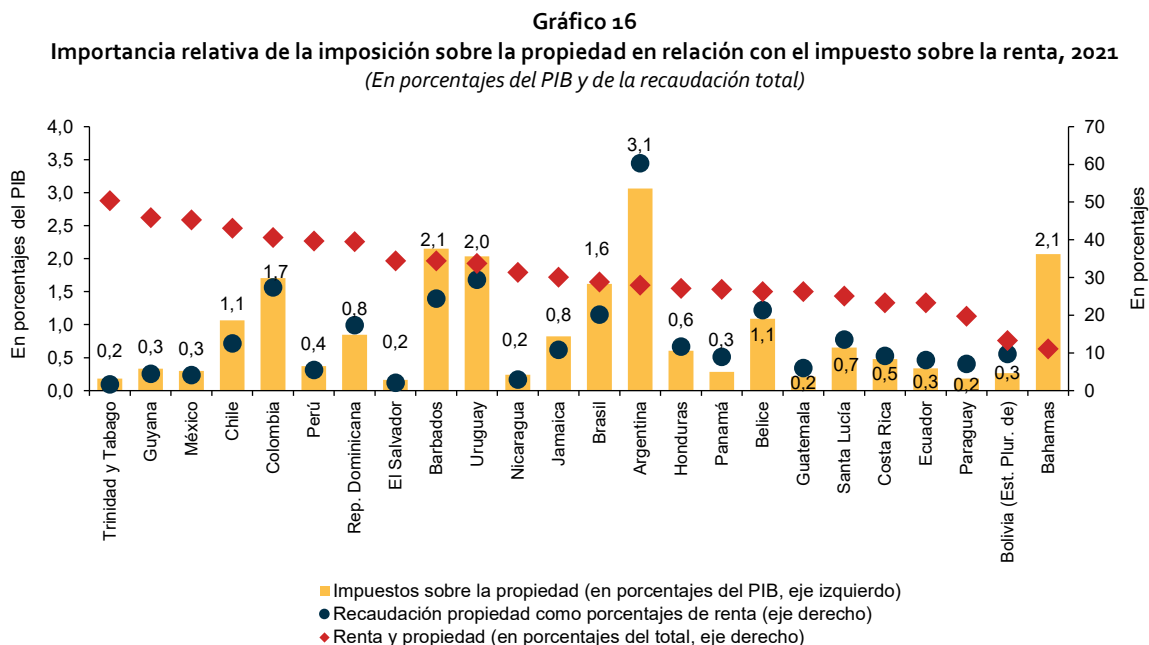
En Argentina, el impuesto sobre bienes personales está vigente desde 1991 y, tras varios años de rendimiento errático y poco significativo, fue reformado y fortalecido en su estructura a finales de 2019, estableciéndose nuevas alícuotas progresivas (relativamente superiores para aquellos bienes situados en el extranjero) que propiciaron un fuerte incremento en su recaudación²⁵. En Colombia, con antecedentes que datan de 1935, la reciente reforma tributaria reintrodujo el impuesto al patrimonio para el ejercicio fiscal 2023 (en 2022 no se aplicó) con una estructura de alícuotas progresivas y un mayor potencial recaudatorio, en comparación con la anterior versión del gravamen con tasa uniforme de 1% vigente hasta 2021. En Uruguay, a pesar de contar con una larga tradición en la materia (desde 1967), el impuesto al patrimonio para las personas físicas ha perdido peso relativo durante el último quinquenio debido a la reducción gradual de sus alícuotas, si bien es el único caso de la región en donde el gravamen también alcanza a las empresas (con alícuotas muy superiores). Recientemente, a este pequeño grupo de países se ha sumado el Estado Plurinacional de Bolivia, introduciendo el impuesto a las grandes fortunas sobre finales de 2020, con tasas progresivas sobre el patrimonio neto de las personas físicas de

²⁵ En este país, a fines de 2020 y bajo el argumento de financiar una serie de políticas públicas orientadas a morigerar los efectos de la pandemia de COVID-19, se introdujo un aporte solidario y extraordinario por única vez con base en el patrimonio de las personas físicas de mayor riqueza. El destacable rendimiento recaudatorio obtenido, en torno a 0,5% del PIB, sugiere la existencia de un espacio fiscal considerable en este campo.

mayor riqueza. En Chile y en Perú este tipo de instrumentos también ha formado parte de los proyectos más recientes de reforma tributaria de sus respectivos gobiernos, como una alternativa equitativa para asegurar el financiamiento de la recuperación en la pospandemia.

Una motivación adicional que, en muchos países, han tenido estos tributos se relaciona con las limitaciones que tienen las administraciones tributarias en muchos países de la región para alcanzar una recaudación adecuada de la tributación sobre la renta, en especial la societaria. En esos casos, la incorporación de impuestos sobre los activos u otras bases presuntivas ha intentado complementar o sustituir la tributación tradicional sobre las utilidades empresarias. En algunos casos, estos instrumentos tributarios son considerados, a los efectos prácticos, como pagos a cuenta de la imposición sobre los ingresos corporativos.

Como fue mostrado en la sección anterior, para el promedio de América Latina y el Caribe, los tributos sobre la propiedad generaron una recaudación menor a 1% del PIB en 2021, equivalente a 4,1% del total. Eso pone de manifiesto la escasa relación entre lo recaudado por los tributos patrimoniales y por la tributación sobre la renta. Por supuesto, sobresale la diversidad de casos, como se puede observar en el gráfico 16.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023).

Un caso singular es el de Argentina, donde la elevada participación de la imposición patrimonial responde a la importancia del impuesto sobre los débitos y créditos financieros, considerado dentro de los tributos patrimoniales, de acuerdo con el criterio clasificatorio de la OCDE, aunque ello resulte discutible²⁶. Precisamente, los tributos sobre las transacciones financieras merecen una mención especial²⁷. Por lo general, estos instrumentos se han incorporado en momentos de crisis fiscales, de

²⁶ En las estadísticas oficiales, Argentina lo considera como un tributo sobre los bienes y servicios, siguiendo la metodología del Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (2014).

²⁷ Cabe señalar que, además de los impuestos sobre la operatoria financiera propiamente dicha, en esta categoría de impuestos también es posible encontrar tributos aplicados sobre diversos actos jurídicos (timbres, sellos y estampillas) así como gravámenes personales que recaen sobre la compra de divisas.

manera transitoria, pero en algunos casos se mantuvieron ya superada la emergencia por contar con dos características muy valoradas por los gobiernos de la región: suelen ser de muy simple administración y pueden tener un rendimiento recaudatorio significativo en algunas circunstancias. Es así que Honduras, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) aplican un impuesto a los débitos de las transacciones financieras, mientras que en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Perú se trata de un tributo sobre los débitos y créditos en las cuentas corrientes y otras operatorias del sistema financiero.

Algunos países de la región también cuentan con un impuesto por única vez sobre las transferencias gratuitas de bienes (en especial sucesiones y donaciones). Hasta 2021 eran sólo seis los países latinoamericanos que incluían la imposición sobre las herencias en sus sistemas tributarios: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Ecuador y República Dominicana, pero todos con características jurisdiccionales muy diferentes (Jorratt, 2021). En Brasil se trata de un tributo estadual mientras que en Argentina se da la particularidad de estar vigente en una sola provincia, la de Buenos Aires, donde se introdujo en 2011. En el resto de los países de la región, como suele ser más habitual, se trata de un tributo atribuido al gobierno central, tanto en su diseño como en su administración.

Por último, especialmente en el caso de países federales pero también en varios países de organización centralizada, es frecuente la existencia de tributos aplicados sobre la posesión y/o la transferencia de determinados bienes como los inmuebles o los vehículos automotores (y otras manifestaciones de riqueza), generalmente de potestad subnacional, ya sea a nivel de estados o municipios.

En definitiva, la interacción del impuesto sobre la renta de personas físicas con distintos tributos patrimoniales se manifiesta en dos niveles. Por un lado, estos tributos "directos" pueden ser considerados como complementarios en la búsqueda de un sistema tributario más justo: en general, se trata de impuestos progresivos desde el punto de vista de la distribución del ingreso y son los que mejor se ajustan al principio de capacidad contributiva. Además, cada uno de ellos se enfoca en distintos estados temporales del patrimonio de los individuos y la generación de ingresos y riqueza a lo largo de la vida de los contribuyentes. Así se refuerza la progresividad del sistema tributario y se contrarrestan los diversos factores que explican la elevada desigualdad socioeconómica que caracteriza a los países de la región.

Por otra parte, en el plano administrativo, los impuestos particulares sobre el patrimonio individual y sobre sucesiones y donaciones permiten la implementación de un control recíproco con el impuesto sobre la renta de personas físicas a través de la comprobación de las declaraciones juradas de ambos tributos, en donde los elementos patrimoniales podrían brindar indicios acerca de las utilidades reales derivadas de su tenencia y en donde las distintas partidas de renta pondrían de manifiesto los bienes patrimoniales que sirven de soporte para las mismas. También contribuirían a la determinación y control de las ganancias de capital a partir de las operaciones implícitas con activos declarados, todo ello con un impacto final de mejora en los niveles de cumplimiento tributario y, por tanto, en la recaudación efectiva total.

2. Cargas sobre los salarios para el financiamiento de la seguridad social

La imposición sobre los salarios es considerada desde hace décadas como un tipo de tributación poco deseable por sus efectos asignativos y distributivos en tanto recae sobre un tipo específico de renta personal como son los salarios. En cambio, resulta muy diferente la valoración de estas cargas cuando se destinan a financiar alguna de las prestaciones de la seguridad social, constituyendo el pago de un salario en especie o diferido. No obstante, algunos autores suelen hacer hincapié en el hecho de que estas contribuciones más la totalidad de tributos que tienen como base la nómina salarial (netos de las prestaciones sociales) constituyen la denominada "cuña tributaria", formando parte de los costos de la mano de obra para los empleadores (OCDE/CIAT/BID, 2016).

En el trabajo conjunto de OCDE/CIAT/BID (2016) se estimó la cuña fiscal promedio de la región para el año 2013 en un nivel de 21,7% respecto de los costos laborales, lo que representa un tercio menos que el valor medio calculado en los países de la OCDE (35,9%). De acuerdo con ese estudio, esa diferencia se explica, fundamentalmente, por el casi insignificante impacto de la imposición sobre la renta personal en el costo laboral total (0,3 puntos porcentuales en la región frente a 13,3 puntos porcentuales en la OCDE). De hecho, aunque algunos países latinoamericanos mostraron una cuña fiscal superior al 30% de los costos laborales (Argentina, Brasil, Colombia y Uruguay), en ningún caso los trabajadores con un salario promedio de la economía resultaron alcanzados efectivamente por el impuesto sobre la renta de personas físicas, salvo por la excepción de México donde el gravamen representa 7,0 puntos porcentuales de la cuña fiscal total estimada (26,9%).

A lo largo de la región, las cargas sobre los salarios suelen estar destinadas a financiar regímenes contributivos de pensiones para la vejez, seguros de salud, seguros de desempleo, asignaciones familiares y otros componentes de la seguridad social, dependiendo del país. En estos casos, los efectos desde el punto de vista tanto asignativo como distributivo diferirán de los impuestos sobre los salarios más tradicionales —como podría ser el impuesto sobre la renta si el mismo tuviera mayor alcance e impacto efectivo— en la medida en que los trabajadores consideren las contribuciones a los sistemas de pensiones como salario diferido o las destinadas a los restantes componentes como salarios en especie, de manera especial el seguro de salud.

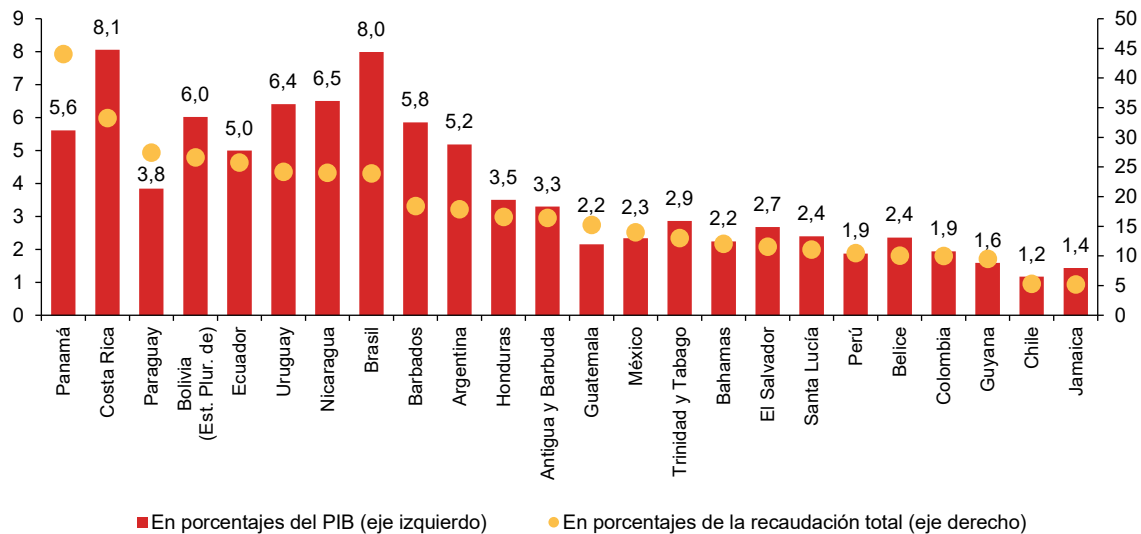
En consecuencia, para conocer el impacto de las cargas sobre los salarios resulta imprescindible considerar en qué medida generan derechos a las diferentes prestaciones de la seguridad social. Si se percibe una fuerte relación entre las contribuciones y el derecho a las prestaciones, las variaciones en las contribuciones no tendrían que generar modificaciones en la oferta de trabajo. En esos casos las contribuciones serán percibidas como ingreso por parte de los trabajadores y no debieran ser consideradas como impuestos, sino como salarios en especie²⁸.

Entre los países donde estas contribuciones resultan más significativas se encuentran los países con mayor desarrollo de la seguridad social (Costa Rica, Uruguay, Brasil, Argentina, Panamá), pero también países en los que, por su baja carga tributaria total, las contribuciones existentes alcanzan una participación relevante en el total (véase el gráfico 17). Adicionalmente, otro aspecto de gran importancia es que la comparación entre países del peso relativo de estas cargas debe tomar especial cuidado al considerar aquellos casos donde las prestaciones de la seguridad social están total o parcialmente administradas por el sector privado y, en consecuencia, su financiamiento no forma parte de los datos considerados en el gráfico citado. Sin duda, Chile es el caso más relevante, pero hay otros casos a lo largo de la región en donde existen contribuciones que no forman parte de la carga tributaria pero que, de igual manera, conllevan la movilización de recursos domésticos al interior de estos países.

Más allá de las diferencias, se entiende que cualquier reforma potencial del impuesto sobre la renta de personas físicas en alguno de los países de la región debería tomar en consideración la situación relativa previa en materia del nivel efectivo y del peso relativo de las contribuciones destinadas al financiamiento de los sistemas de seguridad social. Por un lado, por su interacción determinante del costo laboral y su incidencia —aun difícil de predecir— en variables típicas de los fragmentados mercados laborales que se observan en la mayoría de los países de la región. Además, el hecho de que su recaudación comparta mecanismos administrativos generalizados, siendo que ambos instrumentos fiscales sacan provecho de numerosos sistemas de retención en la fuente, ameritaría adoptar un enfoque conjunto en cualquier intento de reforma tributaria a fin de evitar efectos indeseados en materia de rendimiento recaudatorio e incidencia distributiva.

²⁸ Atendiendo a la particular conformación de las cargas sobre el salario, en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI se establece que si éstas están destinadas al financiamiento de la seguridad social deben ser clasificadas de manera diferenciada de la tributación, como "Contribuciones para la Seguridad Social" (FMI, 2014, p.87). Para un análisis exhaustivo de estas cuestiones, véase el trabajo reciente de Calligaro y Cetrángolo (2023).

Gráfico 17
Cargas sobre los salarios para el financiamiento de la seguridad social, 2021
(En porcentajes del PIB y de la recaudación total)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2023).

3. Regímenes tributarios simplificados

Uno de los obstáculos más importantes que han encontrado las políticas públicas para apuntalar y promover el desarrollo económico en los países de América Latina y el Caribe está dado por los relativamente elevados y persistentes niveles de informalidad económica, en sus diversas manifestaciones. En este contexto, el sistema tributario de un país puede verse afectado a través de una reducción considerable en la cuantía de recursos tributarios efectivamente recaudados respecto del nivel potencial. Los efectos finales de cualquier reforma tributaria, además, pueden quedar distorsionados de acuerdo con criterios de eficiencia y equidad distributiva.

En respuesta a este fenómeno, uno de los principales caminos adoptados por los países de la región para descomprimir la carga de trabajo de las administraciones tributarias, mejorar su efectividad en la fiscalización y contribuir con un necesario proceso de formalización económica ha consistido en la introducción de regímenes tributarios simplificados para pequeños contribuyentes. Los experimentos pioneros se implementaron a mediados de los años noventa en Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Costa Rica (1996) y Argentina (1998). A través de estos esquemas, se ha buscado facilitar el pago de impuestos a individuos y empresas con un conjunto de características muy particulares en común: a) son muy numerosos, lo que dificulta el control oficial; b) tienen bajos ingresos y cuentan con una pobre estructura organizacional, lo que los hace más inestables y con mayor riesgo de incumplimiento; c) realizan gran parte de sus transacciones en circuitos altamente informales, lo que les impide acceder a los derechos y las garantías de los marcos institucionales y regulatorios en caso de necesidad; d) su movilidad de entrada y salida al sistema formal (incluida la tributación) es elevada, lo que hace más difícil su rastreo por parte de la administración tributaria.

En esencia, estos regímenes están orientados a simplificar las normas legales y trámites administrativos necesarios para cumplir con las obligaciones tributarias, además de reducir los costos impositivos a través de una exclusión, para aquellos que cumplan determinadas condiciones, de las normas generales de los principales impuestos aplicados en cada país mediante métodos presuntivos de determinación del impuesto o fijando tasas especiales más reducidas. De esta manera, se apunta a

establecer un “puente tributario” para facilitar y fortalecer el tránsito gradual de los contribuyentes desde la informalidad hacia el régimen general tributario, mejorando el manejo de los recursos de cada agencia de administración tributaria (Gómez Sabaini y Morán, 2012).

En América Latina, los regímenes de tributación simplificada se hallan ampliamente difundidos, siendo posible encontrar algún esquema de tratamiento tributario diferencial para pequeños contribuyentes en casi todos los países de la región. En la mayoría de los casos están dirigidos a personas físicas y empresas unipersonales que realizan actividades económicas, aunque también hay países como Brasil, Costa Rica, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, donde estos regímenes se extienden o se focalizan exclusivamente en las empresas de un tamaño económico acotado según el nivel de facturación. En general, estos regímenes prevén la adhesión voluntaria y la autocategorización, y se concentran en los sectores de comercio, servicios, la producción agropecuaria de pequeña escala y el transporte de personas y de mercaderías de escaso porte.

Un aspecto central de estos regímenes simplificados radica en los criterios utilizados para establecer umbrales de imposición y limitar su alcance con respecto a determinados contribuyentes. En América Latina la variable más utilizada es el ingreso bruto anual, aunque en algunos casos también se incluyen otras restricciones —a veces en simultáneo, como en Argentina, Colombia y Perú— para acotar la aplicación de estos esquemas: la cantidad de tierra bajo explotación, el número de establecimientos, el consumo de electricidad, los alquileres pagados, el número de empleados y el capital disponible. En cuanto a la determinación de la obligación tributaria, los países de la región recurren a mecanismos indirectos o técnicas denominadas “presuntivas”, siendo la que establece una “cuota fija” por categorías de ingresos la más frecuente en la actualidad por ser la que permite la máxima simplificación en la liquidación del impuesto y, por tanto, reduce significativamente el costo administrativo para los pequeños contribuyentes. En cuanto a los aspectos formales, la mayoría de los países coincide en imponer dos obligaciones: i) la presentación periódica de declaraciones juradas, y ii) la realización de procesos de facturación, en algunos casos mediante la modalidad electrónica digital con carácter obligatorio.

En general, los esquemas pioneros en la región han tenido como objetivo primario la sustitución de la obligación formal del impuesto al valor agregado (IVA) —algo similar a lo que también podría encontrarse en algunos países desarrollados— ante la dificultad de controlar e identificar de manera fehaciente la cantidad de transacciones y los niveles de facturación de los contribuyentes más pequeños y numerosos. Los avances tecnológicos observados durante la última década en varios países de la región, fundamentalmente a través de la implementación masiva de la factura electrónica, han mejorado las perspectivas en dicho sentido.

Sin embargo, en la región también se han multiplicado regímenes simplificados muy variados que sustituyen la obligación de tributar el impuesto sobre la renta de personas físicas. Esta tendencia, que no ha encontrado un correlato similar en los países desarrollados, parecería responder a las dificultades de los distintos países para incorporar contribuyentes nuevos al régimen general del gravamen en contextos de elevada informalidad, quedando su recaudación cada vez más vinculada al aporte de trabajadores asalariados en relación de dependencia que son retenidos en la fuente de generación de los ingresos.

Actualmente es posible encontrar casos, especialmente de América Latina, donde estos regímenes se centran específicamente en dicho tributo, como el Régimen Especial de Renta en Perú o el Régimen de Impuesto Único en Chile, así como otros que lo incluyen dentro de un conjunto de instrumentos sustituidos (principalmente el IVA) como sucede, por ejemplo, con el Régimen Impositivo Simplificado (RISE) en Ecuador o el Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) en República Dominicana. Incluso pueden incluir, además del impuesto sobre renta, la sustitución del pago de tributos subnacionales, como en el caso del Régimen de Microempendedor Individual (MEI) en Brasil o en el Monotributo Unificado en Argentina. Asimismo, coexisten en la región esquemas que acumulan más de veinte años de vigencia ininterrumpida, como el Sistema Tributario Integrado (STI) y el Régimen

Agropecuario Unificado (RAU) en el Estado Plurinacional de Bolivia, junto con otros de introducción más actual orientados a los microemprendedores, como el Régimen Simple de Tributación (RST) en Colombia²⁹ o el Régimen Simplificado para Pequeñas Empresas (RESIMPLE) en Paraguay, ambos vigentes desde 2020, lo que muestra la consolidación de esta tendencia regional en materia tributaria.

El caso más reciente en la región está dado por el Régimen Simplificado de Confianza (RESICO) en México, vigente desde enero de 2022, el cual busca facilitar el cumplimiento del impuesto sobre la renta y del IVA tanto para personas físicas como para empresas hasta cierto monto de ingresos brutos anuales. Además de ofrecer tasas impositivas reducidas y relajar ciertos requisitos formales como el de presentar declaraciones informativas de operaciones con terceros, una característica novedosa de este régimen tiene que ver con la mecánica automática de determinación del impuesto sobre la renta personal. Es que ahora la declaración de ingresos que debe presentarse mensualmente estará prellenada por la agencia de administración tributaria sobre la base de información proveniente de los comprobantes fiscales electrónicos emitidos por las personas físicas³⁰.

En varios países de la región los regímenes tributarios simplificados representan una “puerta de entrada” al ámbito tributario lo que, de otra forma, no sería factible proviniendo desde una situación de informalidad ante los usualmente elevados costos de cumplimiento del tributo. En ese sentido, adquiere una relevancia crucial el diseño técnico del régimen simplificado—incluidas las reglas que influyen sobre la movilidad de los contribuyentes al interior del mismo— y su articulación con los tributos sustituidos, particularmente con la imposición sobre la renta de personas físicas. La consolidación de regímenes simplificados ampliamente generosos puede generar incentivos a permanecer indefinidamente en estos esquemas especiales y ello plantea una serie de impactos negativos sobre la solvencia, equidad y eficiencia del sistema tributario en conjunto.

En efecto, en la mayoría de los casos, los esquemas simplificados de cuota fija mensual suelen quedar, aún en sus categorías de mayores ingresos, rezagados respecto de los regímenes generales tributarios en términos de costos financieros y administrativos para los contribuyentes. Ante este panorama, más allá de los posibles ajustes en los parámetros de los regímenes simplificados, un enfoque alternativo consiste en la implementación de algún mecanismo especial orientado a disminuir transitoriamente los “costos de entrada” del régimen general tributario y favorecer una transición gradual de los contribuyentes hacia el mismo. Por ejemplo, en Argentina un intento en esa dirección quedó plasmado en la Ley 27.618 de 2021 (Régimen de Sostenimiento e Inclusión Fiscal para Pequeños Contribuyentes), que estableció diversos mecanismos e incentivos tributarios para facilitar la transición y el acceso al régimen general, entre ellos un régimen voluntario que ofrece, durante los primeros tres años desde la inscripción, un descuento en el saldo deudor del IVA equivalente a 50% en el primer año, 30% en el segundo y 10% en el tercero.

Por otra parte, con el objeto de incrementar la cobertura de la protección social y alcanzar a trabajadores que estaban al margen de sus prestaciones, algunos países de la región (Argentina, Brasil y Uruguay fueron, con diferencias, los primeros) han incorporado, en sus respectivos regímenes simplificados, las obligaciones relacionadas con los aportes a los sistemas contributivos de pensiones y seguro de salud. En esos casos, el esquema conocido como monotributo ha tenido un rápido y amplio desarrollo desde su inauguración a fines del siglo pasado. Sin embargo, allí también aplican las

²⁹ Luego de un intento fallido con el Régimen de Monotributo (vigente entre 2017 y 2018, exclusivo para personas físicas y sustitutivo del impuesto sobre la renta y sus complementarios), el Régimen Simple de Tributación amplió su alcance también a personas jurídicas de pequeña escala. En la reciente reforma tributaria (Ley 2.277 de 2022), el gobierno colombiano introdujo una serie de ajustes a este esquema como la reducción de las alícuotas aplicadas, la eliminación del sector de servicios profesionales y la inclusión del sector de salud, educación y asistencia social.

³⁰ Este nuevo régimen ha venido a reemplazar al Régimen de Incorporación Fiscal implementado desde 2014, el cual ofrecía como principal incentivo una exención completa del impuesto sobre la renta de personas físicas desde el primer año de registro, con una reducción gradual (10% por año) del beneficio durante diez períodos fiscales.

consideraciones señaladas acerca de la necesidad de calibrar con precisión los umbrales, las cuotas impositivas, los beneficios contemplados para los contribuyentes y, por supuesto, los requisitos y procedimientos relacionados con el costo de entrada al régimen general tributario y de financiamiento de la seguridad social (Cetrángolo y otros, 2018).

En definitiva, aun cuando la recaudación de estos regímenes simplificados sea muy poco significativa en todos los países de la región, se debe destacar la utilidad de los mismos como herramientas para viabilizar la transición de una gran cantidad de contribuyentes que desarrollan sus actividades económicas en la economía informal hacia su inclusión efectiva en el régimen general tributario vigente en cada país. Además, ante escenarios de desaceleración económica regional como los evidenciados desde el inicio de la pandemia de COVID-19, estos regímenes han permitido sostener a un gran número de pequeños contribuyentes en condiciones de formalidad, brindándoles un acceso más simple y directo a diversos programas de apoyo y promoción económica. No obstante, en lo que se refiere específicamente al impuesto sobre la renta de personas físicas, resulta indispensable la calibración de las características y del funcionamiento del régimen simplificado con la normativa general del tributo para evitar que los contribuyentes perciban la transición entre los dos regímenes tributarios como un “salto al vacío” por el diferencial de costos asociados a cada uno de ellos. En algunos países, por lo tanto, será importante tener esto en consideración al momento de pensar y encarar potenciales reformas para la tributación sobre la renta personal.

IV. Efectos económicos y fenómenos asociados al tributo

Ante los profundos impactos negativos de la crisis asociada a la pandemia de COVID-19 resurgió la necesidad de impulsar y consolidar las bases del crecimiento económico en los países de la región. En ese marco, ya no se concibe como aceptable y sostenible un proceso de crecimiento que no atienda al mismo tiempo principios básicos de inclusión social, equidad distributiva (incluyendo aspectos de género), resiliencia macroeconómica (fundamentalmente dada por la sostenibilidad de las cuentas públicas) y protección del medio ambiente, lo que implica un aprovechamiento consciente de los recursos naturales disponibles (CEPAL, 2022).

La política fiscal en su conjunto ha demostrado ser de una importancia vital en la amortiguación de los efectos de la crisis, así como en el impulso de la recuperación económica posterior. Esto se ha logrado mediante la calibración de una serie de medidas que, con particularidades en todos los países de la región, han buscado apoyar y propiciar el crecimiento del consumo, la producción y la inversión en la mayoría de los sectores críticos de las respectivas economías.

Teniendo en cuenta las limitaciones de la tributación sobre la renta de personas físicas en la región, su fortalecimiento aparece como un elemento central de la necesaria reformulación de las finanzas públicas de los países. En la presente sección se propone un análisis de los efectos de la implementación del impuesto sobre la renta de personas físicas, tanto en el crecimiento económico como en la distribución del ingreso, así como en los elevados niveles de evasión registrados en torno al tributo.

A. Relación con el crecimiento económico en el contexto regional

El análisis de la relación entre la política fiscal y el crecimiento ha sido objeto permanente de estudio y debate tanto en ámbitos académicos como en el terreno de la definición de política económica. Más allá de que para algunos la tasa de crecimiento pueda ser independiente de la tributación, sobresalen las visiones que prestan especial atención a esta relación. Entre otros aspectos de relevancia, se sostiene que los efectos de la política fiscal sobre el crecimiento económico dependen del horizonte de tiempo considerado y, en algunos casos, de la distribución de la carga tributaria a lo largo de diferentes

generaciones (McLure y Zodrow, 1994). En un sentido más amplio, también ejercen su influencia la percepción acerca del comportamiento de los agentes y el grado de la credibilidad de las estrategias adoptadas por los gobiernos (Martner y otros, 2017).

En la práctica, este debate pone en evidencia una discusión acerca de la importancia y del signo de los multiplicadores fiscales, que brindan una idea anticipada de la variación potencial del PIB en respuesta a cambios en las políticas de gasto o ingreso público. Estudios existentes se refieren de manera específica a países desarrollados, donde predominan elevados niveles de carga tributaria y, si bien las estadísticas y técnicas de medición presentan limitaciones y debilidades recurrentes, habría ciertas evidencias empíricas que sugieren un efecto negativo de los impuestos sobre el crecimiento (Alesina y otros, 2015). También con referencia a los países más desarrollados, y prestando atención a la estructura tributaria, distintos estudios han enfatizado el hecho de que tener sistemas tributarios concentrados en el impuesto sobre la renta se asocia con menores tasas de crecimiento (Salinas y Delgado, 2012; Akgun y otros, 2017).

Durante un largo tiempo, esas valoraciones han contribuido a una prescripción sesgada por parte de académicos y algunos organismos internacionales, quienes, considerando exclusivamente la evidencia de países desarrollados, recomendaban de manera general la reducción sistemática de las tasas máximas del tributo con el argumento de que las mismas atentaban contra el ahorro y la inversión privada y, por transición, contra el ahorro nacional y la tasa de crecimiento de largo plazo. Esa recomendación aplicada a países en desarrollo implicaría la reducción o sustitución de estos tributos —especialmente el que recae sobre los individuos— por otros instrumentos supuestamente menos distorsivos como el IVA, aún a sabiendas de los costos potenciales que ello implicaría sobre la equidad y progresividad tributaria (O'Reilly, 2018).

Una perspectiva adaptada a los países de América Latina y el Caribe requeriría considerar, en primer lugar, la posibilidad de que la relación negativa entre la carga tributaria —y sus distintos componentes principales— y el crecimiento económico no sea estrictamente lineal y se vea relativizada de acuerdo con los niveles iniciales de recaudación en cada caso particular. Esta es la principal conclusión de un documento reciente en su evaluación de los potenciales efectos que tendría un incremento del IVA en los distintos países de la región, donde el multiplicador impositivo depende de las alícuotas generales en vigencia (Gunter y otros, 2018). Según estos autores, un aumento de dos puntos porcentuales en la tasa de dicho tributo, que tendría un impacto recaudatorio significativo en todos los casos, podría no tener casi ningún efecto negativo en el PIB de los países que tienen tasas impositivas bajas, como Costa Rica, El Salvador, Guatemala y el Paraguay, y hasta sería levemente expansivo en Panamá, cuya alícuota actual es del 7%. Esta característica también podría repetirse en el caso de los impuestos sobre la renta, en el que varios de los países de América Latina y el Caribe mantienen tasas legales considerablemente menores a las que se aplican en los países desarrollados (Banco Mundial, 2022).

Aun en los casos donde las estimaciones sugerirían que los impuestos como el IVA son menos nocivos para el crecimiento que los impuestos directos sobre la renta específicamente en los países de América Latina y el Caribe, las diferencias observables con los países desarrollados también pueden estar vinculadas a las características de diseño tributario, particularmente en la imposición sobre la renta personal, donde las deficiencias en ese sentido reforzarían los impactos negativos asociados al gravamen (Acosta Ormaechea y otros, 2021). Es por ello que la aplicación de reformas que apuntaran a mejorar el funcionamiento de dicho gravamen podrían generar una ganancia en términos recaudatorios para los países de la región, sin costos significativos en materia de crecimiento y con beneficios adicionales en términos de progresividad.

Por lo tanto, si se adoptara una visión más integral y ajustada a la región, la tributación y, en particular, el impuesto sobre la renta de personas físicas podrían tener un efecto positivo en el crecimiento a través de diversos canales. En primer lugar, mediante el financiamiento que aportarían

para viabilizar la provisión de bienes y servicios por parte del Estado, tales como carreteras, agua y saneamiento, salud y educación, entre otros, lo cual permitiría incrementos en la tasa de rendimiento de las inversiones privadas. Un segundo canal estaría dado por la utilidad del tributo como herramienta redistributiva. Si se entiende que las desigualdades socioeconómicas profundas como las que se observan a lo largo de la región de América Latina y el Caribe atentan y son contrarias a la sostenibilidad de cualquier proceso de crecimiento económico, el impuesto sobre la renta de personas físicas aparece como el principal instrumento tributario para incidir en distribución de los ingresos y la riqueza determinada por el propio mercado, complementando el conjunto de políticas de gasto público y transferencias que apuntan en el mismo sentido (CEPAL, 2017). Como tercera vía adicional, una mayor recaudación tributaria captada por la aplicación de este tributo contribuye a la estabilidad macroeconómica de los países, aportando una posición fiscal más sólida, reduciendo la exposición a eventuales crisis domésticas y externas y viabilizando la adopción de políticas contracíclicas.

El impuesto sobre la renta de personas físicas es reconocido por los especialistas como uno de los principales estabilizadores fiscales automáticos con los que cuentan los países a los efectos de lograr una suavización de las fluctuaciones inherentes al ciclo económico. Cuando son significativos, los estabilizadores fiscales automáticos contribuyen a estimular la economía en épocas de recesión, y a atemperar los períodos de recalentamiento, por lo que ejercen una función reguladora. Sin embargo, las evidencias empíricas dan cuenta de un tamaño muy acotado de estos instrumentos en los países de América Latina y el Caribe y de su limitada capacidad estabilizadora respecto de lo observado en los países más desarrollados (Martner, 2000; Suescún, 2007), en gran parte explicada por el relativamente bajo nivel de ingresos tributarios que genera el impuesto sobre la renta de personas físicas en la mayoría de los países de la región (CEPAL, 2018)³¹.

A la luz de los impactos de la pandemia de COVID-19, un estudio muy reciente basado en microsimulaciones para países seleccionados (Colombia, Ecuador y Perú) concluye que el efecto del impuesto sobre la renta de personas físicas como estabilizador automático durante 2020 fue modesto y estuvo concentrado en el decil de mayores ingresos en todos los casos (Avellaneda y otros, 2021). En dicho resultado inciden, por una parte, la prevalencia del empleo informal y, por otra, ciertas debilidades en el diseño del gravamen, especialmente los altos niveles de exención y la presencia de deducciones para gastos personales. De ahí que las reformas superadoras en materia de imposición sobre la renta personal pueden tener, en el contexto de los países de la región, múltiples beneficios macrofiscales que compensarían con creces cualquier efecto negativo residual sobre el crecimiento a largo plazo de sus respectivas economías.

B. Efectos sobre la equidad: progresividad y potencial redistributivo del tributo

Como se ha adelantado, la característica que distingue al impuesto sobre la renta de personas físicas respecto de otros instrumentos tributarios es su potencialidad como instrumento redistributivo. Generalmente, como complemento del impacto directo de un conjunto de transferencias y programas de gasto público social y del efecto complementario de otros tributos directos, este gravamen puede adquirir un rol protagónico para establecer ciertos límites a la generación y el ensanchamiento de las desigualdades y las brechas de ingresos.

³¹ Esa debilidad es reforzada, por el lado de las erogaciones, por la limitada expansión de los seguros de desempleo, debido a la elevada informalidad de las economías y sus mercados laborales.

Sin embargo, para que el impuesto cumpla esta función, requiere un adecuado diseño y una eficiente implementación que aseguren que la carga del tributo se distribuya entre los contribuyentes de manera tal de respetar el principio de capacidad de pago. Al mismo tiempo, resulta indispensable que el impuesto tenga un alcance amplio ya sea en cuanto a la conformación de su base imponible como al universo de contribuyentes alcanzados en el contexto específico de cada país, lo que definirá finalmente su recaudación y su incidencia efectiva (impacto redistributivo). A su vez, el diseño de un tributo no puede desatender la incidencia concreta que el mismo puede tener sobre las brechas de género comprobables en los países de la región, las cuales son transversales y, en general, se refuerzan con las desigualdades económicas (véase el recuadro 6).

Recuadro 6

Aspectos vinculados con la equidad de género en el impuesto sobre la renta de personas físicas

Durante las últimas décadas, ha sido creciente la preocupación sobre las desigualdades de género, lo que derivó en la necesaria reformulación de muchas políticas públicas, transformándose en el foco de análisis de numerosos estudios empíricos y académicos. No obstante, muchas de esas políticas (incluida la tributaria) no son neutrales a las cuestiones de género, pese a los compromisos asumidos a nivel internacional con el objetivo de reducir la discriminación hacia las mujeres. De hecho, la discusión sobre la incorporación de políticas públicas con perspectiva de género es un punto clave a la hora de pensar diferentes reformas tributarias, especialmente en lo que respecta al impuesto sobre la renta de personas físicas.

En la literatura, un trabajo pionero identificó dos tipos de sesgos de género vinculados con el sistema tributario, distinguiéndolos entre explícitos e implícitos, según estuvieran o no expresadas las diferencias entre hombres y mujeres en la propia legislación (Stotsky, 1996). En lo que respecta específicamente al impuesto sobre la renta de personas físicas, los principales sesgos de género pueden derivarse de la tributación conjunta, del tratamiento diferenciado según la fuente de ingreso, de las deducciones y exenciones permitidas, y de la participación relativa de mujeres y hombres en las distintas categorías ocupacionales (Almeida Sánchez, 2021).

Por ejemplo, cuando la declaración de ingresos se realiza de forma conjunta, puede existir un sesgo negativo sobre los segundos perceptores dentro del grupo familiar, quienes típicamente tienden a ser mujeres. Si el impuesto gravara la totalidad de las rentas declaradas con una misma alícuota legal, el impacto se vería acrecentado dadas las frecuentes brechas de ingresos observadas entre hombres y mujeres. La declaración individual, de aplicación general en la gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe evita el sesgo de género señalado, pero puede encontrarse asociada a otro sesgo al considerar la asignación de rentas no laborales o de empresas familiares, que en varios países de la región gozan de tratamientos diferenciales, en cabeza de uno de los cónyuges. Esto sucede en Ecuador, donde dichos ingresos son declarados por quien administra la empresa (rol generalmente asociado a los hombres). En cambio, la falta de progresividad de los esquemas de alícuotas o la imposición reducida de las rentas de capital (y el patrimonio) tienden a implicar sesgos perjudiciales para las mujeres, especialmente en economías o sectores específicos donde las mismas se hallan subrepresentadas.

Con el pasar de los años, las deducciones tributarias en el gravamen han ido cambiando para contemplar a los individuos del hogar económicamente dependientes, personas mayores o con algún grado de discapacidad, desactivando otro antiguo sesgo de género de la política tributaria sobre quienes habitualmente recaen las tareas de cuidado. A nivel regional, Argentina, Ecuador y Uruguay permiten deducciones por hijos y por hijos con discapacidad. En el primer caso, se incorporó recientemente una deducción por los gastos asociados a guardería y jardines materno-infantiles. Asimismo, el proyecto de reforma presentado por el gobierno de Chile a mediados de 2021 también propuso desgravaciones tributarias para gastos de cuidado infantil. Debe considerarse que estas deducciones, eventualmente, podrían desalentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, además de implicar cierto grado de desigualdad con hogares monoparentales, donde las mujeres toman el rol de jefas de hogar. Adicionalmente, el diseño del impuesto debería considerar las nuevas formas de organización de los hogares. Algunos países han comenzado a incorporar esta mirada más amplia en sus reformas tributarias, tratando de contribuir a la reducción de este tipo de sesgos. Por ejemplo, en Argentina desde 2021 se permiten las deducciones por concubinos y convivientes, independientemente de la forma familiar que tome el hogar, así como del género de sus integrantes. Además, recientemente se incrementaron las deducciones especiales por el pago de honorarios a directores, síndicos o socios administradores, en un 40% cuando el perceptor sea mujer y en un 60% cuando se trate de travestis, transexuales y transgénero, contribuyendo a incentivar su participación en el directorio de las empresas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Stotsky (1996), Almeida Sánchez (2021) y la legislación de los países.

A pesar de haber encontrado recurrentes dificultades metodológicas y de la escasa disponibilidad de bases de microdatos confiables, a lo largo de las últimas dos décadas numerosos estudios y estimaciones con diferentes enfoques han arribado a un conjunto de conclusiones generales congruentes en cuanto al impacto redistributivo de la política fiscal y, en particular, del impuesto sobre la renta de personas físicas. Precisamente, a partir de la recopilación de estas evidencias empíricas, es factible identificar los principales hechos estilizados en la materia.

En primer lugar, en una mirada global, la política fiscal tiene un impacto acotado en la reducción de la desigualdad en los países de América Latina y el Caribe, muy por debajo de lo observado en los países desarrollados. Esta particularidad está mayormente explicada por el efecto de las transferencias monetarias —con grandes diferencias entre países— además de un impacto residual atribuible a los instrumentos tributarios como el impuesto sobre la renta de personas físicas y las contribuciones de la seguridad social, si bien para estas últimas el impacto distributivo depende de la organización de los esquemas prestacionales (Hanni y otros, 2015; Lustig y otros, 2017).

En segundo lugar, considerando el sistema tributario en su conjunto, las estimaciones disponibles sugieren que el efecto redistributivo sería muy débil en la mayoría de los casos, resultando levemente regresivo en algunos de ellos (Barreix y otros, 2006; Barreix y otros, 2009). Estos resultados se relacionan, fundamentalmente, con la predominancia relativa de los impuestos indirectos (como el IVA) en las estructuras tributarias de los países en detrimento de la imposición directa progresiva.

En tercer lugar, y en lo que se refiere específicamente al impuesto sobre la renta de personas físicas, varios estudios coinciden en destacar al gravamen como altamente progresivo en su diseño, más allá de las deficiencias técnicas que podrían identificarse en cada uno de los países de la región (Hanni y otros, 2015). Ello es así porque el impuesto está fuertemente concentrado en los estratos más altos de ingresos. En promedio para 18 países de la región, los datos disponibles muestran que el 88,0% de la recaudación del tributo proviene del decil de mayores ingresos, mientras que dicha relación se ubica en 39,2% para el promedio de 28 países de la Unión Europea. En ese sentido, la incorporación de las clases medias altas al ámbito de este impuesto es, y ha sido históricamente, uno de los principales desafíos en términos de la política tributaria en toda América Latina (CEPAL, 2017).

En cuarto lugar, la pequeña proporción de la población que queda efectivamente sujeta al impuesto sobre la renta de personas físicas tributa a niveles efectivos muy reducidos. Barreix y otros (2017) calcularon las tasas efectivas como la razón entre el impuesto determinado en el año fiscal y el ingreso bruto de cada decil de ingresos según las declaraciones recibidas por las administraciones tributarias nacionales para una muestra representativa de once países de la región. En todos los casos, las tasas efectivas medias se ubican muy por debajo de las tasas establecidas por las legislaciones nacionales y, en la mayoría de ellos, no llegan a superar las tasas mínimas del impuesto sobre la renta de personas físicas vigente. Otros estudios arriban a conclusiones similares utilizando la información proveniente de diversas encuestas de hogares. Por ejemplo, CEPAL (2017) muestra que, en el extremo, la alícuota media efectiva del último decil para el promedio de los países de América Latina (4,8% en 2014) resulta muy inferior a la que se puede calcular para un conglomerado de 28 países europeos (21,3%) y aún más inferior que la tasa legal máxima promedio de la región (27,5% en 2014).

En quinto término, estas brechas entre las tasas efectivas y las legales y respecto de lo que sucede en los países donde el impuesto sobre la renta de personas físicas tiene un desarrollo mucho más afianzado encuentran su explicación en el diseño específico del tributo a lo largo de los países de la región. En ese sentido, se destaca una presencia significativa de exenciones y deducciones personales y un tratamiento beneficioso para las rentas de capital las cuales, en la mayoría de los casos, están gravadas a tasas proporcionales considerablemente menores a las que recaen sobre las rentas del trabajo asalariado o, directamente, no se encuentran alcanzadas por el gravamen. Según estimaciones recientes para una muestra de siete países de América Latina y el Caribe, la renta devengada de

alquileres, dividendos y otras fuentes similares representa, en promedio, más del 10% del ingreso total en los hogares de los deciles de ingresos más elevados (Acosta Ormaechea y otros, 2021)³².

El argumento acerca del efecto potencialmente nocivo del impuesto sobre la renta de personas físicas sobre el ahorro y la inversión ha prevalecido en la mayoría de las reformas tributarias, y se ha visto reforzado por una serie de deficiencias estructurales en materia de administración del gravamen. Solo en contados casos se han logrado algunos avances alentadores de reformas tributarias, con el establecimiento, como ya se ha comentado, de esquemas duales inspirados en el caso pionero de Uruguay desde 2007. No obstante, estos avances parecen insuficientes en el contexto actual a la luz de las limitaciones descritas en la incidencia real del tributo en términos distributivos (Gómez Sabaini y Morán, 2016).

La suma de estos factores —más un componente muy importante de elusión y evasión que será profundizado en la próxima sección— resulta en una escasa capacidad del impuesto sobre la renta de personas físicas para incrementar la recaudación (ya muy por debajo, en términos comparables, de la registrada en los países desarrollados de la OCDE). Por consiguiente, también se obtiene un impacto mínimo en la redistribución del ingreso a lo largo de América Latina y el Caribe, a pesar de su relativamente elevada progresividad en términos del diseño técnico. De acuerdo con CEPAL (2017), la reducción del coeficiente de Gini por efecto de la aplicación del impuesto sobre la renta de personas físicas para el año 2014 se ubicaba en un rango entre 0,3% (Paraguay) y 5,9% (México), con un promedio de 2,0% para 18 países de América Latina y el Caribe, el cual resulta muy inferior al 12,5% correspondiente a 28 países de la Unión Europea.

Cabe señalar que esta característica singular del tributo en la región es típica de los países en desarrollo con ingresos bajos, tal como sugieren Benedek y otros (2022). Para una amplia muestra de 157 países, estos autores encuentran que la capacidad redistributiva del impuesto sobre la renta de personas físicas —en términos de la reducción relativa de la desigualdad— se ha mantenido casi invariante durante el período 2007-2018 aunque con grandes brechas entre grupos de países de distinto nivel de renta (desarrollados, emergentes y en desarrollo). Al descomponer este resultado, se verifica que los países en desarrollo han logrado incrementar la progresividad de sus modelos de impuesto sobre la renta de personas físicas entre esos años, muy por encima de los países desarrollados y emergentes. Sin embargo, esta tendencia ha quedado completamente compensada por la evolución de la recaudación efectiva del impuesto en los distintos grupos de países, la cual pareciera crecer con el nivel de ingreso de cada uno de los países y, como se enfatizó más arriba, se vincula con las diferencias concretas existentes entre un país y otro en términos del alcance poblacional del tributo.

C. Evasión tributaria: estimaciones de su magnitud y mecanismos de control

Más allá de las diferencias observables en materia de diseño técnico y administración del tributo, a lo largo de las últimas décadas se ha reconocido que uno de los principales obstáculos que ha encontrado el impuesto sobre la renta de personas físicas para afianzarse dentro de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe se refiere a los elevados niveles de incumplimiento de las obligaciones tributarias. La evasión tributaria, de acuerdo con las escasas pero contundentes evidencias empíricas, resulta relativamente más intensa y cuantiosa —en términos de recursos fiscales resignados— en las diversas variedades de impuestos sobre la renta respecto de otros tributos relevantes como el impuesto al valor agregado (Gómez Sabaini y Morán, 2020). De esta manera, este fenómeno termina repercutiendo no solo en la solvencia del sistema tributario, sino también en su equidad vertical y horizontal.

³² Como sugieren estos autores, esta cifra probablemente subestima la verdadera incidencia de la renta no laboral debido a su declaración inexacta o una representación insuficiente de los mayores perceptores de ingresos en las encuestas de hogares. No obstante, suelen encontrarse proporciones similares o incluso superiores en análisis basados o corregidos con la información que se obtiene de las declaraciones juradas de los contribuyentes.

En primer lugar, los determinantes de la evasión tributaria, previsiblemente, requeriría un análisis profundo respecto de cada uno de los países de la región puesto que para este fenómeno se suelen encontrar raíces históricas, económicas, sociales y hasta idiosincráticas (Bergman, 2009). Sin embargo, los estudios en la materia han encontrado algunos factores contextuales comunes que, generalmente, refuerzan y agravan su magnitud en la mayoría de los casos. Por ejemplo, existe un nexo muy claro con la situación de informalidad económica que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe (Gómez Sabaini y Morán, 2012). También la moral tributaria (o el rechazo social a las prácticas vinculadas al incumplimiento de las obligaciones tributarias), la corrupción, la baja gobernanza y la pobre calidad institucional tienen cierto grado de influencia en la magnitud y la intensidad de la evasión en los países de la región (Alm y Martínez-Vázquez, 2007).

Un aspecto crucial está dado por la compleja economía política asociada a la tributación y, en particular, a la imposición sobre los ingresos. Esto ha hecho que el impuesto quede concentrado de manera pronunciada entre los asalariados en relación de dependencia que, en el mejor de los casos, son retenidos en la fuente generadora de sus ingresos. Para el resto de los potenciales contribuyentes (principalmente, trabajadores independientes y cuentapropistas) la mayoría de los países de la región cuentan con diversos regímenes tributarios simplificados o, en su defecto, con regímenes generales que enfrentan limitaciones en el control tributario y que hacen que la recaudación efectiva dependa crucialmente de la exactitud y veracidad de las declaraciones juradas.

Más allá de las causas de la evasión tributaria, el desafío que plantea este fenómeno en torno al impuesto sobre la renta de personas físicas parte de un diagnóstico que carece de un insumo básico: las evidencias disponibles en materia de incumplimiento relacionado específicamente con el tributo son demasiado escasas, incompletas y discontinuas para poder efectuar un seguimiento de los avances conseguidos en los últimos años. En muchos casos de la región, el nivel elevado de incumplimiento se desprende de presunciones y aproximaciones que no siempre son contrastables ni comparables con otras referencias. Por supuesto, esto no solo sería atribuible a un desinterés en la cuantificación de la magnitud del fenómeno. De hecho, las mediciones más generales (basadas en metodologías indirectas) dependen críticamente de la calidad y profundidad de las estadísticas de cuentas nacionales y su comparabilidad de la adecuación de éstas a los estándares o convenciones internacionales. Adicionalmente, la proliferación de exenciones y tratamientos diferenciados atenta contra la adecuada utilización de los agregados provenientes de las cuentas nacionales como aproximación a la base del tributo.

Por su parte, las mediciones más detalladas quedan limitadas a la voluntad y capacidad de las agencias de administración tributaria de cada país, al contar con la información de base proveniente de las propias declaraciones juradas de los contribuyentes y su posible contraste con registros sistematizados de operaciones y transacciones financieras o reales. Definitivamente, la tarea de medición de los niveles de incumplimiento, especialmente en lo que se refiere al impuesto sobre la renta, constituye aún una tarea pendiente en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (Gómez Sabaini y Morán, 2020).

Aun con estas salvedades, las escasas estimaciones disponibles dan cuenta de un estado de situación preocupante. En ese sentido, se puede afirmar que los recursos tributarios no percibidos serían de una cuantía significativa en todos los casos. Ello es especialmente cierto si se tiene en cuenta la discreta recaudación efectiva del impuesto sobre la renta de personas físicas a lo largo de la región. En 2010, un proyecto pionero de la CEPAL sentó las bases metodológicas en lo que respecta a la medición del incumplimiento asociado a este tributo (Jiménez y otros, 2010). Pese a haber transcurrido más de una década desde tal antecedente, para algunos de estos países los resultados de dichas estimaciones continúan siendo una de las pocas evidencias acerca de la magnitud del fenómeno. En ese momento, las tasas de evasión calculadas fueron de 49,7% en Argentina; 46,0% en Chile; 58,1% en Ecuador; 36,1% en El Salvador; 69,9% en Guatemala; y 32,6% en Perú. Las brechas de recaudación por recursos cedidos se ubicaban, aproximadamente, entre 0,6% y 1,6% del PIB.

No obstante, en un muy acotado conjunto de países se han podido identificar una serie de estudios y estimaciones más recientes, de los cuales es factible extraer una serie de lecciones prácticas en la materia³³. Al mismo tiempo, brindan una imagen más precisa y actualizada de los elevados niveles de evasión en el impuesto sobre la renta de personas físicas a nivel regional. Por ejemplo, en Panamá, la Dirección General de Ingresos ha estimado que la tasa de incumplimiento en este tributo, dada por la brecha existente entre la recaudación teórica y la efectivamente ingresada, alcanzó un 23,4% en 2019, lo que significó una resignación de recursos equivalente a 0,5% del PIB. Estas cifras resultaron ser sensiblemente inferiores respecto de las calculadas para años anteriores, partiendo desde una tasa de evasión en torno a 36,7% en 2014 y una pérdida de ingresos cercana a 0,8% del PIB para dicho año (Dirección General de Ingresos, 2020). Así, este es uno de los casos que demuestra la importancia de establecer la realización periódica de este tipo de estimaciones, manteniendo y perfeccionando una metodología estándar y permitiendo, además, la identificación de tendencias de mediano plazo.

Por otro lado, en República Dominicana, las estimaciones oficiales más recientes sugieren una tasa de incumplimiento del tributo de 57,1% en 2017, también con cierta tendencia levemente declinante desde las cifras estimadas en el pasado (63,8% en 2011). En términos cuantitativos, la brecha recaudatoria para el año 2017 fue equivalente a 1,7% del PIB. En los estudios disponibles, la dificultad para desarrollar estos cálculos está vinculada con las numerosas limitaciones estadísticas. Para ello, resulta fundamental coordinar la elaboración, el procesamiento y la depuración de la información utilizada como insumo proveniente de distintas fuentes y entidades. El caso dominicano sirve de ejemplo exitoso para ilustrar esta metodología. Las novedosas estimaciones realizadas son el fruto de un esfuerzo conjunto de distintos organismos públicos —entre ellos la Administración Tributaria— con capacidad de procesar y administrar datos particulares de las empresas y los individuos (Ministerio de Hacienda/Banco Central de la República Dominicana/Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, 2018).

Adicionalmente, entre los pocos casos en donde existen estimaciones oficiales recientes, es factible identificar diferencias según el tipo de contribuyente del tributo. De hecho, los niveles de evasión suelen resultar mucho mayores entre los trabajadores independientes (o de ingreso mixto) que realizan actividades empresariales o lucrativas (cuando son sujetos del impuesto y no tributan a través de un régimen simplificado), en comparación con la situación de los trabajadores asalariados. Esta regularidad estaría vinculada a la existencia de sistemas de retención en la fuente de ingreso para estos últimos, lo que reduce los espacios y las posibilidades de incumplimiento tributario. Uno de los países en los que se ha podido comprobar esta particular característica es el de Costa Rica, donde el más reciente estudio disponible estimó que el incumplimiento total en el impuesto sobre la renta de personas físicas ha implicado una resignación de recursos por una suma cercana a 0,86% del PIB en 2018. Esta brecha de cumplimiento, que es la más elevada en el período de estimación 2012-2018, proviene de dos cálculos efectuados por separado. Para los asalariados y pensionados, la tasa de evasión fue sólo de 3,5% en 2018 (0,05% del PIB) con una tendencia decreciente desde el año 2015. En cambio, para personas físicas que realizan actividades lucrativas la tasa de incumplimiento llegó a ser de 82,7% en el último año analizado (0,81% del PIB), incrementándose a partir de 2015 (Fonseca Villalobos y Araya Mayo, 2021).

Resultados similares se encontraron en México donde, en una de las estimaciones más recientes, la tasa de evasión estimada en el impuesto sobre la renta de personas físicas resultó ser de 18,7% en 2016. Dicha cifra se obtuvo luego de ponderar tres niveles muy diferentes de incumplimiento: en cuanto a los asalariados la tasa de incumplimiento fue de 11,5% en relación con la recaudación teórica; para

³³ En todos los estudios consultados se utiliza una metodología descendente, donde se calcula el nivel de incumplimiento como brecha existente entre la recaudación teórica y la efectiva, apoyándose en información de Cuentas Nacionales y encuestas de hogares. Como resultado final se obtiene una cifra global de recursos no ingresados que puede responder a diferentes explicaciones (evasión, elusión, mora y subdeclaración involuntaria).

personas físicas con actividades empresariales la evasión resultó ser igual a 56,0%; mientras que entre los individuos con rentas por arrendamientos dicha variable llegó hasta 73,5%, si bien en todos los casos se advirtió una tendencia declinante respecto de años anteriores (San Martín Reyna y otros, 2017).

El caso mexicano se destaca a nivel regional por haber mostrado un esfuerzo sostenido durante la última década para fortalecer el proceso de cuantificación y análisis del incumplimiento en diferentes tributos y bajo distintas modalidades. Desde hace varios años, el Servicio de Administración Tributaria (SAT) tiene la obligación legal de publicar anualmente estudios sobre evasión fiscal, en los que deben participar al menos dos instituciones académicas nacionales, lo que ha permitido incrementar la precisión, diversidad y refinamiento técnico de las estimaciones de una manera gradual y acumulativa. Así, por ejemplo, en años más recientes se realizaron estudios que profundizaron el análisis cuantitativo del incumplimiento del gravamen en el pago de sueldos y salarios, ya sea i) identificando los sectores económicos donde el problema causa el mayor impacto (Zamudio Sánchez y otros, 2018), ii) focalizando el análisis en prácticas de evasión más específicas (Zamudio Sánchez y otros, 2019), o iii) incluso a través de la utilización de metodologías novedosas como el análisis de redes sociales para detectar y cuantificar dichas maniobras por parte de los empleadores (Zamudio Sánchez y otros, 2020).

Por último debe señalarse que, en el transcurso de la última década, ante un panorama percibido como el que sugieren las estimaciones disponibles en la región, tanto para la medición del fenómeno como para el desarrollo de estrategias para intentar abordar, controlar y reducir su incidencia en los sistemas tributarios de la región, se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de adoptar un enfoque dual que, de manera simultánea, se adapte a las particularidades del contexto doméstico de cada país y también alcance a comprender aquellos ingresos generados por contribuyentes residentes en jurisdicciones que se encuentran fuera de las fronteras geográficas de los países y que, en muchas ocasiones, ofrecen ventajas comparativas en términos fiscales y tributarios.

Como la mayoría de los países han avanzado hacia un sistema de imposición con criterio jurisdiccional de renta mundial, donde los individuos deben tributar por sus ingresos obtenidos tanto en el país de residencia como en el extranjero, este enfoque resulta algo impostergable y el camino dual apunta a desplegar una serie de estrategias locales (entre ellas, la masificación de la factura electrónica, la automatización de los regímenes de retención en la fuente, la sistematización de los procesos de registro, declaración y pago, entre otros) complementadas con los avances coordinados que se van obteniendo gradualmente mediante la cooperación internacional y las iniciativas de transparencia fiscal.

V. Desafíos y alternativas para fortalecer la capacidad fiscal del impuesto sobre la renta de personas físicas

Uno de los principales rasgos distintivos de la tributación en América Latina y el Caribe es, sin duda, la escasa importancia de la imposición sobre la renta de personas físicas. Esta característica ha persistido en el tiempo a pesar de los cambios registrados en el nivel y estructura de los ingresos tributarios de la región durante las últimas décadas. Precisamente, se ha visto aquí que se trata de la región que más aumentó su carga tributaria en términos del PIB para este período, lo que, además, permitió reducir la brecha con los países de la OCDE.

En términos de la estructura de la recaudación debe notarse que en la región predominan los impuestos generales sobre bienes y servicios, a diferencia de lo que muestran los países de la OCDE (donde la recaudación del tributo sobre la renta representa más de un tercio del total). El rendimiento del impuesto sobre la renta de personas físicas en América Latina y el Caribe apenas alcanza el 2% del PIB en promedio, nivel que resulta muy inferior al 8,3% del PIB recaudado, en promedio, por los países de la OCDE. Adicionalmente, en la mayoría de los países de la región más de dos tercios de los ingresos obtenidos por ese impuesto es aportado por las sociedades.

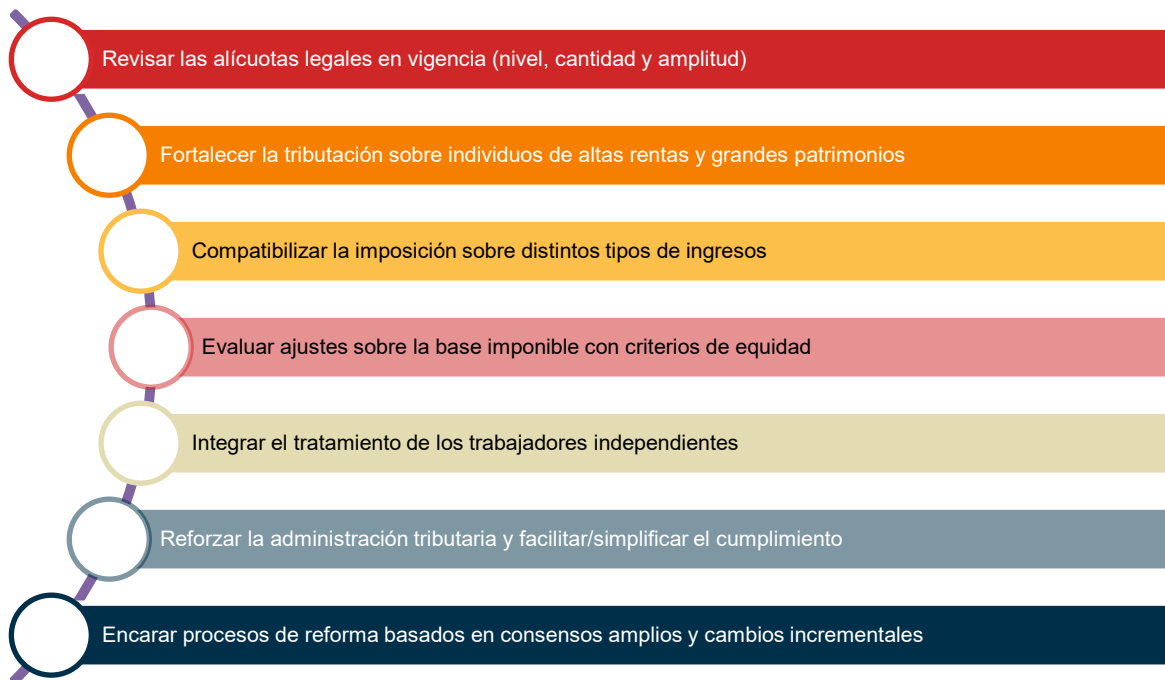
Por supuesto, no debe olvidarse la gran heterogeneidad de casos, como se ha tratado de ilustrar en este informe, pese a que pudieron rescatarse algunos rasgos estilizados generales. Se destacan el predominio de alícuotas progresivas en graduación al ingreso personal; la relativa constancia de las alícuotas marginales máximas, y el crecimiento de las tasas mínimas del impuesto durante la primera década del siglo, revertido en los años más recientes.

El escaso desarrollo de la tributación sobre la renta de personas físicas priva a los países de un instrumento impositivo esencial para asegurar la solvencia de las finanzas públicas, mejorar potencialmente la distribución del ingreso y fortalecer la política contracíclica, siendo uno de los más importantes estabilizadores automáticos. Las reformas de este impuesto debieran tender a minimizar los efectos sobre la eficiencia, consolidar diseños con mayor impacto redistributivo, y combatir la

evasión mediante otras reformas que requerirán de un cuidadoso sendero de cambios consensuados, sorteando las recurrentes restricciones políticas frente a reformas que afectan a los sectores de mayores niveles de ingreso en cada caso.

Para cumplir con esos objetivos, a continuación será considerado un grupo de siete áreas potenciales de reforma del impuesto sobre la renta de personas físicas, las cuales podrían identificarse como los desafíos más relevantes en esta materia para los países de la región (véase el diagrama 2). En todos los casos, será clave tener presente la imperiosa necesidad de buscar y encontrar un equilibrio entre objetivos, a veces contrapuestos. Por ejemplo, un diseño más progresivo en el tributo —en cuanto a la cantidad y amplitud de las alícuotas aplicadas, y al tratamiento específico de distintos tipos de renta— puede implicar una mayor complejidad normativa y administrativa, lo cual puede repercutir en los niveles de cumplimiento efectivo. Así también, la determinación de niveles de exención muy bajos puede favorecer una mayor suficiencia recaudatoria del tributo y, eventualmente, un mayor impacto redistributivo, aunque esto se daría a expensas de probablemente mayores distorsiones de eficiencia asignativa afectando las decisiones y el comportamiento de los contribuyentes. Algo contrario sucede con la imposición sobre los individuos de muy altos ingresos para los cuales si el nivel de ingreso al cual se aplican las tasas máximas es demasiado elevado, aun siendo progresivo, sólo alcanzaría a muy pocos contribuyentes, no lograría un rendimiento adecuado en materia de recaudación tributaria y, por ende, tampoco tendría un impacto redistributivo significativo. En todo caso, se tratará de una compleja resolución de arbitrajes (*trade-offs*) que cada país deberá recorrer de acuerdo con sus ambiciones y posibilidades.

Diagrama 2
Principales áreas de una reforma integral orientada a fortalecer el impuesto sobre la renta de personas físicas en los países de la región



Fuente: Elaboración propia.

A. Revisar las alícuotas legales en vigencia (nivel, cantidad y amplitud)

En relación con la imposición sobre la renta personal, una de las diferencias más evidentes entre los países de la región y los países desarrollados radica en el nivel de las alícuotas marginales máximas en vigencia. La brecha significativa que se observa al comparar los valores promedios de ambos grupos de países tiene su origen varias décadas atrás y contrasta con el estado de situación actual de las tasas generales del impuesto corporativo, donde ha habido una tendencia declinante casi unánime a nivel internacional.

Por lo tanto, habiendo llegado a un consenso general acerca de la conveniencia de consolidar sistemas de alícuotas progresivas para los países de la región, la discusión sobre el nivel al que tributan los individuos y las familias de mayores ingresos resulta ineludible en la búsqueda de mejorar el impacto redistributivo del tributo. En esta área de reforma no siempre es factible establecer valores de referencia internacional que sirvan de guía práctica a los encargados de formular la política tributaria de la región, y no debe perderse de vista que las tasas máximas del impuesto consideradas en varios de los países de la OCDE incluyen esquemas suplementarios de sobretasas planas o progresivas administrados por los gobiernos subnacionales. Esta es una opción que, en los países de América Latina y el Caribe, siempre ha encontrado obstáculos vinculados con la propia organización territorial de las finanzas públicas y las posibilidades de una gestión eficiente del tributo en dichas jurisdicciones.

Además, la recomendación general de incrementar las tasas legales máximas, que, como se verá, suele enfrentar la oposición de algunos grupos de presión con influencia concreta sobre las decisiones políticas, debe tomarse teniendo en cuenta los distintos puntos de partida de los países de América Latina y el Caribe. Pueden identificarse países con mayor recorrido potencial respecto de otros, especialmente de aquellos con tasas máximas superiores a 35% algunos de los cuales reforzaron la estructura de alícuotas exitosamente en años recientes (previo a la pandemia de COVID-19). En todos los casos será deseable que las modificaciones legales para incrementar la imposición efectiva sobre las altas rentas queden plasmadas en la propia normativa del tributo.

Asimismo, las diferencias encontradas en relación con el nivel de ingreso al cual se aplican las tasas marginales máximas ponen en evidencia la necesidad de encontrar un equilibrio entre el grado de progresividad buscado y su impacto efectivo en términos recaudatorios y distributivos. Esto dependerá, en definitiva, de la cantidad de individuos alcanzados con las alícuotas más elevadas. De modo más general, y a pesar de la gran diversidad de casos en la materia, la elección y calibración de la escala de tasas legales y tramos de ingresos gravados, en cuanto a su amplitud y a su cantidad, también debe buscar cierto equilibrio entre la capacidad redistributiva (teórica) del gravamen y la simplicidad en su diseño. El propósito es no dificultar el cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes ni la gestión del tributo por parte de las agencias tributarias. Por otra parte, la introducción de alícuotas legales mínimas relativamente bajas (entre 5% y 10%) podría facilitar, en algunos casos, la incorporación gradual de contribuyentes que actualmente se hallan fuera del régimen general de tributación (o bien se encuadran en regímenes simplificados). De este modo se disminuiría el costo implícito que ello supone para dichos agentes y se contribuiría a la formalización de sus transacciones económicas e ingresos vinculados.

B. Fortalecer la tributación sobre individuos de altas rentas y grandes patrimonios

El incremento de las alícuotas del impuesto sobre la renta de personas físicas y la modificación de las escalas del tributo con el fin de lograr una mayor progresividad es solo uno de los caminos para el fortalecimiento de la tributación efectiva sobre los individuos de mayores ingresos y lograr que el

gravamen contribuya efectivamente a la reducción de la desigualdad. En este sentido, cualquier intento de reforma de este instrumento debería ser incluido dentro de un enfoque integral de fortalecimiento de la imposición directa.

Por un lado, aunque se han registrado avances concretos en la materia, las rentas de capital continúan gozando de un tratamiento beneficioso respecto a las rentas del trabajo asalariado en la mayoría de los países de la región, comprobándose todavía algunos casos en donde las primeras directamente no están alcanzadas por el gravamen. Sin embargo, es poco probable que los impuestos sobre el capital puedan, por sí solos, constituir una herramienta eficiente para reducir la desigualdad en la distribución de la riqueza. El impuesto sobre la renta de personas físicas grava las ganancias de capital una vez realizadas (con base en el ingreso percibido), es decir, una vez que los activos financieros son vendidos y cuando existe una diferencia positiva entre el precio de venta y el de compra. Las ganancias no realizadas no se encuentran gravadas por el impuesto y las evidencias disponibles sugieren que los individuos más ricos tienden a diferir la venta de activos financieros en el tiempo, lo que contribuye a la generación de mayor riqueza a futuro y da origen a ciertos mecanismos que refuerzan y perpetúan la desigualdad.

Por lo tanto, para complementar el alcance efectivo del tributo sobre la renta personal, es importante explorar la posibilidad de fortalecer la imposición directa mediante la introducción o la consolidación de los impuestos sobre la propiedad y la riqueza individual o familiar. Las reformas recientes introducidas en Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y Colombia brindan ejemplos interesantes en ese sentido. En particular, los impuestos sobre el patrimonio gravan el acervo de riqueza sobre la base del criterio de devengado, logrando capturar en la base imponible a los ingresos no percibidos, de forma equivalente a un rendimiento presunto derivado de la tenencia de activos. Por ello es importante que la definición de dicha base incluya (y permita medir adecuadamente) el patrimonio de origen societario, concentrado fuertemente en los individuos más ricos. A su vez, un enfoque integral de imposición directa con énfasis en el aspecto redistributivo también requeriría contar con algún instrumento que contrarrestara la transmisión intergeneracional de la riqueza. Así se crearía un espacio para permitir la implementación de un impuesto sobre las herencias (donde no lo hubiera), así como sobre los legados y las donaciones, con el fin de evitar comportamientos de elusión por parte de los contribuyentes.

Como se ha remarcado, la existencia de estos tributos directos podría brindar beneficios concretos en el área administrativa en términos del control cruzado y recíproco de las declaraciones juradas de los contribuyentes. Además, permitiría la determinación efectiva de las ganancias de capital derivadas de la tenencia de activos declarados. Todo ello sin olvidar que en muchos países de la región la tributación patrimonial es responsabilidad compartida con gobiernos subnacionales, por lo que se requiere una coordinación especial para lograr una imposición consistente, que evite situaciones no deseadas de doble tributación.

C. Compatibilizar la imposición sobre distintos tipos de ingresos

Probablemente, el progreso acumulado más relevante en relación con el impuesto sobre la renta de personas físicas durante los últimos quince años ha sido la adopción de sistemas de imposición semi-duales en la mayoría de los países de la región, introduciendo alícuotas planas reducidas para las principales rentas de capital (dividendos, intereses y regalías). Estas, en varios de estos casos, se encontraban exentas o fuera del ámbito del tributo en épocas pasadas. Estos esquemas han permitido ampliar el alcance de la imposición sobre la renta personal y mejorar su potencial recaudatorio y redistributivo, por lo que se reconocen como un significativo avance respecto al anterior esquema típicamente cédular e incompleto. Hasta el momento, las limitaciones estructurales vinculadas con la

administración de este impuesto en los países de la región han impedido transitar de manera gradual hacia un sistema de tributación comprehensivo o global, que grave todos los ingresos del contribuyente con tasas progresivas. En ese sentido, las variantes duales o semi-duales pueden considerarse una solución intermedia satisfactoria. Sin embargo, la reciente reforma tributaria aprobada en Colombia, en relación con el tratamiento tributario de los dividendos y la unificación de la estructura cédular del impuesto, estaría planteando un alentador cambio de paradigma regional en esta materia, que podría servir de modelo de referencia para el resto de los países en los años futuros.

Por lo tanto, en adelante los países deberían poner especial atención en garantizar que las rentas de capital sean gravadas de forma amplia y efectiva, aún a tasas diferenciadas. Así como en varios países se ha mostrado eficaz la implementación de sistemas de retención en la fuente para los ingresos de los asalariados, los avances tecnológicos y administrativos deberían posibilitar su extensión a otro tipo de rentas de capital (con instituciones y empleadores actuando como agentes intermediarios de las Administraciones Tributarias). Ello evitaría que el pago del tributo dependa de manera crítica de la veracidad contenida en las declaraciones juradas de los contribuyentes, reduciendo las oportunidades y los espacios de evasión y elusión del gravamen. Asimismo, las potenciales reformas debieran prestar especial atención en evitar la generación de cualquier incentivo hacia comportamientos de arbitraje por parte de los contribuyentes (por ejemplo, la retención de utilidades en las empresas para evitar el pago del impuesto sobre la renta personal). Para ello es crucial minimizar la cantidad de tratamientos diferenciales en la tributación efectiva de las rentas de capital, ya sea en cuanto a las alícuotas aplicadas como a los criterios de valuación y determinación de las rentas gravadas y su incorporación dentro de la base imponible.

Dado que constituyen partes integrantes de un mismo instrumento tributario, al momento de diseñar e implementar reformas en estos aspectos técnicos, resulta indispensable tener en cuenta la articulación entre el gravamen que recae sobre las sociedades y el que, posteriormente, recae sobre las rentas de origen empresarial captadas por las personas físicas. En este sentido, en un número considerable de países de la región la tendencia ha ido a favor de la igualación de la tasa general del impuesto corporativo con la alícuota marginal máxima aplicable sobre la renta personal. De alguna manera, como en dichos países suele aplicarse un sistema clásico de doble imposición, esto impone un límite práctico implícito sobre el nivel de las alícuotas aplicables a las rentas de capital. No obstante, las reformas futuras en el tributo sobre la renta de personas físicas no deberían, al menos en el corto y mediano plazo, incluir modificaciones normativas que pudieran erosionar la importante fuente de recaudación tributaria que constituye en la actualidad el impuesto sobre la renta de las sociedades en los países de América Latina y el Caribe.

D. Evaluar ajustes sobre la base imponible con criterios de igualdad

De manera complementaria a la revisión de las alícuotas legales aplicadas, para avanzar en un proceso de fortalecimiento permanente del impuesto sobre la renta de personas físicas resulta indispensable concentrar una parte importante de los esfuerzos en la evaluación de posibles mejoras en la conformación de la base imponible del tributo. Como ha sido señalado, esto incluye elementos de diseño tales como las deducciones, exenciones y otros tratamientos especiales tanto de carácter general como particular cuya aplicación depende de las características de los individuos o sus familias. Se ha visto aquí que la diversidad de casos es muy elevada. Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones que pudieran rescatarse deben ser tomadas con suficiente cautela sabiendo, como lo sugiere la tipología de países sugerida en torno a esta temática, que no existen recetas de aplicación universal y que todas ellas requieren cierta adaptación a los contextos nacionales dentro de la región.

Por un lado, todos los países utilizan algún mecanismo para establecer un nivel de exención del tributo, dejando fuera de su ámbito de aplicación a una porción variable de la población económicamente activa. En la gran mayoría de los casos se contemplan las deducciones estándar (“mínimo no imponible”) o la inclusión de un tramo inicial de ingresos sujetos a tasa nula. México continúa siendo uno de los pocos países que utiliza la figura del crédito tributario, el cual es computable una vez determinado el impuesto causado. Si bien estas alternativas poseen sus propias ventajas y desventajas relativas, todas ellas permiten arribar a similares efectos finales en términos recaudatorios y distributivos, toda vez que sirven para determinar el nivel de ingreso al cual comienzan a tributar los contribuyentes alcanzados por el impuesto o, de manera equivalente, a partir de donde se aplica la tasa marginal mínima (positiva) en cada caso. Para varios países de la región este indicador resulta más elevado que el promedio regional, aproximándose a un valor equivalente al de su PIB per cápita lo que representa más que el doble del promedio de los países de la OCDE. Toda mejora en este aspecto redundará en una mayor base tributaria para el impuesto, dada por el incremento en el universo de sus contribuyentes, siendo así otro de los elementos principales que inciden sobre su impacto redistributivo global.

Por otro lado, en la mayoría de los países de la región la normativa del tributo sobre la renta personal también contiene una serie de concesiones particulares que inciden sobre la base imponible del mismo. Las más frecuentes, y de alguna manera más fáciles de justificar al apoyarse en criterios de equidad horizontal, son las cargas de familia y las deducciones por determinados gastos personales vinculados a la generación de los ingresos gravados. Sin embargo, también es posible encontrar un conjunto de regímenes especiales junto con exoneraciones subjetivas y objetivas (vinculadas generalmente con el tratamiento diferencial de distintos tipos de renta, incluidas las prestaciones de previsión social) que i) pueden responder a otros objetivos y son más difíciles de justificar, ii) forman parte del gasto tributario asociado al gravamen y, por ello, iii) admitirían concentrar los esfuerzos en su racionalización para evitar inequidades y limitar las renunciaciones recaudatorias asociadas.

Al mismo tiempo y con un criterio de equidad más amplio, teniendo en cuenta las numerosas evidencias acerca de las brechas salariales y patrimoniales que caracterizan a las economías de la región, podría afirmarse que aquellas reformas tributarias que apuntaran y logran mejorar el impacto redistributivo de la imposición sobre la renta personal (por mayor progresividad y/o por mayor recaudación efectiva) tendrán, indudablemente, un efecto positivo implícito sobre la igualdad de género.

E. Integrar el tratamiento de los trabajadores independientes

La situación de los trabajadores independientes frente al impuesto sobre la renta de personas físicas ha sido siempre motivo de consideraciones especiales, pero mucho más complejos son los desafíos para alcanzar con el tributo a este grupo cuando se trata de economías con elevada informalidad. Ese rasgo, característico de las economías de la región, tiene efectos muy negativos sobre los niveles de recaudación, la distribución del ingreso, la expansión de la protección social y la consolidación de las políticas de estabilización frente a los ciclos económicos.

Bajo estas condiciones, el adecuado tratamiento de este grupo de contribuyentes requiere especiales cuidados en la administración del tributo (como se verá más abajo), pero también en su diseño. Entre otros aspectos, debe prestarse especial atención a la situación de estos trabajadores frente a las complejidades propias de la situación y las reformas ya implementadas en cada sistema de seguro social y su financiamiento mediante contribuciones sobre los salarios. En la medida en que éstas sean percibidas como salario diferido o en especie (dependiendo del tipo de prestación de la seguridad social que financien) no debieran ser consideradas como parte de la carga impositiva tradicional sobre las rentas laborales, como sí lo constituye el impuesto sobre la renta. Adicionalmente, si este gravamen se calcula sobre la base de los ingresos salariales netos de dichas contribuciones, tiene sentido que el

ingreso relacionado con el pago de pensiones forme parte de su base imponible. Dado que ambos instrumentos fiscales sacan provecho de diversos sistemas de retención en la fuente, ameritaría adoptar un enfoque conjunto en cualquier intento de reforma tributaria a fin de evitar efectos indeseados en materia de rendimiento recaudatorio e incidencia distributiva.

Por otra parte, la necesidad de alcanzar con el tributo a los trabajadores independientes en los países de la región suele motivar la introducción de regímenes impositivos simplificados que pretenden favorecer su progresiva formalización y, en algunos casos, expandir la protección social. No obstante, estos intentos no han estado exentos de problemas adicionales, que deben ser corregidos. En general, es aceptado que estos esquemas sean lo suficientemente generosos —en términos de los costos asociados al cumplimiento tributario— de modo tal de favorecer una introducción gradual de los contribuyentes hacia el régimen general tributario de cada país. Sin embargo, debe tenerse especial cuidado en adoptar un diseño técnico que evite la consolidación de incentivos a permanecer indefinidamente en estos esquemas especiales ya que esto podría generar impactos negativos sobre la solvencia, la equidad y la eficiencia del sistema tributario. A su vez, en los casos donde se han incorporado las obligaciones relacionadas con los aportes a algunos seguros sociales será necesario calibrar con precisión los umbrales, las cuotas impositivas, los beneficios contemplados para los contribuyentes y, por supuesto, los requisitos y procedimientos que hacen al costo de entrada al régimen general tributario y de financiamiento de la seguridad social.

En lo que se refiere específicamente al impuesto sobre la renta de personas físicas, resulta indispensable la calibración de las características y del funcionamiento del régimen simplificado con la normativa general del tributo para evitar que los contribuyentes perciban la transición entre los dos regímenes tributarios como un “salto al vacío” por el diferencial de costos y los diferentes grados de complejidad asociados a cada uno de ellos. Dado que las potenciales modificaciones podrían requerir de cierto período de tiempo de adaptación por parte de los contribuyentes involucrados, el énfasis inicial debiera colocarse en disminuir la brecha existente entre ambos. En algunos casos, esto podría lograrse a través de la implementación de mecanismos especiales que permitiesen una incorporación gradual al régimen general de tributación, la cual podría fomentarse, por ejemplo, con algunos incentivos económicos transitorios (como los descuentos o diferimientos impositivos) y determinadas facilidades administrativas.

Un aspecto adicional que no debe pasarse por alto está relacionado con las transformaciones que los adelantos tecnológicos y la digitalización de la economía están provocando en los mercados de trabajo. Las nuevas formas laborales, en un entorno global cada vez más cambiante e incierto, ya están teniendo su impacto en los marcos regulatorios e institucionales. Si bien es muy temprano aún para confirmar cambios estructurales en ese sentido, se sabe que las restricciones impuestas por la pandemia de COVID-19 desencadenaron una serie de respuestas y adaptaciones que podrían haber acelerado estas tendencias del mercado laboral en la mayoría de los países. En la actualidad, y posiblemente más en el futuro, los individuos pueden ofrecer productos y prestar diversos servicios comerciales, financieros y profesionales sin necesidad de radicarse en los países de destino. Como retribución por ellos, reciben ingresos de diversa índole (incluidas las criptomonedas) y a través de variados canales, los cuales no siempre están bajo la órbita de control de las agencias de administración tributaria. Así como se ha observado con la problemática en torno a la tributación de las utilidades empresariales en distintas jurisdicciones, la deslocalización del trabajo podría dar origen a un desafío adicional para la política tributaria en los países de América Latina y el Caribe. Por dichas razones, debe entenderse que el tratamiento tributario de los trabajadores independientes y su vinculación con la tributación sobre la renta personal —y con los sistemas de protección social— irá adquiriendo una relevancia creciente en este tipo de debates.

F. Reforzar la administración tributaria y facilitar/simplificar el cumplimiento

La evasión tributaria continúa siendo el principal obstáculo que encuentran la mayoría de los países de la región para consolidar a sus respectivos sistemas tributarios como base fundamental del financiamiento público. Particularmente, en lo que respecta al impuesto sobre la renta aportado por personas físicas, las muy escasas evidencias disponibles dan cuenta de la gravedad de la situación, considerando los valiosos recursos tributarios resignados, y realzan la urgencia que adquiere concentrar esfuerzos en este ámbito.

Por lo tanto, la primera cuestión a señalar tiene que ver con la imperiosa necesidad de avanzar en la realización y difusión pública de estimaciones para cuantificar la magnitud del fenómeno con respecto a los principales tributos aplicados. Las alternativas y enfoques metodológicos son numerosos y brindan la posibilidad de desarrollar procesos graduales de aprendizaje y sofisticación en los estudios realizados, como se desprende de los avances del caso de México en esta materia. Además, es sabido que estas estimaciones suelen depender crucialmente de la calidad de las estadísticas de cada país, principalmente de las asociadas a los respectivos Sistemas de Cuentas Nacionales. En ese sentido, grandes progresos podrían conseguirse del trabajo conjunto de los distintos organismos públicos con capacidad de procesar y administrar datos particulares de las sociedades y las personas físicas.

En segundo lugar, las estrategias de control y fiscalización de los contribuyentes deben apoyarse, cada vez más, en las posibilidades que brinda el desarrollo de las tecnologías de información y comunicación (TIC). La inversión en recursos humanos y técnicos es vital para estar en condiciones de manejar la enorme cantidad de información financiera y transaccional requerida para identificar las maniobras de evasión y elusión que explican la mayor parte del problema. La masificación de nuevos instrumentos (como la facturación electrónica) contribuye en gran manera a combatir la informalidad que, como se remarcó, socava las bases de cualquier sistema tributario. Asimismo, las agencias tributarias deberían profundizar al máximo una interacción fluida con los contribuyentes, poniendo el acento en facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Todos los avances que permitan simplificar los procedimientos administrativos y reduzcan los costos de conformidad, aprovechando también las herramientas tecnológicas (por ejemplo, el uso de aplicaciones para dispositivos digitales, o el registro y la declaración tributaria electrónica —incluida la variante prellenada o sugerida por la propia agencia tributaria), brindarán beneficios concretos en el objetivo de reducir los niveles de incumplimiento.

Finalmente, se ha hecho cada vez más evidente la necesidad de adoptar un enfoque dual que, de manera simultánea, se adapte a las particularidades del contexto doméstico de cada país y también alcance a aquellos ingresos generados por contribuyentes residentes en jurisdicciones extranjeras las cuales, en muchas ocasiones, ofrecen ventajas relativas en términos fiscales y tributarios. En este punto es fundamental continuar y profundizar una estrategia de control de la evasión transfronteriza que encuentre su base en los acuerdos y tratados de intercambio de información tributaria a nivel internacional. Para ello, los países deben procurar acoplarse —con una participación activa— a las iniciativas globales consolidadas como son el Marco Inclusivo sobre BEPS (Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (OCDE/G-20)) y el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales (OCDE). A su vez, dada la relevancia de Estados Unidos como destino de inversiones, cualquier acuerdo bilateral y recíproco de intercambio automático de información tributaria con dicho país también podría redituar beneficios concretos, probablemente en el marco de la Ley de Cumplimiento Tributario de las Cuentas Extranjeras (FATCA, en inglés). Los beneficios derivados de estas redes de interacción entre las agencias de administración tributaria de los distintos países no se limitarían al impuesto sobre la renta sino que también podrían facilitar la identificación de activos en otras jurisdicciones, ampliando la base potencial de los impuestos patrimoniales y abriendo la posibilidad de fortalecer así la tributación efectiva sobre los individuos de mayor riqueza.

A la luz de los avances logrados en materia de tributación sobre la renta corporativa a nivel internacional en poco más de una década, también resulta un momento oportuno para plantear la necesidad de construir e impulsar iniciativas regionales en busca de consensos fundamentales vinculados al impuesto sobre la renta de personas físicas, que construyan sobre lo avanzado en la década pasada y aprovechen las nuevas disponibilidades y tecnologías de información y los múltiples canales de cooperación técnica entre las instituciones fiscales de los países de América Latina y el Caribe. En ese sentido, la reciente iniciativa regional “para una tributación global incluyente, sostenible y equitativa”, liderada por el gobierno de Colombia y la CEPAL y cuya primera cumbre se celebrará en julio próximo³⁴, aparece como una muy valiosa oportunidad para avanzar con mayor precisión en sintonía con estos lineamientos.

G. Encarar procesos de reforma basados en la construcción de consensos y cambios incrementales

Los desafíos que pueden identificarse hoy representan una conjunción de problemas estructurales del impuesto sobre la renta de personas físicas que se arrastran en el tiempo y no han encontrado una solución satisfactoria hasta el momento, con una serie de nuevos desafíos que obligan a reformular las tradicionales orientaciones de reforma, sin olvidar su pertinencia. Se trata de la necesidad de convertir al impuesto en un verdadero instrumento de desarrollo a la luz de los acontecimientos recientes y las nuevas agendas de los países de la región. El planteo de este marco general para la discusión de potenciales reformas en el tributo apunta a la búsqueda de un fuerte consenso regional en esta materia.

El consenso social sobre la necesidad de fortalecer este tributo suele depender del éxito de otras reformas en las políticas públicas. A modo ilustrativo se mencionarán dos de ellas, que resultan de especial relevancia. En primer lugar, el avance de la tributación sobre la renta personal debe formar parte de estrategias más amplias destinadas a lograr una mayor formalización de la economía. En la medida en que amplios sectores de la economía de cada país se mantengan al margen de la normativa será muy difícil lograr la consolidación de este instrumento específico. En segundo lugar, la expansión de esta tributación también requiere reformas en políticas públicas que ayuden a validar el uso de los recursos. Una excusa habitual para eludir o evadir el pago del tributo se relaciona con los reclamos por parte de sectores de mayores recursos por no recibir servicios adecuados por parte del Estado (salud, educación y seguridad, entre otros).

En sociedades caracterizadas por serias inequidades distributivas junto con la existencia de actores minoritarios con un poder de veto concreto sobre las reformas necesarias (como se ha comprobado en muchos casos de la región), la búsqueda de soluciones debe tomar nota de esas restricciones. Es por ello que, ante la dificultad evidente de lograr consensos amplios pero sin dejar de agotar procesos de diálogo y negociación dentro de la institucionalidad democrática, puede ser conveniente ensayar y acordar diferentes caminos o senderos de reformas que puedan incorporar cambios incrementales, los cuales permitirán conseguir gradualmente mejoras sostenibles en contextos conflictivos (Fuentes Knight, 2012).

Además, los aspectos mencionados no pueden ser ajenos al diseño técnico y a los tiempos adecuados de preparación, comunicación, debate, ejecución e implementación de los proyectos de reforma. Para ello, es esencial tener un buen diagnóstico de las dificultades en cada caso y alternativas

³⁴ Para mayor información, véase: <https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/TributacionIncluyente>.

de modificaciones. En países federales o de organización fiscal descentralizada, adicionalmente, se debe cuidar la relación entre niveles de gobierno, que suelen administrar una porción de los impuestos directos y que, como se ha enfatizado, debieran complementarse en sus efectos distributivos con la imposición sobre los ingresos.

Se ha visto, entonces, que el impuesto sobre la renta de personas físicas se perfila hoy como el instrumento tributario con mayor potencial para incrementar los recursos, al tiempo que ayudaría a reforzar una deseable redistribución de ingresos con criterios de equidad. En ese sentido, el análisis de las características actuales del tributo en los países de la región, tanto en lo que respecta al diseño técnico como a sus múltiples efectos económicos y sus distintas interrelaciones con otros instrumentos de los sistemas tributarios, apunta a contribuir en la búsqueda de un marco de referencia para el fortalecimiento del tributo como elemento central en el financiamiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el afianzamiento de una mayor cohesión social en toda la región.

Bibliografía

- Acosta Ormaechea, S., S. Pienknagura y C. Pizzinelli (2021), "Política tributaria para promover el crecimiento inclusivo en América Latina y el Caribe", *Perspectivas económicas: las Américas. Un largo y sinuoso camino hacia la recuperación*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Akgun, O., B. Cournède y J. Fournier (2017), "The effects of the tax mix on inequality and growth", *OECD Economics Department Working Papers*, N° 1447, París, OECD Publishing.
- Alesina, A., C. Favero y F. Giavazzi (2015), "The output effect of fiscal consolidation plans", *Journal of International Economics*, vol. 96, supl. 1, julio.
- Alm, J. y J. Martínez-Vázquez (2007), "Tax morale and tax evasion in Latin America", *Working Paper*, N° 07-32, International Studies Program, Andrew Young School of Policy Studies, Universidad Estatal de Georgia.
- Almeida Sánchez, M. D. (2021), "La política fiscal con enfoque de género en países de América Latina", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 217 (LC/TS.2021/105), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arenas de Mesa, A. (2016), *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina (LC/G.2688-P)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Avellaneda, A. y otros (2021), "Assessing the cushioning effect of tax-benefit policies in the Andean region during the COVID-19 pandemic", *CeMPA Working Paper series*, N° 8/21, Centre for Microsimulation and Policy Analysis, Institute for Social and Economic Research (ISER), Universidad de Essex.
- Banco Mundial (2022), "Nuevos enfoques para cerrar la brecha fiscal", *Informe económico de América Latina y el Caribe*, Washington, D.C., octubre.
- Barreix, A., J. Benítez y M. Pecho (2017), *Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina: evolución e impacto*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Barreix, A., M. Bès y J. Roca (2009), *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barreix, A., C. Garcimartín y F. Velayos (2012), "El impuesto a la renta personal: un cascarón vacío", *Recaudar no basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora (eds.), Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela (2006), *La equidad fiscal en los países andinos*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Benedek, D., J. C. Benítez y C. Vellutini (2022), "Progress of the personal income tax in emerging and developing countries", Working Papers, N° WP/22/20, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Bergman, M. (2009), *Tax evasion and the rule of law in Latin America: the political culture of cheating and compliance in Argentina and Chile*, University Park, Penn State University Press.
- Calligaro, F. y O. Cetrángolo (2023), "El financiamiento de la protección social universal: la relevancia y el impacto de las cotizaciones a la seguridad social sobre el mercado laboral", *Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO)/Organización Internacional del Trabajo (OIT)*, Manchester. https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/Documento-de-Trabajo-WIEGO-47_o.pdf, Versión en inglés: https://www.wiego.org/sites/default/files/publications/file/financing-universal-social-protection_o.pdf
- Campos Vázquez, R. M. (2022), "Medición de las renuncias recaudatorias en América Latina", *Documentos de Proyectos (LC/TS.2022/148)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2023 (LC/PUB.2023/5-P)*, Santiago.
- _____ (2022), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2022 (LC/PUB.2022/7-P)*, Santiago.
- _____ (2021), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021 (LC/PUB.2021/5-P)*, Santiago.
- _____ (2020), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/12-P)*, Santiago.
- _____ (2018), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2018 (LC/PUB.2018/4-P)*, Santiago.
- _____ (2017), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017 (LC/PUB.2017/6-P)*, Santiago.
- Cetrángolo, O. y J. C. Gómez Sabaini (2007), "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 60 (LC/L.2838-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cetrángolo, O. y otros (2018), "Regímenes tributarios simplificados", *Políticas de formalización en América Latina: avances y desafíos*, J. M. Salazar-Xirinachs y J. Chacaltana (eds.), Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- DGI (Dirección General de Ingresos) (2020), *Boletín Estadístico Tributario 2019*, Panamá, Ministerio de Economía y Finanzas.
- Ernst & Young (2022), *Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2021-22*, Londres.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014), *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2014*, Washington, D.C.
- Fonseca Villalobos, O. G. y J. A. Araya Mayo (2021), *Incumplimiento tributario en el impuesto general sobre las ventas y el impuesto sobre la renta 2012-2018*, San José, Ministerio de Hacienda.
- Fuentes, J. A. (2012), "Hacia pactos fiscales en América Latina: entre la reciprocidad y la confrontación", *Reforma fiscal en América Latina: ¿qué fiscalidad para qué desarrollo? (LC/L.3522)*, A. Bárcena y N. Serra (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fundación CIDOB.
- Gómez Sabaini, J. C. y D. Morán (2020), "Estrategias para abordar la evasión tributaria en América Latina y el Caribe: avances en su medición y panorama de las medidas recientes para reducir su magnitud", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 215 (LC/TS.2020/125), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2016), "La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados", *Cuadernos de Economía*, vol. 35, N° 67, enero.
- _____ (2012), "Informalidad y tributación en América Latina: explorando los nexos para mejorar la equidad", *serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 124 (LC/L.3534), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gunter, S. y otros (2018), "Non-linear effects of tax changes on output: the role of the initial level of taxation", *Policy Research Working Paper*, No. 8668, Banco Mundial, Washington, D.C. <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/5c8d742e-17e4-5a7c-8347-3ee391a151ea>.
- Hanni, M., R. Martner y A. Podestá (2015), "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina", *Revista CEPAL*, N° 116 (LC/G.2643-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Jiménez, J. P., J. C. Gómez Sabaini y A. Podestá (comps.) (2010), "Evasión y equidad en América Latina", *Documentos de Proyectos (LC/W.309/Rev.1)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Jiménez, J. P. y A. Podestá (2017), "La tributación sobre la renta en América Latina: desafíos y perspectivas", *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y R. Martner (eds.), Santiago Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jorratt, M. (2021), "Impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina", serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 218 (LC/TS.2021/117), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lustig, N. (2017), "El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Una aplicación del marco metodológico del proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)", *El Trimestre Económico*, vol. LXXXIV(3), N° 335.
- Martner, R. (2000), "Los estabilizadores fiscales automáticos", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Martner, R., A. Podestá e I. González (2017), "Políticas fiscales y crecimiento económico", *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Libros de la CEPAL, N° 142 (LC/PUB.2017/5-P), J. C. Gómez Sabaini, J. P. Jiménez y R. Martner (eds.), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- McLure, C. y G. Zodrow (1994), "The study and practice of income tax policy", *Modern Public Finance*, J. Quigley y E. Smolensky (eds.), Massachusetts, Harvard University Press.
- Ministerio de Hacienda/Banco Central de la República Dominicana/Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (2018), *Estimación del incumplimiento tributario en la República Dominicana*, Santo Domingo.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2022), "Reforma tributaria para la igualdad y la justicia social: exposición de motivos" [en línea] https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/IgualdadYJusticiaSocial/pages_IgualdadJusticiaSocial.
- O'Reilly, P. (2018), "Tax policies for inclusive growth in a changing world", *OECD Taxation Working Papers*, N° 40, París, OECD Publishing.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2022), *Tax Policy Reforms 2022: OECD and Selected Partner Economies*, París, OECD Publishing.
- OCDE/CIAT/BID (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Centro Interamericano de Administraciones Tributarias/Banco Interamericano de Desarrollo) (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, París, OECD Publishing.
- OCDE y otros (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y otros) (2022), *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2022*, París, OECD Publishing.
- _____ (2018), "Sección especial: El impuesto sobre la renta en América Latina", *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, París, OECD Publishing.
- Peragón, L. (coord.) (2022), *Sumario de Legislación Tributaria de América Latina 2021*, Panamá, Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- Salinas, J. y F. Delgado (2012), "Impuestos, crecimiento económico y bienestar: una visión panorámica", documento presentado en el XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago, 24 a 26 de enero.
- San Martín Reyna, J. M. y otros (2017), *Evasión Global 2017*, Cholula, Universidad de las Américas Puebla.
- Stotsky, J. (1997), "How tax systems treat men and women differently", *Finance & Development*, vol. 4, N° 1, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Suescún, R. (2007), "The size and effectiveness of automatic fiscal stabilizers in Latin America", *Policy Research Working Papers*, N° 4244, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Tanzi, V. (1987), "Quantitative characteristics of the tax systems of developing countries", *The Theory of Taxation for Developing Countries*, D. Newbery y N. Stern (eds.), Nueva York, Oxford University Press/Banco Mundial.
- Zamudio Sánchez, F. J., J. Jiménez Machorro y G. Rodríguez Yam (2019), *Prácticas de evasión del ISR en sueldos y salarios*, Texcoco, Universidad Autónoma Chapingo.
- Zamudio Sánchez, F. J., G. Rodríguez Yam y J. Jiménez Machorro (2020), *Evasión en sueldos y salarios: redes de patrones*, Texcoco, Universidad Autónoma Chapingo.
- Zamudio Sánchez, F. J. y otros (2018), *Evasión en sueldos y salarios*, Texcoco, Universidad Autónoma Chapingo.

Una de las principales debilidades estructurales de los sistemas tributarios de América Latina y el Caribe es el escaso peso relativo del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Esto priva a los países de un instrumento impositivo esencial que contribuye a la solvencia de las finanzas públicas, refuerza la necesaria redistribución del ingreso y fortalece la política contracíclica.

A lo largo de las últimas décadas se han registrado importantes avances —aunque insuficientes— en el diseño y el rendimiento de este impuesto. En este documento se analiza su situación a nivel regional, incluidas sus interrelaciones con otros instrumentos, como los impuestos patrimoniales y las contribuciones para el financiamiento de la seguridad social.

El análisis permite ver claramente los principales desafíos pendientes. Se propone un marco de referencia con lineamientos prioritarios para lograr el fortalecimiento integral del impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países de la región. Con esto se apunta a colocar a este impuesto nuevamente en el centro de los debates regionales en materia de política fiscal.