Laboratorio
Fiscal y Tributario

La pandemia COVID-19 y los impuestos a la riqueza

Gustavo Viñales, Carlos Grau y Cecilia Alonso

Resumen

Este documento, analiza cómo la crisis económica y sanitaria derivada de la pandemia del COVID-19, recoge del set de herramientas tributarias a nivel mundial, con mayor énfasis, los impuestos a la riqueza. Es desde este contexto que se pretende aportar elementos para el debate público, a la sociedad civil, a los tomadores de decisiones y a los hacedores de políticas públicas, en particular de América Latina y el Caribe (ALC), reflexionando sobre cómo gravar con mayor equidad y eficiencia a las mismas. La crisis económica pone en evidencia la necesidad y factibilidad de impulsar, de forma coordinada a nivel internacional y en aplicación concreta en los países de la región, reformas que incrementen la tributación directa sobre la riqueza, procurando soluciones de corto plazo, con objetivos de mediano y largo plazo, modificando las estructuras de los sistemas tributarios, que permitan un desarrollo económico sostenible, con equidad e inclusión social.

Abril 2021 **Montevideo**

Índice

1. Introducción 1
2. Desigualdad en América Latina y el Caribe 5
3. Tendencias y propuestas de cambios a nivel internacional en la imposición a la riqueza 10
4. Herramientas impositivas y análisis de recaudación 16
   - Tributación a la riqueza, patrimonio e ingresos del capital 17
     - Principales definiciones y conceptos 17
     - Evolución de la Presión Fiscal 21
     - Impuestos sobre la renta y las ganancias de capital de las personas 29
     - Impuestos sobre la propiedad 32
5. Crisis COVID-19: análisis y propuestas para necesidades de corto plazo 33
   - Análisis y estimaciones en la imposición sobre la propiedad inmueble 35
     - Análisis conceptual 35
     - Estimaciones 36
   - Análisis y estimaciones en la imposición patrimonial 38
     - Análisis conceptual 38
     - Estimaciones 41
   - Análisis para la mejora de la imposición a la herencia, sucesiones y donaciones 43
   - Otros aportes a la imposición sobre las manifestaciones de riqueza 44
6. Conclusiones 45

Bibliografía 47

1. Introducción

La crisis del COVID-19 combina la presencia de shocks macroeconómicos y financieros de gran magnitud que impactan de manera heterogénea sobre las economías con la amenaza creciente de afectar la capacidad de los países de América Latina y el Caribe (ALC) para continuar avanzando en los desafíos del desarrollo al 2030.

Una de las consecuencias de la pandemia es el incremento del gasto público, lo que sumado a la reducción en la recaudación producto de la caída en el nivel de actividad, va a determinar un significativo aumento del endeudamiento de los estados. El FMI en su publicación de estadísticas fiscales (FMI, octubre 2020)[1] prevé que a nivel mundial la deuda pasará de representar el 83,0% del PBI en 2019 a 98,7% en 2020, es decir, se observaría un incremento de 15,7 puntos porcentuales.

Para ALC se pasaría de 45,3% a 56,7%, siendo el incremento de la deuda entonces, de 11,3 puntos porcentuales. Este menor crecimiento relativo de la deuda se asocia a una menor caída en el nivel de actividad. Esto puede explicarse porque en la región tienen mayor peso relativo los sectores de actividad productiva que han sufrido un menor impacto de las medidas de aislamiento social (actividades agropecuarias y extractivas).

Al interior de los países de ALC la situación no es homogénea, se presenta con una significativa variabilidad. El crecimiento del cociente de la relación entre la deuda y el PBI en el año 2020 en relación a 2019, se estima que representará: 17,1 puntos porcentuales en Ecuador, 15,9 en Colombia, 15,0 en República Dominicana, 12,4 en Perú, 11,9 en Brasil, 11,8 en México, 6,7 en Haití, 6,2 en Nicaragua, 5,7 en Honduras, 4,9 en Chile y 3,6 en Uruguay (FMI, octubre 2020).

Los efectos de la crisis se ven potenciados, además, en los países de ALC por dos razones. En primer lugar, una de las señas de identidad de la región es su elevado nivel de desigualdad. Puede decirse que es la región del mundo más desigual. El 10% más rico de la población capta 22 veces más de la renta nacional que el 10% más pobre. El 1% de los más ricos obtiene el 21% de los ingresos de toda la economía, el doble de la media del mundo industrializado (BID 2020). En segundo lugar, la conjunción de bajos niveles de ingreso per cápita y bajas presiones tributarias (por múltiples causas, de diseño de los sistemas tributarios más, alto gasto tributario, informalidad, evasión y elusión), que en términos relativos y en comparación con los países de mayor desarrollo económico relativo, da como resultado Estados nacionales que cuentan con poca capacidad de incidir en la distribución del ingreso.

Existe evidencia empírica que muestra que la desigualdad afecta negativamente el crecimiento de las economías, Ostry, Berg, and Tsangarides (2014), Berg and Ostry (2011), Dabla-Norris et. al. (2015), encuentran la existencia de una relación entre la participación en el ingreso de las personas del 20% superior y el crecimiento. Si su participación se incrementa, en los cinco años siguientes el crecimiento será menor. Si por el contrario se incrementa en un punto porcentual la participación del 20% más pobre, se tiene un crecimiento mayor. La relación positiva entre la participación en el ingreso y el crecimiento se mantiene si se considera el segundo y tercer quintil. Este resultado se muestra robusto y es coincidente con estudios realizados por la OCDE (2014).

Respecto del impacto distributivo de la imposición, entre los requisitos que suelen considerarse deseables de una estructura impositiva, se encuentra la equidad. Del análisis realizado de las estructuras impositivas de la región surge como una de sus señas distintivas el elevado peso relativo

[1] Monitor Fiscal, Octubre 2020, FMI Link

que tiene la imposición al consumo. Una consecuencia de esto es el bajo impacto que tiene la imposición en la disminución del índice Gini en los países de la región.

Según Hanni, et. al., (2015) empleando mediciones basadas en metodologías utilizadas internacionalmente y por lo tanto comparables, sobre la incidencia distributiva del impuesto a la renta y las transferencias públicas monetarias en 17 países de América Latina, la política fiscal juega en la región un papel limitado en mejorar la distribución del ingreso disponible. El coeficiente de Gini baja solamente tres puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa. En promedio el 61% de esta reducción proviene de las transferencias públicas en efectivo y el resto de los tributos directos. El impacto de la fiscalidad en la distribución del ingreso es significativamente mayor en los países de la OCDE, en este caso el índice de Gini disminuye 17 puntos después de la acción fiscal directa.

El bajo impacto que tiene la imposición en la distribución del ingreso de la región es consecuencia de que, si bien el impuesto a las rentas personales da cuenta de un diseño progresivo, su escasa recaudación limita su potencial como factor de redistribución de la renta.

Adicionalmente a las complejidades que tiene la gestión macroeconómica y fiscal, junto con los desafíos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los compromisos sobre mitigación y adaptación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) ante el cambio climático (CC), y las tensiones generadas por la desigualdad social y de género exacerbadas con el impacto de la crisis, requieren redefinir el marco general de políticas fiscales en general y tributarias en particular, en un contexto en que varios países latinoamericanos aún no han explicitado sus estrategias para el cumplimiento de los ODS y de los NDC para el período 2020-2030 y que dependiendo de cómo se diseñan las respuestas podrán materializarse serios riesgos de retroceso en conquistas sociales y económicas de los últimos años.

Este documento procura vincular la evidente urgencia de la respuesta, con la necesidad de *reconstruirnos mejor*, para lograr una recuperación económica en mejores condiciones. Las críticas circunstancias del corto plazo conviven con la necesidad, aún mayor, de la consolidación del desarrollo sostenible, igualitario y con inclusión social. En respuesta a la crisis, las políticas macroeconómicas deben atender de manera simultánea ambas dimensiones, evitando que las urgencias condicionen negativamente el futuro, para que no se terminen generando vulnerabilidades aún mayores en las dimensiones económica, social y ambiental y sus retroalimentaciones. La actual coyuntura económica constituye una importante amenaza para los países de ALC, pero a la vez el posicionamiento de organismos internacionales y otras instituciones generadoras de opinión constituyen una oportunidad para avanzar en políticas que mejoren las condiciones de vida en los países de la región.

El shock que enfrenta la economía mundial es universal y simultáneo, combinando un componente de oferta, derivado del cierre de empresas que trae aparejado el distanciamiento social, con un componente de demanda, generado por la pérdida de ingresos por parte de amplios sectores de la sociedad, incluyendo, especialmente, a los ingresos proveniente del trabajo informal.

En todos los países se están impulsando iniciativas para contener los daños más inmediatos, tales como cierre de empresas, pérdida de empleos y reducción de ingresos, que afecta de forma particular a los sectores más vulnerables y especialmente a las mujeres.

Además, la mayoría de las economías aún están lidiando con los efectos de la crisis financiera internacional de 2008-2009, que se manifiestan en disminución de las tasas de crecimiento del producto y del comercio exterior y en el elevado nivel de endeudamiento público.

Existen diferencias marcadas entre la capacidad de acción de las economías desarrolladas y las de las economías de los países en desarrollo, que deben afrontar la crisis en un contexto de reversión de los flujos de capitales, caída de los precios internacionales de las materias primas, limitaciones estructurales derivadas de la dualidad de sus mercados de bienes y de trabajo, y con finanzas públicas bajo presión. Los cambios tecnológicos y el avance de la globalización, generan cambios en los mercados de trabajo que profundizan las tendencias estructurales de América Latina y el Caribe. Las relaciones laborales se encuentran en la raíz de la desigualdad de la región. La crisis hace más evidentes estos problemas y aumenta el desafío de introducir innovaciones en las relaciones laborales y en las formas de tributación, que requieren cambios en la implementación de políticas públicas.

Los costos de la inacción frente al COVID-19 son muy altos, por lo que, reducir el incremento diario de nuevos contagios ha sido el objetivo central de las políticas públicas aplicadas. Se consolida la opinión generalizada que señala que las políticas de mitigación y contención de la pandemia están provocando una retracción de la actividad económica pocas veces vista en la historia. Esto implica costos - no solo económicos, sino sociales, sanitarios y hasta políticos, en algunos casos - que pueden ser duraderos y merecen ser incorporados en el diseño de las políticas macroeconómicas.

Las economías de la región se han visto forzadas a ingresar en un "coma inducido", paralizando buena parte del aparato productivo de los países, afectando los ingresos de una porción significativa de los hogares. La atención de esta situación ha provocado una tensión pocas veces vista sobre la política fiscal. El colapso de la actividad privada ha incrementado la demanda de políticas de sesgo expansivo y, al mismo tiempo, ha generado una dramática caída en los ingresos tributarios, para los países miembros del CIAT (2020)[2]. La recaudación media descendió en abril de este año un 27,7% (respecto del mismo mes del año anterior, a precios constantes) y todavía no hay certezas de cuándo se detiene esa caída. En la Tabla 1, se muestra la apertura por país, de la recaudación del mes de abril 2020 comparada respecto del mismo mes del año anterior (2019) a precios constantes.

Tabla 1. **Evolución de recaudación global en Administraciones Tributarias de países miembros del CIAT**
(variación respecto al mismo mes del año anterior, precios constantes)

Países	Abr 2020/2019
Argentina	-23.39
Brasil	-28.79
Colombia	-31.87
Costa RIca	-24.12
Ecuador	-35.59
El Salvador	-30.48
España	-31.46
EEUU	-54.99
Guatemala	9.56
Marruecos	-21.21
México	-15.27
Panamá	-53.80
Perú	-36.56
Uruguay	-9.88
Promedio	-27.70

Fuente: Extraído del Reporte de Recaudación COVID-19. Diaz de Sarralde et al (CIAT, 2020, pág.10)
Nota: Recaudación Constante Mensual Variación Porcentual Total. Los datos de Panamá están en este cuadro en valores corrientes al no contar con la evolución más reciente de los precios, sin embargo, no es de esperar grandes variaciones dada la reducida inflación registrada en el periodo con disponibilidad de información. [link]

[2] Link Reporte de Recaudación CIAT julio 2020

Esto ha sido particularmente fuerte para aquellas estructuras fiscales más dependientes del comercio internacional, en general, y de las exportaciones de commodities, en particular. Se repite, aunque con características novedosas, algo que ocurre frecuentemente en la región: shocks de gran magnitud y baja capacidad de respuesta por parte de la política pública.

Por todo esto, es imprescindible reflexionar sobre ¿cuál es el diseño y estructura de los regímenes tributarios que deberían aplicarse en la etapa que se abrirá, cuando queden atrás las medidas más extremas de distanciamiento social y se abra paso la "nueva normalidad" del día después, post COVID-19?

En la definición del marco de políticas de esta nueva etapa debería primar una visión sistémica de los costos y beneficios, de los ganadores y perdedores, por las decisiones de política fiscal y de la estructura de los sistemas tributarios.

Algunos de los países de la región tienen un estilo de desarrollo caracterizado por paradas y arranques, asociados a la recurrencia de crisis externas. Estos problemas se exacerban en un contexto donde caen los precios de las materias primas y se produce una reversión de los flujos de capital hacia las economías más desarrolladas. En lo coyuntural, estos países comparten la dificultad que representa la necesidad de impulsar medidas que implican una significativa movilización de recursos en el contexto de un agotamiento del espacio fiscal necesario a tal fin.

Esta crisis requiere intervenciones de política pública innovadoras y potentes, que permitan mitigar los efectos económicos más inmediatos que deja la pandemia y que al mismo tiempo promuevan una recuperación que no implique un regreso del reloj de la historia en el empoderamiento de las mujeres y los grupos más vulnerables que habían salido de la pobreza extrema, y que pueden retroceder en muy poco tiempo.

Las respuestas nacionales han exigido a los países importantes esfuerzos fiscales para, implementar acciones específicas, para atender a la población más pobre y más vulnerable y, para evitar que ocurran daños severos sobre el tejido empresarial, sobre todo en el sector de empresas de menor tamaño relativo tan importante en el tejido productivo y social en ALC.

Las tensiones sobre las finanzas públicas se vuelven aún más importantes, ya que los espacios de política son acotados y no cuentan con estabilizadores automáticos como en los países industrializados, por ello, pasado lo peor de la crisis sanitaria, con la post-pandemia, llegará el momento de los sistemas tributarios.

Los altos niveles de informalidad laboral, las debilidades estructurales de los sistemas tributarios, la baja productividad en múltiples ámbitos de la economía y las deficiencias que se observan en los mercados financieros locales, hacen que el estudio específico de la respuesta de política macroeconómica en la región tenga características propias y plantee desafíos diferentes a los de otros países.

La estrategia para promover la recuperación económica debe venir acompañada por transformaciones estructurales que permitan a los países transitar hacia un nuevo estilo de desarrollo social ambientalmente sustentable que preserve y estimule la capacidad de crecimiento de las economías y, al mismo tiempo, permita elevar el bienestar de la población.

La “nueva normalidad” post pandemia puede hacer posible un mundo con menos desigualdad y con un entorno ambientalmente más sostenible, pero, ello requiere de respuestas que permitan dar un salto y alinear al 2021 aquellos objetivos de 2030, que hoy requieren urgente implementación.

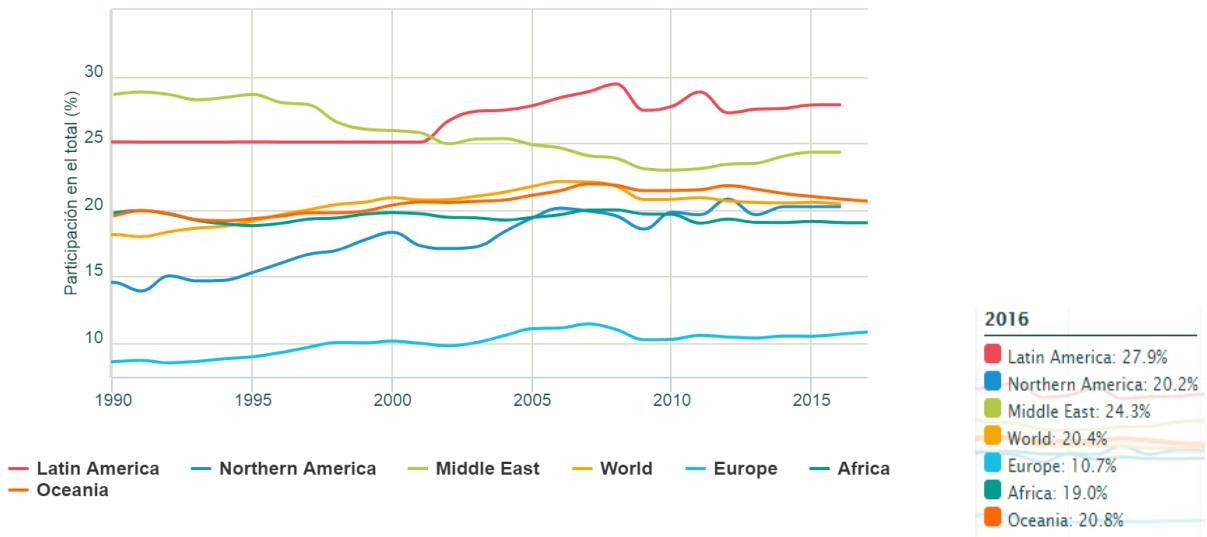
La crisis COVID-19 y los desafíos del cambio climático han puesto en riesgo la gobernanza global. El abordaje de esta crisis requiere soluciones sistémicas cooperativas que abarcan los ámbitos regionales, nacionales y locales. La urgencia de respuestas eficaces innovadoras es fundamental para que los gobiernos y el sector privado puedan hacer frente a la crisis aprendiendo y fortaleciendo su capacidad de resiliencia en términos de sostenibilidad económica y ambiental.

El marco de políticas macroeconómicas emergentes debería contribuir a preservar bienes públicos globales y nacionales que se están viendo afectados desde antes de la pandemia, pero que cada vez más merecen ser priorizados. Este documento quiere contribuir a propuestas para atender las urgencias, pero también, revisar las estructuras tributarias y diseño de los sistemas tributarios para “el día después” de la pandemia.

2. Desigualdad en América Latina y el Caribe

Cómo vemos en la Figura 1, para el año 2016, último año de cifras comparables según los datos de World Inequality Database (WID), la región de América Latina sigue mostrándose cómo la más desigual del mundo, dónde el top 1% más rico en los ingresos alcanza una participación del 27,9% del ingreso nacional.

Figura 1: **Evolución de la desigualdad. Participación en el ingreso nacional del Top 1%.**



Fuente: Link World Inequality Database

En la Figura 2 se observa un mapa de coropletas para América Latina y el Caribe, que representa los valores 2019 del *Índice de Transparencia de la Desigualdad,* diseñado por WID. Dicho indicador es una herramienta que describe la disponibilidad y calidad de la información sobre la desigualdad de ingresos y riqueza en los países, lo cual es una condición necesaria para la generación de conocimiento en la materia, así como también para lograr llevar a cabo discusiones y diseño de políticas públicas apropiadas.

El índice de transparencia de la desigualdad varía de 0 a 20 para cada país, y fue construido a partir del siguiente criterio (ver WID por mayor información):

- Si el país cuenta con tabulaciones disponibles, construidas a partir de encuestas de ingresos o de consumo, suma 1 punto.
- Si permite el acceso a los microdatos de la encuesta de ingresos suma 3 puntos.
- Las tabulaciones de la encuesta de riqueza suman 1 punto.
- Los microdatos de la encuesta de riqueza suman 3 puntos.
- Las tabulaciones del impuesto a los ingresos laborales suman 1 punto.
- Las tabulaciones del impuesto a rentas del capital suman 1 punto.
- Los microdatos del impuesto a los ingresos laborales suman 2 puntos.
- Los microdatos del impuesto a las rentas del capital suman 2 puntos.
- Las tabulaciones del impuesto sobre el patrimonio o del patrimonio suman 2 puntos.
- Los microdatos del impuesto al patrimonio suman 4 puntos.

Cabe señalar que si los últimos datos disponibles para determinado país tienen más de diez años, se considera que no están disponibles (no suma puntos al indicador). A su vez, los conjuntos de datos que solo se han utilizado una vez para estudios específicos y son inaccesibles para los investigadores académicos que lo soliciten a las autoridades estadísticas, también se consideran no disponibles. En el caso que haya conjuntos de datos disponibles, pero de muy baja calidad, el puntaje se otorga parcialmente.

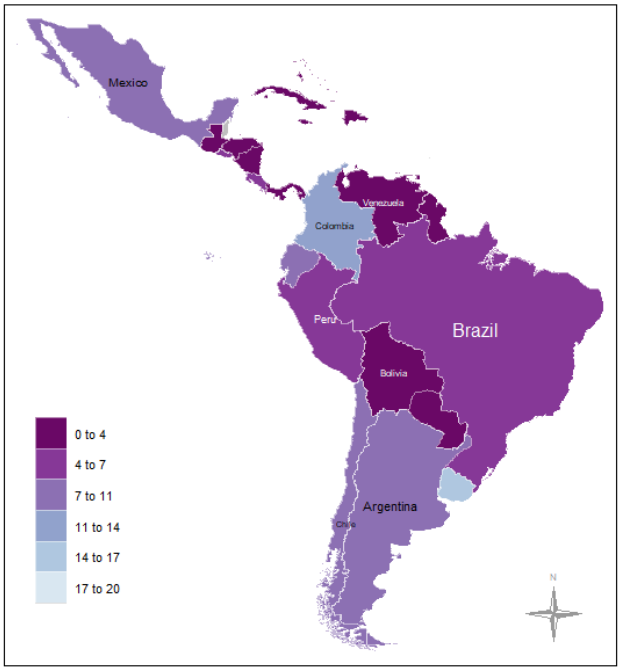
Entre los países de la región de mayor transparencia (mayor valor del indicador), se encuentran Uruguay (14.5) y Colombia (11.5), México (10), Argentina y Chile (8). Por otro lado, los países de menor disponibilidad y calidad de información sobre desigualdad de ingresos y riqueza son Venezuela, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Haití, Cuba, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Jamaica, Panamá, Paraguay, todos con un valor de 3 en el indicador, seguidos de Brasil, Perú y Costa Rica, con 5[3].

Es importante destacar que en las últimas décadas ha habido grandes avances en la medición de la desigualdad de ingresos y riqueza. Sin embargo, la información disponible sobre la distribución de la renta y la riqueza sigue siendo escasa en todo el mundo, haciendo difícil identificar los grupos de población que se benefician del progreso económico. Lo anterior se debe principalmente a los tipos de herramientas que utilizan las administraciones estadísticas para rastrear la desigualdad, así como también a que algunos gobiernos evitan publicar datos de esta índole[4].

El escenario de mayor transparencia (que presentan algunos países nórdicos) es aquel en el cual las encuestas de hogares se pueden juntar con los registros administrativos de los organismos impositivos, lo que permite tener información precisa sobre las estadísticas de ingresos y riqueza de todos los grupos. Las principales ventajas de esto es que los registros administrativos logran captar a los *top incomes* (que las encuestas de hogares no), y además permite tener información de las características sociales y demográficas de la población. Lograr llegar a esta situación requerirá serios esfuerzos por parte de los organismos de estadística y los gobiernos, pero el acceso a información básica sobre la distribución de la renta y el crecimiento de la riqueza debe considerarse un bien público[5].

[3] World Inequality Database [link]
[4] World Inequality Database [link]
[5] World Inequality Database [link]

Figura 2: **Índice de transparencia de la desigualdad, 2019.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de World Inequality Database [link].

A continuación, en las Figuras 3 y 4 se presentan mapas con información referente a los milmillonarios (billonarios en su versión en inglés) identificados por Forbes en el año 2019, en particular, aquellos que tienen residencia primaria en América Latina y Caribe (Figura 3) o ciudadanía (Figura 4). Estos milmillonarios identificados representan aquellos contribuyentes cuyo patrimonio es mayor a los mil millones de dólares.

Como se observa en las Figuras 3 y 4, entre los países que recoge Forbes, un impuesto a los milmillonarios tendría más capacidad recaudatoria en Brasil, México y Chile (donde vemos los círculos de mayor diámetro en el mapa, asociado a una mayor cantidad de milmillonarios), aunque también depende del tamaño de las fortunas.

De los 2.153 milmillonarios en la lista Forbes 2019, hay 94 (4,4%) milmillonarios con ciudadanía y residencia en América Latina, de los cuales 82 son hombres, hay 8 que son ciudadanos pero no tienen residencia primaria en el continente, y por otro lado hay 3 personas cuya residencia primaria es en América Latina, pero no poseen ciudadanía en ningún país del continente.

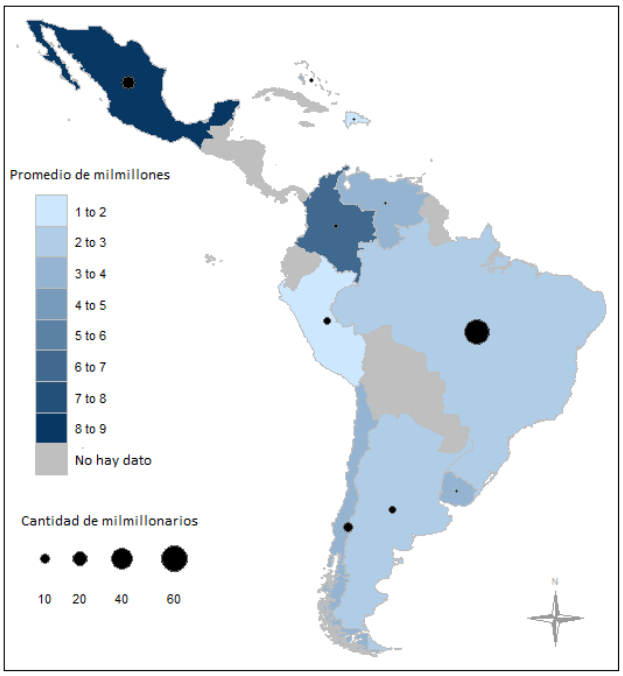
Brasil destaca como la economía latinoamericana de mayor cantidad de milmillonarios en el listado de Forbes, con 58; seguido por México con 17, que tiene el mayor promedio de riqueza entre milmillonarios latinoamericanos así como también posee a la persona más rica del continente; Chile tiene 11 personas; Perú 6; Argentina 5; Colombia 3 y Venezuela 2[6].

Con un impuesto del 2,5% del patrimonio neto a dicha población - según el análisis de mayor detalle realizado en la Sección 4 con las estimaciones a la imposición patrimonial - Brasil generaría USD 3.178 millones, México USD 2.575 millones y USD 525 millones en Chile. La recaudación de estas grandes fortunas sería un 0,23% del PIB en México, 0,18% en Brasil y Chile, y 0,1% en Colombia, 0,06% en Perú y 0,05% en Argentina (Paez y Oglietti, 2020).

[6] Por mayor información sobre los milmillonarios de América Latina ver [link]

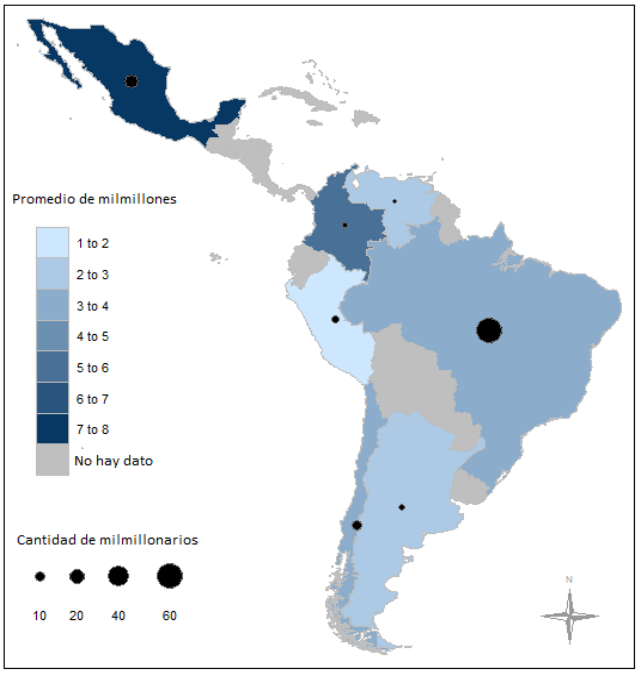
Cabe señalar que de un año a otro tiende a aumentar la proporción de riqueza del mundo que acumulan los milmillonarios. En 2017, 43 personas concentraban la misma riqueza que 38.000 millones de habitantes del planeta, en 2018 fueron 23[7].

Figura 3. **Milmillonarios con residencia primaria en América Latina, año 2019**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Forbes 2019.

Figura 4. **Milmillonarios con ciudadanía en América Latina, año 2019[8]**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Forbes 2019.

[7] [link]
[8] Ver Anexo por mayor información

En la Tabla 2 se observa el peso de los distintos sectores industriales en la generación de las grandes fortunas (ordenada por % de riqueza de los milmillonarios de ALC), comparando el caso de América Latina y el Caribe, con el resto del mundo. El 24% de la cantidad de milmillonarios en América Latina (ciudadanos y/o residentes), que acumulan el 22,5% de la riqueza total de estos, pertenece a la industria de Finanzas e inversiones, mientras que este dato es de aproximadamente 12% en el resto del mundo, teniendo menor peso en la generación de fortunas. Por otro lado, con la industria de la tecnología ocurre lo contrario, representa un 3,4% de la riqueza de los multimillonarios latinoamericanos (siendo solo 3 personas) y un 15,6% del resto del mundo, en ambos casos ha ido en aumento[9].

Una industria de alto peso en la riqueza de los milmillonarios del resto del mundo es Bienes Raíces (con un 9,3%), sin embargo, en América Latina únicamente representa un 0,7% de la fortuna de estos. Lo opuesto ocurre con la industria de Telecomunicaciones, que tiene el mayor promedio de milmillones de la región, solo una persona en esta industria hace que pese 16% en la fortuna de los latinos, siendo dicho valor 1,2% para el resto del mundo. Algo similar ocurre con Alimentos y Bebidas, que pesa casi 18% en América Latina y 7% en los demás.

Tabla 2. **Principales sectores que generan las grandes fortunas**

	Milmillonarios en América Latina y el Caribe						Milmillonarios en el resto del mundo					
Industria	% del total	Cantidad	% de riqueza	Riqueza	Promedio	Mediana	% del total	Cantidad	% de riqueza	Riqueza	Promedio	Mediana
Finanzas e inversiones	24,0%	25	22,5%	89,40	3,58	2,40	13,7%	281	12,3%	1014,40	3,61	2,20
Alimentos y bebidas	11,5%	12	17,7%	70,20	5,85	3,50	7,8%	159	7,2%	592,80	3,73	2,30
Telecomunicaciones	1,0%	1	16,1%	64,00	64,00	64,00	1,3%	27	1,2%	99,00	3,67	2,50
Metales y minería	5,8%	6	10,7%	42,50	7,08	5,60	2,9%	59	3,1%	252,70	4,28	2,20
Moda y Retail	13,5%	14	9,5%	37,70	2,69	1,85	10,5%	216	13,6%	1122,70	5,20	2,20
Diversificado	13,5%	14	7,2%	28,70	2,05	2,00	8,5%	174	8,1%	671,20	3,86	2,00
Cuidado de la salud	7,7%	8	3,7%	14,80	1,85	1,90	6,2%	127	4,3%	355,60	2,80	1,90
Tecnología	2,9%	3	3,4%	13,50	4,50	2,20	10,3%	211	15,6%	1287,80	6,10	2,20
Manufacturas	7,7%	8	3,2%	12,50	1,56	1,45	8,8%	180	6,3%	524,40	2,91	1,80
Medios y entretenimiento	4,8%	5	2,5%	9,80	1,96	2,50	3,3%	67	3,9%	319,60	4,77	2,70
Energía	2,9%	3	1,7%	6,90	2,30	2,20	4,0%	82	4,9%	407,90	4,97	2,70
Bienes raíces	1,9%	2	0,7%	2,70	1,35	1,35	10,8%	221	9,3%	771,90	3,49	2,40
Ingeniería y Construcción	1,9%	2	0,6%	2,30	1,15	1,15	1,9%	38	1,5%	120,50	3,17	2,40
Servicio	1,0%	1	0,4%	1,50	1,50	1,50	3,4%	69	2,4%	196,50	2,85	2,30
Automotora	0,0%	0	0,0%	0,00	0,00	0,00	2,5%	51	2,3%	194,10	3,81	2,10
Apuestas y Casinos	0,0%	0	0,0%	0,00	0,00	0,00	1,3%	26	1,6%	129,40	4,98	3,40
Logística	0,0%	0	0,0%	0,00	0,00	0,00	1,9%	38	1,5%	122,20	3,22	1,95
Filantropía/ONG	0,0%	0	0,0%	0,00	0,00	0,00	0,0%	1	0,2%	18,60	18,60	18,60
Deportes	0,0%	0	0,0%	0,00	0,00	0,00	1,1%	22	0,9%	71,40	3,25	2,70
Total	100,0%	104	100,0%	396,5	101,42	93,6	100,0%	2049	100,0%	8272,70	89,26	60,55

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Forbes 2019.

[9] PWC [link]

3. Tendencias y propuestas de cambios a nivel internacional en la imposición a la riqueza

Piketty (2014, pág. 576) en la obra "El capital en el siglo XXI", realiza una propuesta para un "impuesto mundial sobre el capital", *un impuesto anual y progresivo que grave el capital de forma individual, es decir, el valor neto de los activos que cada persona controla. Para los más ricos del planeta, la base impositiva correspondería, pues, a las fortunas individualmente estimadas por publicaciones tipos Forbes (suponiendo, evidentemente, que esas publicaciones tengan la información correcta)…*

En cuanto a la escala tributaria que se aplicaría a esta base gravable, se puede imaginar, por ejemplo, para dar una idea precisa, una tasa igual a 0% para patrimonios por debajo de un millón de euros, una tasa de 1% para patrimonios de entre uno y cinco millones de euros y de 2% para patrimonios de más de cinco millones de euros. También se podría optar, por otra parte, por un impuesto al capital mucho más progresivo sobre las fortunas más grandes…

Esta propuesta encontraba su principal obstáculo, explicitado en el propio desarrollo conceptual de Piketty, en los sistemas de transmisión automática de la información bancaria, donde, como ejemplo de mayor avance hasta ese momento, se menciona la ley FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) de Estados Unidos, actualmente en plena vigencia y aplicación, que obliga a las instituciones financieras extranjeras a transmitir información a la Administración Tributaria *(IRS)* de dicho país.

Mucho más importante que FATCA - en este lapso de tiempo que nos separan de la propuesta original de Piketty - por mayor impacto global, ha sido el desarrollo y aplicación del sistema de intercambio automático de información financiera con fines tributarios entre Administraciones Tributarias, que opera en el marco del CRS (*Common Reporting Standard)* o Estándar Común de Reporte de OCDE[10], que se aplica operativamente desde 2017 y ya en 2019 permitió a las autoridades fiscales obtener datos sobre 84 millones de cuentas financieras mantenidas en el extranjero por sus residentes fiscales y que cubren activos totales de 10 billones de euros . Esto representa un aumento significativo, cerca del doble con respecto a 2018, donde se intercambiaron datos e información sobre 47 millones de cuentas financieras, lo que representa 5 billones de euros. El crecimiento se debe a un aumento en el número de jurisdicciones que llegaron a más de 100 en el año 2019[11], así como a un alcance más amplio de la información automática intercambiada[12].

Por otra parte, más cerca en el tiempo y en el marco de las recomendaciones y relevamientos de información que realizan los principales organismos internacionales, observamos las principales tendencias y propuestas que se vienen presentando en los últimos años hasta llegar a la situación actual, dónde, ante las necesidades de ingresos adicionales por parte de los Estados para enfrentar la situación de crisis por la pandemia y sus impactos económicos, se van presentando múltiples recomendaciones que alimentan debates sobre eventuales cambios post pandemia en los sistemas tributarios nacionales.

[10] OECD, 2017 [Link]

[11] De ALC a diciembre 2019 tenemos 10 jurisdicciones: Argentina, Bahamas, Barbados, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, y Uruguay. Dos jurisdicciones más, Ecuador y Perú, ingresan al 2020. Ver Cuadro III.3 Participación en iniciativas de cooperación internacional en materia tributaria, a diciembre de 2019, del Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2020 (pág.115), CEPAL Link

[12] OECD, 2020 [Link]

Un cambio trascendente respecto a otros momentos de la historia, es que se realizan desde una mirada de mayor coordinación internacional, situación evidente a partir de la crisis financiera internacional del 2008 con los mencionados acuerdos multilaterales para la aplicación de convenios de intercambio automático de información financiera con fines tributarios entre administraciones tributarias, en el marco del Estándar Común de Reporte de OCDE.

Las propuestas de cambios giran principalmente sobre dos ejes, la tributación de la denominada economía digital y la tributación sobre la riqueza, como herramienta de mayor poder distributivo y de disminución de las grandes desigualdades patrimoniales, que desde las década de 1980 evolucionan de forma creciente a escala global. En este marco, observamos que vuelven a cobrar relevancia antiguos impuestos de imposición patrimonial, como el impuesto al patrimonio y el impuesto sobre donaciones, herencias o sucesiones.

En febrero de 2018, el blog del FMI[13] sobre temas económicos de América Latina, presenta una nota bajo el título "Revolucionarios y denunciantes: La tributación de la riqueza" de James Brumby y Michael Keen (Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI), dónde se pone de relieve que el elevado y creciente nivel de desigualdad es una grave preocupación para muchos países y hace referencia a la evolución patrimonial cómo herramienta tributaria. Respecto de los impuestos al patrimonio, plantean el problema central hasta ese momento: "es un hecho bien conocido que el diseño de este tributo está sometido a la presión de intereses creados y es propenso a exenciones que los más pudientes pueden aprovechar. Además, los ricos han sabido eludir o evadir impuestos colocando sus fortunas en jurisdicciones de baja tributación".

Para poner de manifiesto la dimensión económica y la necesidad de mejorar la transparencia y la imposición sobre la riqueza, señalan, según estimaciones de Alstadsæter, Johannesen y Zucman[14], que: *aproximadamente 8% del patrimonio financiero de todos los hogares, alrededor de 10% del PIB mundial, se encuentra en jurisdicciones de baja o nula tributación y más o menos tres cuartas partes de esa suma no están declaradas. En los países en desarrollo, la situación es aún más cruda, pues se estima que 22% del total de la riqueza financiera latinoamericana está fuera de la región y en África ese porcentaje es un gigantesco 30%.*

No obstante, el informe plantea un contexto propicio para proponer cambios y se pregunta lo central de nuestro informe: **¿qué pueden hacer los sistemas tributarios para remediar el aumento excesivo de la desigualdad de la riqueza?**

A manera de resumen, las respuestas que proponen los autores, indican las posibilidades de:

- Perseguir las grandes fortunas con un enfoque basado en el riesgo (con unidades especializadas en grandes fortunas, similares a las unidades de grandes contribuyentes, dentro de las administraciones tributarias) y aplicado a los altos patrimonios personales.
- Prestar especial atención al diseño del régimen tributario, cómo sistema integrado con la tributación de las rentas del capital y la transferencia intergeneracional; como, además, gran parte de la riqueza está vinculada a bienes raíces, donde los impuestos inmobiliarios pueden ser una modalidad de tributación valiosa, aunque imperfecta.
- Promover el sentido de responsabilidad social de las personas pudientes, publicitando el impacto que el gasto focalizado tiene en el desarrollo de los países pobres a través del logro en materia de educación.

[13] Brumby, J., Keen, M. (2018) Revolucionarios y denunciantes: La tributación de la riqueza [Link]
[14] Alstadsæter, Johannesen, Zucman (2017) [Link]

- Forjar coaliciones con la sociedad civil y con el periodismo de investigación, para generar más respaldo acerca de que la elusión tributaria descarnada representa un comportamiento moralmente inaceptable por parte de las multinacionales.
- Considerar el rol de los administradores de patrimonio o intermediarios que ayudan a ocultar fortunas y que tienen un buen nombre que proteger y eso es algo que se debería aprovechar para lograr que colaboren con la reforma del sistema.
- Más transparencia es más vigilancia, considerando especialmente para esto la valiosa herramienta de intercambio automático de información financiera con fines tributarios entre los países, para atacar la no declaración de ingresos y riqueza, tanto en los países en desarrollo como en las economías avanzadas.

Finaliza el informe con una frase, que destacamos especialmente para nuestro documento:

Cuesta imaginar que de la noche a la mañana la tributación de la riqueza se vuelva más efectiva en los países de bajo ingreso. Pero hay razones para ser menos pesimista que hace apenas unos años.

En abril de 2018 la OCDE[15] presentó dos informes, la "Fiscalidad del ahorro de los hogares" que señala la existencia de oportunidades para que algunos países aumenten la progresividad en sus impuestos sobre el ahorro como resultado del reciente intercambio automático de información financiera entre administraciones tributarias; y "El papel y diseño de los impuestos sobre el patrimonio neto" que refiere a los nuevos márgenes para impuestos sobre el patrimonio neto, en países donde la tributación de los ingresos de capital es baja o donde no se recaudan impuestos a la herencia.

En abril de 2020, el FMI[16] en su "Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19", plantea considerar aumentos de las tasas en los tramos superiores del impuesto sobre la renta, del impuesto sobre la propiedad y del impuesto sobre el patrimonio, quizás a modo de "sobretasa solidaria".

Al mismo tiempo, en un documento presentado por expertos tributaristas del BID[17] en abril 2020 para la región de ALC, se indica que los déficits de corto plazo se van a financiar con expansión de la deuda, pero, tras la pandemia llegará la hora de la "política tributaria". En el análisis más detallado, sobre la base de un sistema tributario que no pierda de vista la equidad, dado el efecto regresivo de la propia crisis, y sobre las principales bases tributarias del IVA, el impuesto a la renta y el impuesto al patrimonio, establecen algunas consideraciones.

Respecto del IVA y dada la regresividad del impuesto, podemos destacar la mención que realizan a que eventuales aumentos de tasas vayan acompañadas de un resarcimiento a los hogares más pobres, con transferencias focalizadas que compensen el alza del tributo, una aplicación del denominado IVA Personalizado.

En el Impuesto sobre la renta, dada la regresividad de la crisis y la precaria situación en que van a quedar numerosas empresas, plantean cómo opción aumentar las tasas sobre los rendimientos de capital en aquellos casos donde el impuesto es dual, como el caso de Uruguay, es decir, sobre las rentas pasivas de capital (dividendos, intereses, regalías, ganancias de capital, etc.), en el entendido que además incentivaría la reinversión del circuito empresarial.

[15] OECD [Link]
[16] [Link]
[17] Barreix, A., Garcimartin, C., Verdi, M. (2020) [Link]

Finalmente, respecto del Impuesto a la propiedad, establecen la necesidad de impulsar y fortalecer aquellos que gravan los inmuebles residenciales (con un mínimo exento) como empresariales (deducible en renta), rurales y urbanos, de muy bajo rendimiento actual, y a su vez fortalecer los catastros y con ello, la planificación territorial reafirmando su naturaleza de gravamen subnacional.

En otro documento publicado por OCDE[18] en mayo 2020, "Impuestos y política fiscal en respuesta a la crisis del coronavirus", en sus consideraciones finales acerca de las exploraciones de nuevas políticas fiscales tras la crisis, se establece que tal vez es demasiado pronto para desarrollar asesoramientos concretos sobre políticas fiscales a largo plazo, pero el debate está comenzando; la naturaleza sin precedentes de la crisis, por ejemplo, está provocando una reflexión sobre si se podrían contemplar algunas medidas excepcionales, como ha sido el caso después de grandes guerras o grandes crisis fiscales, que implica sugerencias sobre nuevas fuentes de ingresos o bien la modificación en la combinación de impuestos para los sistemas tributarios existentes.

A esos efectos, es necesario mencionar los efectos que sucesos de crisis internacional tuvieron en la historia de la tributación. La pandemia actual con su impacto económico no será la excepción.

En el entorno de la Primera Guerra Mundial, por necesidades fiscales obvias, se expande el impuesto progresivo a la renta personal y se establece definitivamente en 1913 en Estados Unidos, en 1914 en Francia, en 1922 en la India y hacia 1932 en Argentina. Sin embargo, fue en el entorno de la Segunda Guerra Mundial, nuevamente ante necesidades fiscales de los Estados y un clima de solidaridad y reclamo social de sacrificios económicos adicionales a los más ricos, que aumentan significativamente las tasas del impuesto a la renta personal (también a las herencias), la progresividad y el universo de contribuyentes. En Estados Unidos la tasa máxima superior del impuesto establecido en la ley de 1913 era del 7%, desde la Segunda Guerra Mundial y durante la mayor parte de los años de posguerra hasta 1964 las tasas se extendieron desde 20% en el primer tramo, hasta un máximo extraordinario superior al 90% (entre 1944-45); el universo de contribuyentes pasó del 1% en 1913, al 5% en 1939 y al 73% en 1960[19].

En otra publicación aún más reciente de OCDE[20] "Reformas de la política fiscal 2020: OCDE y economías asociadas seleccionadas", de setiembre de 2020, sobre las respuestas de los países a la crisis del COVID-19 y los desafíos fiscales por venir, presentan las principales reformas de política fiscal del 2020 para países de la OCDE, Argentina, China, Indonesia y Sudáfrica.

En la evaluación de las reformas adoptadas antes de la crisis del COVID-19, y que entrarán en vigencia en la segunda mitad del 2019 y 2020, el informe identifica una serie de tendencias comunes de reforma tributaria en todos los países, según el siguiente detalle:

- Continuaron las reducciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRP), destinadas en particular a los hogares de ingresos bajos y medios. Esta tendencia representa una continuación de las reformas del IRP en los últimos años, pero se ha observado una intensificación de los recortes de tasas. También han sido frecuentes las medidas de reducción de la base, a menudo dirigidas a familias y personas de bajos ingresos. En cuanto a la tributación de la renta del capital de los hogares, se han introducido cambios limitados, que implican tanto aumentos como disminuciones de impuestos. .

[18] OECD (2020) Tax and fiscal policy in response to the Coronavirus crisis [Link]
[19] *El Impuesto sobre la renta*. Richard Goode. (1973). Instituto de Estudios Fiscales. España.
[20] OECD (2020) [Link]

- Los cambios en las contribuciones a la seguridad social (CSS) han sido limitados tanto en número como en alcance, confirmando que el ritmo de las reformas en este ámbito se ha ralentizado.
- Los recortes de las tasas del impuesto sobre la renta de las empresas han continuado en 2020; como sucedió el año pasado, las reducciones más significativas de las tasas se han introducido generalmente en países con tasas de impuesto sobre la renta de las empresas iniciales más altas, lo que ha llevado a una mayor convergencia de las tasas nominales entre países.
- Tributación internacional, los esfuerzos para proteger las bases del impuesto sobre la renta contra la elusión del impuesto de sociedades han continuado con la adopción de reformas significativas en línea con el proyecto OCDE-G20 "Erosión de la base y transferencia de beneficios (BEPS)", mientras que los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía siguen representando una preocupación importante para muchos países.
- La estabilización de las tasas estándar del impuesto al valor agregado (IVA) observada en los últimos años continúa, mientras que los cambios en la base del IVA han implicado una combinación de medidas de ampliación y reducción de la base.
- Las reformas fiscales relacionadas con el medio ambiente han continuado a un ritmo lento. Si bien el número de medidas adoptadas aumentó en comparación con 2019, las reformas se concentraron en unos pocos países y su alcance fue generalmente limitado. La mayoría de las reformas estuvieron relacionadas con la fiscalidad del uso de energía, pero a diferencia de años anteriores, los combustibles para el transporte no fueron el foco principal. En cambio, se realizaron cambios en los impuestos al carbono y los impuestos sobre el consumo de electricidad.
- Ha habido un mayor enfoque en los impuestos a la propiedad en comparación con años anteriores (el subrayado es nuestro). Las ediciones anteriores de este informe generalmente han mostrado cambios limitados en los impuestos a la propiedad. Este año marca un cambio, con un número creciente de reformas en este ámbito. Además, si bien en años anteriores hubo una combinación de aumentos y disminuciones de impuestos, este año muestra una tendencia más clara hacia aumentos en los impuestos a la propiedad[21].

Respecto de las medidas y estrategias de política fiscal para restaurar las finanzas públicas de manera justa y sostenible después de la crisis, la mencionada publicación de OCDE[22], espera que los países exploren una amplia gama de opciones, incluida la renovación de herramientas antiguas y la introducción de nuevas. Esto puede incluir esfuerzos para abordar los desafíos fiscales internacionales planteados por la digitalización de la economía, introducir un impuesto mínimo de sociedades, mejorar la progresividad de los sistemas fiscales y fortalecer el papel de los impuestos al carbono. Algunos países ya han anunciado su intención de buscar nuevas fuentes de ingresos, incluso a través de planes que fijan precios al carbono. El carácter sin precedentes de la crisis también ha llevado a reflexionar sobre medidas fiscales excepcionales, como ha sido el caso después de importantes acontecimientos del pasado, como guerras y crisis económicas, dónde refieren a Landais, Saez y Zucman, 2020[23] y su propuesta de un "impuesto sobre el patrimonio europeo progresivo para financiar la respuesta europea al COVID-19".

[21] OECD, 2020 [Link]
[22] OECD, 2020 [Link]
[23] Landais, C., Saez, E., Zucman, G. (2020) A progressive European wealth tax to fund the European COVID response [Link]

Según estimaciones de los autores (Landais, Saez y Zucman, 2020), un impuesto al patrimonio de la UE sobre el 1% superior podría generar una cantidad considerable de ingresos fiscales del 1,05% del PIB.

Estiman, sobre estudios de Piketty y Zucman (2014)[24], que la riqueza total de los hogares de la UE alcanza aproximadamente cinco veces el PIB. El 1% de los adultos europeos más ricos posee aproximadamente el 22,5% de la riqueza total, y el 0,1% superior aproximadamente el 10%. El impuesto sobre el patrimonio europeo que proponen, eximiría a las personas por debajo del umbral superior del 1% (que ronda los 2 millones de euros) y sólo gravaría la riqueza por encima de este umbral. La riqueza imponible representaría alrededor del 60% de la riqueza total del 1% superior, es decir, el equivalente al 67,5% del PIB de la UE. La riqueza imponible por encima del umbral superior del 0,1% (que ronda los 8 millones de euros por adulto) representaría el 30% del PIB de la UE. Según los datos de multimillonarios de Forbes para 2019, había 330 multimillonarios de la UE con un patrimonio imponible colectivo casi exactamente igual a 1 billón de euros, aproximadamente el 7% del PIB de la UE. Un impuesto progresivo sobre el patrimonio a una tasa del 1% por encima del umbral del 1% superior y un 1% adicional por encima del umbral del 0,1% superior, y un 1% adicional por encima de 1.000 millones de euros, alcanzaría, por tanto, una recaudación del 1,05% del PIB de la UE en ingresos cada año.

Finalmente, en la última edición del Monitor Fiscal (FMI, 2021)[25] se establece que *las economías avanzadas pueden incrementar la progresividad de la tributación del ingreso y aumentar el recurso a impuestos sobre sucesiones/donaciones y la tributación inmobiliaria. También pueden considerarse contribuciones para la recuperación de la COVID-19 e impuestos sobre beneficios empresariales «excesivos». Pueden plantearse también impuestos sobre el patrimonio si las medidas anteriores no son suficientes. Las economías de mercados emergentes y en desarrollo deben centrarse en fortalecer la capacidad tributaria para financiar más gasto social*. En esta publicación del FMI se sostiene que una tributación más progresiva, junto con una mayor movilización de recursos para financiar el gasto social, tiene un alto potencial para reducir la desigualdad, especialmente, en países que tienen baja tributación y cuyos sistemas tributarios son regresivos desde el punto de vista de la distribución del ingreso. En el informe se resalta, sin embargo, que existen varios factores que pesan en contra de la tributación a la riqueza. Especialmente, se mencionan las dificultades para realizar una valoración adecuada de los activos y las complejidades derivadas de la recopilación de información de terceros.

Las conclusiones del Monitor Fiscal 2021 sugieren que, antes de recurrir a nuevos instrumentos tributarios, los países deberían considerar la posibilidad de cubrir las lagunas existentes en la tributación directa, aplicando esquemas más progresivos en los impuestos sobre la renta personal y fortaleciendo los infrautilizados impuestos a la propiedad inmueble y a las herencias. En el caso en que reformas se consideraran insuficientes para alcanzar los objetivos trazados, los países podrían considerar la alternativa de gravar directamente a la riqueza, abordando los desafíos que supone el diseño y la implementación de este tipo de tributo.

[24] Piketty, T, and G Zucman (2014), "Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries 1700–2010." *The Quarterly Journal of Economics* 129(3): 1255-1310.
[25] Monitor Fiscal. FMI, 2021 Link

4. Herramientas impositivas y análisis de recaudación

Resulta visible en las principales tendencias y cambios propuestos a nivel internacional que en el contexto global post pandemia se avecinan cambios, por medidas coyunturales para afrontar lo más grave de la crisis sanitaria, por medidas estructurales para fortalecer un estado de bienestar que mostró su valía a escala global y por niveles de desigualdad patrimonial cada vez más acentuados. Por todo ello, la imposición patrimonial regresa cómo una opción potencial dentro del set de herramientas tributarias de impuestos directos con objetivos redistributivos. Están cambiando los vientos tributarios, los efectos económicos de la pandemia y los reclamos sociales de mayor equidad ante la creciente desigualdad, ponen en evidencia sistemas tributarios que necesitan fortalecer, entre otros aspectos, la imposición patrimonial, en particular, sobre las personas.

Según el informe *Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas* con especial mención a América Latina y el Caribe (CIAT, 2017, pág.20)[26], actualmente se aplica un impuesto al patrimonio personal, a nivel OCDE, en 6 de sus 36 miembros, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Noruega y Suiza, y a nivel ALC, en 4 de 25 países, Argentina, Colombia, Uruguay y Guyana (Colombia se convirtió recientemente en el miembro 37 de OCDE). En algunos países existe un impuesto sobre activos productivos, un impuesto sobre riqueza de las empresas, pero utilizado como impuesto mínimo sobre la renta, entre ellos se encuentran países como Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana (CIAT, 2017).

Los principales argumentos con que históricamente se han criticado este tipo de impuestos, se refieren en particular a cuestiones de eficiencia y equidad. No obstante, existen algunos, que ciertamente en la realidad de los últimos años se encuentran debilitados, nos referimos por ejemplo, a la ineficiencia y los efectos adversos del impuesto sobre el crecimiento, el ahorro y la inversión. Al respecto de las características del impuesto al patrimonio y relativizando lo que tradicionalmente se ha expresado, el informe del CIAT (2017, pág.26) establece que: *podrían generar eficiencias y estímulos para la inversión productiva, dado que al gravar al patrimonio, el titular de un activo se ve compelido a aumentar la rentabilidad y el uso del mismo, de tal manera que debería reducir la existencia de activos improductivos u ociosos, si bien algunos apuntan como contracara la disminución del apetito por el riesgo.*

En un sentido similar se expresan los premios Nobel de Economía Banerjee y Duflo (2020) en su libro "Buena economía para tiempos difíciles", que analizando el crecimiento económico de largo plazo y sus vínculos causales con aumentos y/o disminuciones de impuestos para Estados Unidos, establecen que *"no hay evidencias de que las rebajas de impuestos de Reagan o el aumento de la tasa marginal de Clinton, o las rebajas fiscales de Bush, hicieran nada por cambiar la tasa de crecimiento de largo plazo*". En variaciones de largo plazo no pueden concluir que exista relación causal de las tasas impositivas sobre el crecimiento, entre otras cosas por la simultaneidad de eventos económicos que suceden simultáneamente; no obstante, plantean que parece existir consenso entre una amplia mayoría de economistas acerca de que los impuestos bajos a los contribuyentes con altos ingresos no garantizan el crecimiento económico. Finalizan su análisis con una frase contundente, basada en investigaciones recientes y con datos, para contrarrestar viejos mantras repetidos por generaciones. Al efecto establecen: *"Las bajadas de impuestos para los ricos no producen crecimiento económico"* (Banerjee & Duflo, 2020, pág.220)[27]

[26] Benitez, J.C. & Velayos, F. (2017). *Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT)
[27] Banerjee, A. & Duflo, E. (2020). Buena economía para tiempos difíciles Taurus.

La nueva realidad y la necesidad de reconstruir mejor (*build back better*) nuestro modelo de desarrollo productivo en los países de ALC post crisis sanitaria, exige más y mejor inversión productiva.

Dentro del sistema tributario general y sus regímenes de promoción de inversiones, se pueden establecer los sistemas de incentivos y promoción en el marco de las políticas de desarrollo de cada país, que podrán contener eventualmente, mecanismos de exoneración parcial del impuesto al patrimonio (participación en actividades productivas promovidas) para generar las eficiencias y estímulos necesarios. Ello no implica no tener el impuesto, por el contrario, se puede utilizar como herramienta de estímulo para el desarrollo productivo y gravar en mayor medida el capital financiero.

Otro aspecto que ciertamente está cambiando, cómo previamente analizamos en la propuesta de Piketty sobre un "impuesto mundial sobre el capital", refiere al aumento de la transparencia en el marco del sistema de intercambio automático de información financiera con fines tributarios liderado por el Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales de OCDE[28] . Aquellas excusas de que "el capital es cobarde" y no se le puede gravar, va perdiendo peso relativo frente al avance de normas coordinadas en materia de transparencia fiscal y de lavado de activos, con la implementación de regulaciones en el sistema financiero internacional y en las administraciones tributarias.

Respecto de este tema clave, la *transparencia*, el CIAT (2017, pág.29) establece: *Lo paradójico a este respecto es que bastantes administraciones tributarias de LAC no son todavía conscientes del potencial sin precedentes que esto supone, en términos de información tributaria útil para aplicar efectivamente los impuestos directos.*

Respecto de la equidad (o inequidad) del impuesto, las principales críticas recibidas referían a que el ahorro podría quedar doblemente gravado por impuestos, al momento de la obtención de la renta antes de ser ahorrada por el impuesto a la renta personal, y posteriormente al acumularse en el patrimonio de la persona física, gravándose con el impuesto al patrimonio. Ciertamente no es este un caso único de doble tributación económica que se genera en los sistemas tributarios, ni probablemente sea el más importante. De la misma forma que se gravan las rentas de las personas que solo obtienen ingresos de trabajo con una variedad de tributos, desde su percepción hasta el consumo para la subsistencia personal y/o familiar (impuesto a la renta personal, contribuciones de seguridad social, IVA, impuestos específicos, u otros) y no genera rechazos por los grandes detractores de los impuestos sobre la riqueza, por ello y del mismo modo, en procura de una mayor equidad vertical con objetivos distributivos, se entiende que una parte de las rentas también pueden quedar alcanzadas por una doble o múltiple tributación económica - vía distintas herramientas tributarias - cuando se unifican en un patrimonio integrado desde diversas fuentes (herencias, donaciones, rentas de trabajo y rentas de capital).

Tributación a la riqueza, patrimonio e ingresos del capital

Principales definiciones y conceptos

En materia de instrumentos y herramientas podemos clasificar los impuestos en diferentes categorías que permitan su comparación analítica temporal y espacial, en distintos momentos de nuestra historia y respecto de otros países o regiones. En particular consideraremos las categorías de

[28] Global Forum Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Link

instrumentos financieros, que son lo más relevantes en términos de recaudación y, los instrumentos reguladores. Dentro de los instrumentos o impuestos financieros, las grandes categorías refieren a dos principios, el principio del beneficio y el principio de la capacidad de pago (Sevilla Segura, 2004). Referidos al principio del beneficio, podremos distinguir cuatro instrumentos: precios públicos, tasas, contribuciones especiales y cánones. Referidos al principio de la capacidad de pago, que es lo que nos interesa en nuestro análisis, distinguimos los ***impuestos*** que recaen sobre las rentas, el patrimonio y el consumo.

Por tanto, durante todo el documento nos vamos a referir, únicamente a la categoría de impuesto, es decir, no se consideran las contribuciones de seguridad social. Definido como tributo cuyo presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente. Dentro de los impuestos, nos vamos a referir a tres grandes categorías, que miden diferentes capacidades contributivas o manifestaciones de riqueza gravable, cómo son, los ***impuestos sobre la renta, sobre el patrimonio y sobre el consumo.***

Asimismo, entre los diversos criterios para clasificar los impuestos, que en general, no son excluyentes sino complementarios, en todo el documento vamos a referirnos a dos clases, los impuestos ***directos e impuestos indirectos.***

- Los *impuestos directos* son los que se establecen sobre la renta o el patrimonio de las personas (físicas o jurídicas), y son pagados y formalmente soportados por los sujetos que detentan el patrimonio u obtienen las rentas gravadas.

- Los *impuestos indirectos* son los que se establecen formalmente sobre un sujeto al que se habilita para repercutirlos, vía precio, sobre el contribuyente legal. Los impuestos indirectos incluyen tributos a los consumos, a las transacciones y al comercio exterior. Un ejemplo son los impuestos sobre las ventas o consumos, cobrados al vendedor, que éste repercute sobre el comprador.

La clasificación de impuestos que realiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que utilizaremos a efectos de análisis y comparaciones, se detalla en la Tabla 4.

Tabla 3. **Clasificación de impuestos que realiza la OCDE**

Total
1000: Impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital.
1100: Impuestos sobre la renta y las ganancias de capital de las personas.
1200: Impuestos sobre la renta y las ganancias de capital de las empresas.
1300: Residual
2000: Contribución a la seguridad social (CSS)
3000: Impuestos sobre nómina y mano de obra
4000: Impuestos sobre la propiedad.
4100: Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles.
4200: Impuestos recurrentes sobre el patrimonio neto.
4300: Impuestos sobre sucesiones y donaciones.
4400: Impuestos sobre transacciones financieras y de capital.
4500: Impuestos no recurrentes sobre la propiedad.
4600: Residual
5000: Impuestos sobre bienes y servicios.
6000: Residual

Fuente: Elaboración propia en base a datos OCDE [link]

La primera categoría (1000) son impuestos que gravan las rentas y los acrecimientos o incrementos patrimoniales, se corresponden con nuestro primer grupo.

La cuarta categoría (4000) incluye a los impuestos que recaen sobre el patrimonio y otros elementos o transmisiones patrimoniales, se corresponden con nuestro segundo grupo.

La quinta categoría (5000) son los impuestos sobre el consumo de bienes y servicios, se corresponden con nuestro tercer grupo.

Los impuestos directos, por tanto, son los correspondientes a las categorías 1000 y 4000 en la clasificación de OCDE, que corresponden a nuestro primer y segundo grupo, impuestos sobre las rentas y sobre el patrimonio.

Los impuestos indirectos, son los correspondientes a la categoría 5000 de OCDE, nuestro tercer grupo, impuestos sobre el consumo.

No incluimos a ningún efecto en nuestro análisis, las contribuciones especiales de seguridad social, la categoría 2000 de OCDE. Entendemos, dado que son tributos específicos sobre el trabajo y se caracterizan por un beneficio económico particular y directo al contribuyente, bajo figuras de aportes personales o patronales a la seguridad social, que no aportan al análisis comparado sobre la imposición sobre las distintas formas de riqueza.

Tabla 4. **Tasas impositivas e ingresos fiscales como porcentaje del PIB, según concepto**

	Personas			Sociedades				Patrimonio Neto		Sucesiones y donaciones					
País	Renta (Tasa)	Ganancias de capital (Tasa)	1100 (% del PIB 2018)	Renta (Tasa)	Ganancias de capital (Tasa)	1200 (% del PIB 2018)	1100+1200 (% del PIB 2018)	Tasa	4200 (% del PIB 2018)	Sucesiones y donaciones	4300 (% del PIB 2018)	4100 (% del PIB 2018)	4100+4200+4300 (% del PIB 2018)	4400+4500 (% del PIB 2018)	4000 (% del PIB 2018)
Argentina	35	15	2,03	30	30	2,75	4,78	0,75	0,1	0	0	0,4	0,5	2,16	2,66
Bahamas	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,01	1,01	0,93	1,94
Barbados	33,5	0	4,71	1 a 5,5	0	3,48	8,19	0	0	0	0	1,58	1,58	0,11	1,68
Belice	NP	NP	2,55	NP	NP	4,63	7,18	0	0	0	0	0,16	0,16	1,05	1,21
Bolivia	13	0	0,19	25	25	3,62	3,81	0	0	0	0	0	0	0,2	0,2
Brasil	27,5	22,5	2,8	34	34	2,83	5,63	0	0	8	0,12	0,69	0,81	0,7	1,5
Chile	40	40	1,41	25 o 27	NP	4,66	6,07	0	0	25	0,07	0,71	0,78	0,31	1,08
Colombia	39	10 a 39	1,25	32	10	4,96	6,21	1	0,05	10	0	0,82	0,87	0,7	1,56
Costa Rica	25	15	1,39	30	15	2,64	4,03	0	0	0	0	0,33	0,33	0,1	0,43
Cuba	NP	NP	4	NP	NP	7,09	11,09	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	0
República Dominicana	0 a 25	0 a 25	1,21	27	27	2,08	3,29	NP	0,11	herencia 3 donación 27	0,01	0,06	0,18	0,38	0,61
Ecuador	35	de 0 a 10	NP	22 a 28	0 a 10	NP	NP	0,15	0,03	35	0,02	0,16	0,21	0,01	0,33
El Salvador	25 o 30	10	3,05	30	10	3,24	6,29	0	0	0	0	0,02	0,02	0,43	0,46
Guatemala	7	10	0,44	7 a 25	10	2,31	2,75	0	0	0	0	0,15	0,15	0,08	0,23
Guyana	40	20	3,89	25	20	5,82	9,71	0	0	NP	0,01	0,54	0,55	0	0,55
Honduras	25	10	1,98	25	10	4,31	6,29	NP	0,05	0	0	0,08	0,13	0,44	0,57
Jamaica	30	0	3,09	25 a 33	0	3,09	6,18	0	0	0 o 1.5	0	0,42	0,42	0,81	1,22
México	Progresiva hasta 35	NP	3,42	30	Residentes 30 No resid 25 a 35	3,44	6,86	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP
Nicaragua	Residentes 30 No resid 20	15	NP	30	15	NP	NP	0	0	15	0	0,21	0,21	0,02	0,23
Panamá	25	NP	1,83	25	NP	1,47	3,3	0	0	0	0	0,32	0,32	0,05	0,38
Paraguay	10	10	0,27	10	10	2	2,27	0	0	0	0	0,25	0,25	0	0,25
Perú	30	5	1,84	29,5	29,5	3,89	5,73	0	0	0	0	0,24	0,24	0,13	0,36
Trinidad y Tobago	25 o 30	0	4,5	30 a 35	0	7,7	12,2	0	0	0	0	0	0	0,24	0,24
Uruguay	Residentes 36 No resid 12	de 0 a 12	4,29	25	25	3,08	7,37	0,4 a 1,5	0,95	0	0	1,07	2,02	0,15	2,21
Venezuela	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP	NP
LAC	-	-	2,27	-	-	3,52	5,79	-	0,05	-	0,01	0,39	0,45	0,4	0,83
OECD	-	-	8,28	-	-	3,03	11,31	-	0,16	-	0,14	1,06	1,36	0,51	1,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link] y de PWC [link].

Nota: NP significa: No proporcionado (es decir, la información no se proporciona actualmente en este cuadro). 1000: Impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital. 1100: Impuestos sobre la renta y las ganancias de capital de las personas. 1200: Impuestos sobre la renta y las ganancias de capital de las empresas. 4000: Impuestos sobre la propiedad. 4100: Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles. 4200: Impuestos recurrentes sobre el patrimonio neto. 4300: Impuestos sobre sucesiones y donaciones. 4400: Impuestos sobre transacciones financieras y de capital. 4500: Impuestos no recurrentes sobre la propiedad.

Como se puede observar en la Tabla 4, son muy pocos los países de la región que cuentan con un tributo nacional orientado a gravar el patrimonio bruto o neto de las personas físicas, tenemos casos en Argentina, Uruguay, Colombia y Guyana (4 países en un total de 25 países de ALC); en Ecuador se aplica un impuesto denominado Impuesto a los Activos Totales con una tasa menor de 1,5 x mil y con destino municipal[29]. En Guyana, existe el *Property tax*[30], que aunque no es recogido en la información de la Tabla 4, tiene alícuotas del 0,5% al 0,75% que aplican por encima de un umbral a manera de mínimo no imponible de G$ 40 millones, aprox. USD 185.000, (CIAT, 2017).

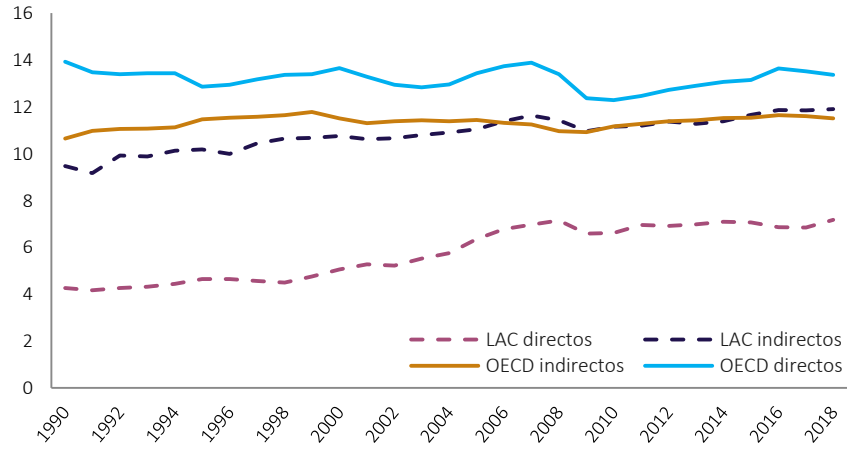
En la sección *Análisis para mejorar la imposición patrimonial y el avance en la transparencia*, analizamos con detalle la situación específica de Argentina, Colombia y Uruguay, con la caracterización de estos impuestos al patrimonio (ver Tabla 10).

Evolución de la Presión Fiscal

Si analizamos en detalle los valores de presión fiscal[31] en las siguientes Figura 5 y Tablas 5 y 6, en promedio los países de ALC en relación al promedio de los países que integran la OCDE podemos ver que:

- en el año 1990, el promedio de ALC era del orden del 14% del PIB frente a un 25% para los países de la OCDE (Figura 5, Tablas 5 y 6).
- se verifica un aumento en ALC a partir de la crisis del año 2008, en particular por el aumento de los impuestos indirectos que llegan a un máximo en 2018, no alcanzado desde 1990, de 11,9% del PIB; en tanto, los impuestos directos recién en 2018 volvieron a retomar el nivel que alcanzaran en 2008 del orden del 7,2% del PIB (Figura 5 y Tabla 5).
- en el año 2018 el promedio de ALC era del orden de 19% del PIB frente a un similar 25% de los países OCDE, una diferencia en menos, de presión fiscal para ALC, de casi 6% del PIB (Tabla 6).

Figura 5. **Evolución de impuestos directos e indirectos en ALC y OCDE, como % del PIB.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link].
Nota: El promedio simple LAC representa el grupo de 25 países de América Latina y el Caribe, y excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos. Chile y México también forman parte del grupo OCDE de 36 países de 2018 (actualmente son 37 países con Colombia) [Link].

[29] [Link]
[30] Link Property Tax Guyana
[31] Presión fiscal: es la relación que existe entre el total de los ingresos coactivos del estado y el PIB. Para todo el documento se excluyen las contribuciones de seguridad social. Por tanto, los Ingresos coactivos como la totalidad de los impuestos directos e indirectos.

Tabla 5. **Evolución impuestos directos, indirectos, presión fiscal; ALC y OCDE, años 1990 a 2018, como porcentaje del PIB**

	ALC			OCDE		
Año	Directos	Indirectos	Total	Directos	Indirectos	Total
1990	4,26	9,47	13,73	13,92	10,65	24,57
1991	4,16	9,17	13,33	13,47	10,98	24,45
1992	4,26	9,92	14,18	13,4	11,06	24,46
1993	4,32	9,88	14,20	13,43	11,07	24,50
1994	4,44	10,13	14,57	13,44	11,13	24,57
1995	4,65	10,18	14,83	12,86	11,46	24,32
1996	4,65	9,99	14,64	12,94	11,53	24,47
1997	4,56	10,44	15,00	13,17	11,58	24,75
1998	4,50	10,65	15,15	13,36	11,64	25,00
1999	4,76	10,67	15,43	13,39	11,78	25,17
2000	5,05	10,76	15,81	13,66	11,51	25,17
2001	5,27	10,62	15,89	13,28	11,30	24,58
2002	5,22	10,66	15,88	12,94	11,39	24,33
2003	5,52	10,79	16,31	12,83	11,42	24,25
2004	5,75	10,91	16,66	12,95	11,38	24,33
2005	6,36	11,04	17,40	13,43	11,44	24,87
2006	6,78	11,38	18,16	13,74	11,32	25,06
2007	6,97	11,63	18,60	13,88	11,25	25,13
2008	7,15	11,42	18,57	13,40	10,96	24,36
2009	6,59	10,96	17,55	12,37	10,92	23,29
2010	6,61	11,15	17,76	12,28	11,17	23,45
2011	6,95	11,19	18,14	12,46	11,27	23,73
2012	6,92	11,37	18,29	12,72	11,38	24,10
2013	6,98	11,28	18,26	12,90	11,43	24,33
2014	7,09	11,39	18,48	13,06	11,52	24,58
2015	7,06	11,66	18,72	13,15	11,53	24,68
2016	6,86	11,86	18,72	13,64	11,64	25,28
2017	6,85	11,85	18,70	13,51	11,60	25,11
2018	7,18	11,91	19,09	13,37	11,51	24,88

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link].
Nota: El promedio simple LAC representa el grupo de 25 países de América Latina y el Caribe, y excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos. Chile y México también forman parte del grupo OCDE de 36 países de 2018 (actualmente son 37 países con Colombia) [Link].

Tabla 6. **Ingresos fiscales como porcentaje del PIB, años 1990 y 2018.**

	Año 1990											Año 2018										
	Directos									Indirecto	Total	Directos									Indirecto	Total
País	1100	1200	1000	4100	4200	4300	4400	4500	4000	5000		1100	1200	1000	4100	4200	4300	4400	4500	4000	5000	
Argentina	0,19	0,48	0,73	0,56	0,33	0	0,61	0,05	1,56	7,5	10,22	2,03	2,75	5,11	0,4	0,1	0	2,16	0	2,66	14,5	22,53
Bahamas	0	0	0	0,37	0	0	0,71	0	1,08	7,4	8,4	0	0	0	1,01	0	0	0,93	0	1,94	13	14,97
Barbados	3,45	2,34	6,15	1,14	0	0	2,49	0	3,63	12,2	21,97	4,71	3,48	9,01	1,58	0	0	0,11	0	1,68	16,8	27,5
Belice	2,53	1,5	4,53	0,17	0	0	3,99	0	4,16	11,7	20,4	2,55	4,63	7,47	0,16	0	0	1,05	0	1,21	18,7	27,41
Bolivia	0,44	0	0,44	0	0	0,01	0	0	0,01	5,9	6,51	0,19	3,62	3,8	0	0	0	0,2	0	0,2	12,6	19,29
Brasil	0,34	2,1	5,09	0,23	0	0,02	1,4	0	1,65	13,5	21,03	2,8	2,83	7,11	0,69	0	0,12	0,7	0	1,5	14,6	24,67
Chile	0,94	2,09	3,92	0,57	0	0,03	0,44	0	1,04	10,6	15,37	1,41	4,66	7,54	0,71	0	0,07	0,31	0	1,08	11,2	19,61
Colombia	0,17	1,28	2,75	0,2	0	0	0	0	0,2	4,9	8,46	1,25	4,96	6,55	0,82	0,05	0	0,7	0	1,56	8,3	17,59
Costa Rica	-	-	2,26	0,23	0	0	0,07	0	0,3	10,2	15,99	1,39	2,64	4,9	0,33	0	0	0,1	0	0,43	8,4	15,8
Cuba	0,07	0	0,07	-	-	-	-	-	0	27,7	28,37	4	7,09	11,09	-	-	-	-	-	0	22	37,1
República Dominicana	-	-	2,16	0,01	0	0,01	0,05	0	0,1	5,8	8,24	1,21	2,08	4,03	0,06	0,11	0,01	0,37	0,01	0,61	8,5	13,11
Ecuador	-	-	0,91	0,08	0	0	0	0	0,1	4,5	5,48	NP	NP	4,83	0,16	0,03	0,02	0	0,01	0,33	10,3	15,43
El Salvador	-	-	1,98	0	0,34	0	0,2	0	0,54	5,4	9,1	3,05	3,24	6,98	0,02	0	0	0,43	0	0,46	10,6	18,4
Guatemala	0,08	1,54	1,63	0	0	0	0,48	0	0,48	4,7	6,84	0,44	2,31	3,54	0,15	0	0	0,08	0	0,23	6,3	10,09
Guyana	1,31	5,41	6,89	0,16	0	0,05	0	0	0,21	8,7	19,82	3,89	5,82	9,77	0,54	0	0,01	0	0	0,55	14	24,66
Honduras	0,91	1,6	2,51	0,09	0	0	0	0	0,09	8,2	11,31	1,98	4,31	6,3	0,08	0,05	0	0,44	0	0,57	11,6	18,93
Jamaica	4,42	3,36	10,34	0,18	0	0	2,35	0	2,53	7,4	20,31	3,09	3,09	8,55	0,42	0	0	0,81	0	1,22	16,8	26,71
México	-	-	4,11	0,12	0	0	0,1	0	0,23	5,3	10,06	3,42	3,44	7,1	-	-	-	-	-	-	..	13,97
Nicaragua	-	-	-	-	-	-	-	-	-	..	-	-	-	7,07	0,21	0	0	0,02	0	0,23	9,5	17,04
Panama	2,44	1,16	3,79	0,5	0	0	0,06	0	0,56	6,1	10,9	1,83	1,47	4,1	0,32	0	0	0,05	0	0,38	4,2	8,96
Paraguay	..	..	1,22	0,28	0	0	0	0	0,28	7,3	9,6	0,27	2	2,27	0,25	0	0	0	0	0,25	7,8	10,43
Perú	0,06	0,61	0,7	0	0,92	0	0,71	0	1,63	8,5	11,02	1,84	3,89	5,94	0,24	0	0	0,13	0	0,36	7,9	14,43
Trinidad y Tobago	3,17	8,8	12,29	0,19	0	0,01	0,23	0	0,43	9,7	22,45	4,5	7,7	12,76	0	0	0	0,24	0	0,24	8,1	21,13
Uruguay	0	0,95	0,95	0,72	0,78	0	0,26	0	1,77	11,3	14	4,29	3,08	7,67	1,07	0,95	0	0,15	0	2,21	11,5	21,57
Venezuela	-	-	15,11	0	0	0,05	0	0	0,05	2	17,16	-	-	-	-	-	-	-	-	-	..	-
LAC	-	-	3,28	0,26	0,11	0,01	0,64	0	0,98	8,9	13,73	2,27	3,52	6,35	0,39	0,05	0,01	0,39	0,01	0,83	11,5	19,09
OECD	9,7	2,48	12,15	0,82	0,22	0,15	0,55	0,02	1,77	10	24,57	8,28	3,03	11,47	1,06	0,16	0,14	0,46	0,05	1,9	11,1	24,88

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link].

Nota: 1000: Impuestos sobre la renta, los beneficios y las ganancias de capital. 1100: Impuestos sobre la renta y las ganancias de capital de las personas. 1200: Impuestos sobre la renta y las ganancias de capital de las empresas. 4000: Impuestos sobre la propiedad. 4100: Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles. 4200: Impuestos recurrentes sobre el patrimonio neto. 4300: Impuestos sobre sucesiones y donaciones. 4400: Impuestos sobre transacciones financieras y de capital. 4500: Impuestos no recurrentes sobre la propiedad. 5000: Impuestos sobre bienes y servicios. Total: No considera las contribuciones a la seguridad social.

Sin embargo esta evolución que vemos en ALC, donde en promedio se encuentra a una distancia de 5,8% del PIB por debajo del promedio de los países de la región OCDE (año 2018), sigue mostrando una debilidad mayor y más preocupante, que refiere a las diferencias en la estructura tributaria de la mayoría de países de ALC, que afectan la *equidad horizontal y vertical* al interior de los sistemas tributarios.

Si analizamos en detalle las estructuras tributarias en 2018 de ambas regiones, ALC vs. OCDE, podremos verificar que:

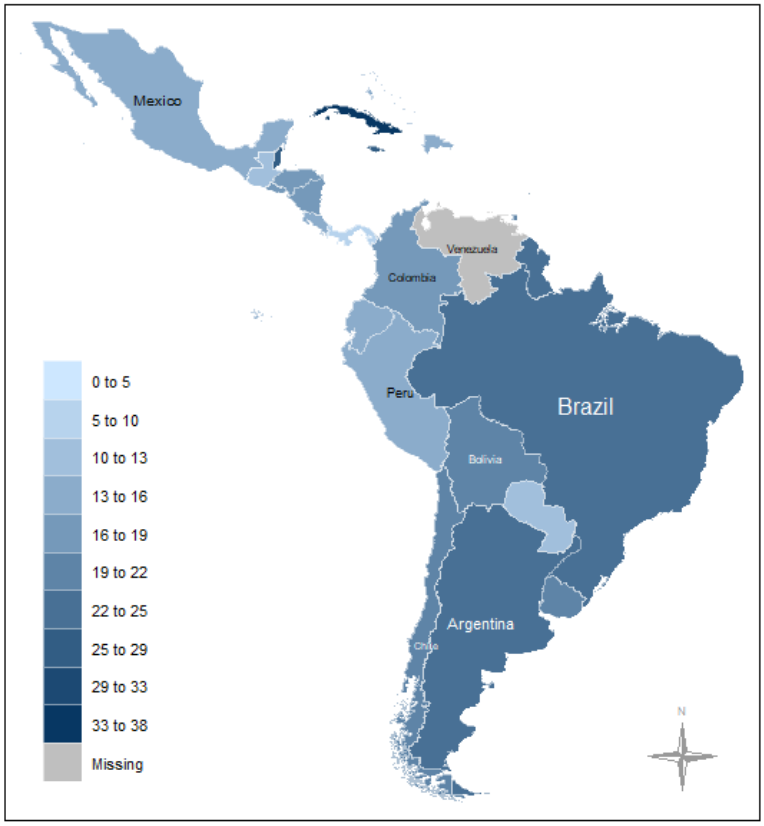
- los impuestos indirectos y más regresivos del código 2000 sobre bienes y servicios, tienen un similar nivel de presión, incluso algo superior para ALC con un total de 11,5% del PIB frente a un 11,1% para OCDE
- los impuestos directos del código 1200 sobre la renta y las ganancias de capital de las empresas, tienen un similar nivel de presión, incluso superior para ALC con un total de 3,52% del PIB frente a un 3,03% para OCDE
- los impuestos directos del código 1100 sobre la renta y la ganancia de capital de las personas, representan apenas un 2,27% del PIB para ALC frente a un 8,28% para OCDE
- los impuestos directos totales sobre la propiedad, el código 4000, representan apenas un 0,8% del PIB para ALC frente a un 1,9% de OCDE

En los impuestos directos a las rentas de las personas físicas, encontramos la diferencia de los 6% del PIB que separan los promedios entre ambas regiones para el año 2018. Si adicionamos la diferencia sobre los impuestos directos a la propiedad, que representan el 1% del PIB en más para los países OCDE, encontramos que 7% del PIB es el potencial de impuestos directos, que en su mayoría recaen sobre personas físicas, que tiene ALC para crecer, potencialmente, en la presión fiscal y equiparar la estructura tributaria entre impuestos directos e indirectos (sin considerar contribuciones de seguridad social en ambos casos) con los países de mayor desarrollo relativo agrupados en OCDE.

En la Tabla 7 siguiente, se muestra a manera de resumen más visible, la apertura por país de la región de ALC, de ese 7% del PIB como brecha potencial de impuestos directos, con apertura para cada país respecto al promedio de OCDE para ambos impuestos, el 1100 sobre la renta y las ganancias de capital de las personas y el 4000 sobre la propiedad. El objetivo es visualizar para cada uno de estos impuestos directos y por cada país de la región, la distancia o brecha potencial respecto del ingreso tributario por iguales conceptos en el promedio de países de OCDE.

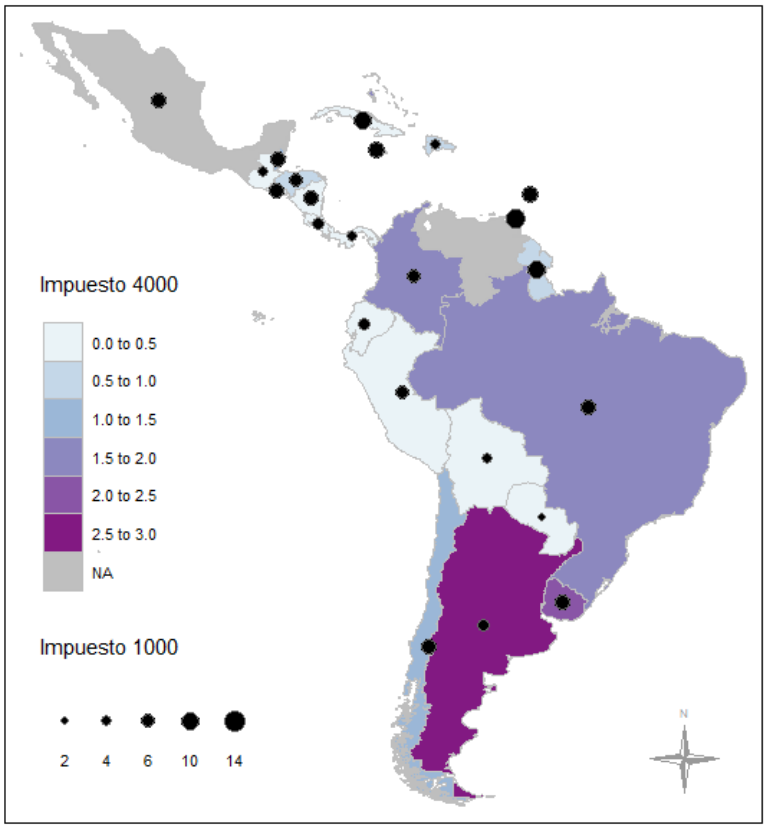
Para los países con información completa para ambas categorías de impuestos en el año 2018, la distancia entre estos dos impuestos directos, con el promedio de los mismos sumados de OCDE, supera los 9% del PIB en países como Bolivia, Guatemala, o Paraguay; siendo Uruguay y Barbados los países que mantienen una menor distancia entre ambos impuestos y la suma promedio de OCDE, con un valor del orden de 3,7% del PIB.

Figura 6. **Presión fiscal en los países de América Latina y el Caribe, como % del PIB, año 2018**



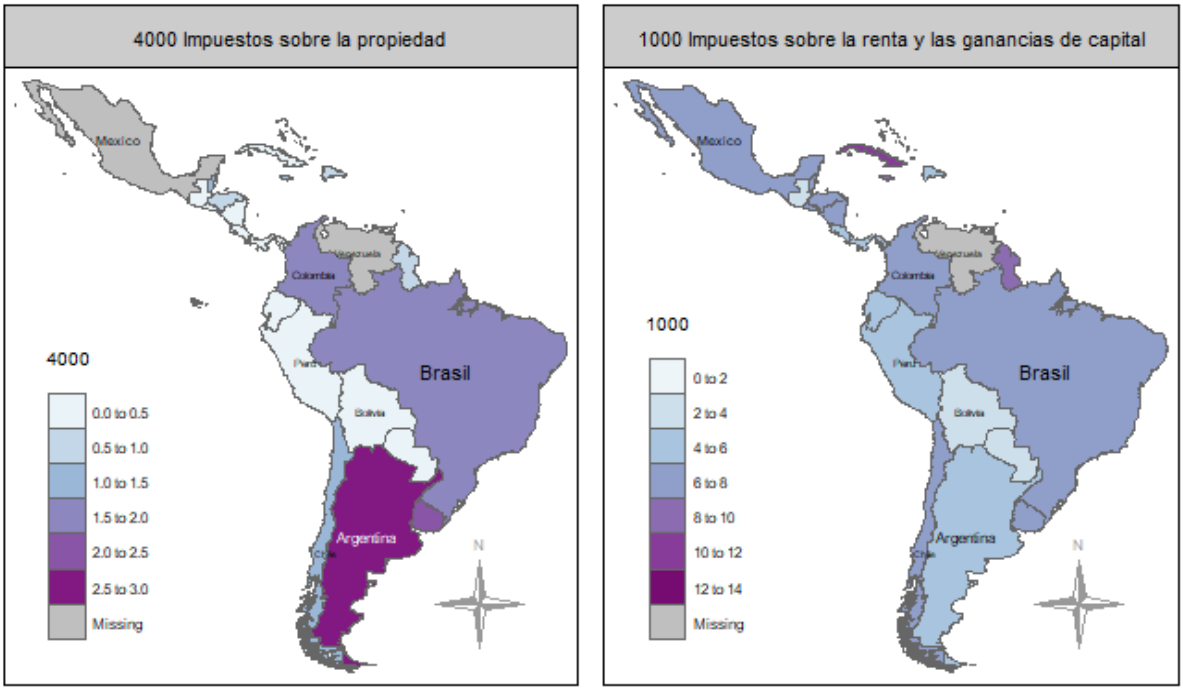
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link].
Nota: Ingresos fiscales sin Contribución a la Seguridad Social.

Figura 7. **Imposición directa en los países de América Latina y el Caribe, como % del PIB, año 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link].
Nota: Ingresos fiscales de la fuente 1000 y 4000.

Figura 8. **Imposición directa en los países de América Latina y el Caribe, como % del PIB, año 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link].

Figura 9. **Estructura tributaria en % - Impuestos directos e indirectos, 2018**

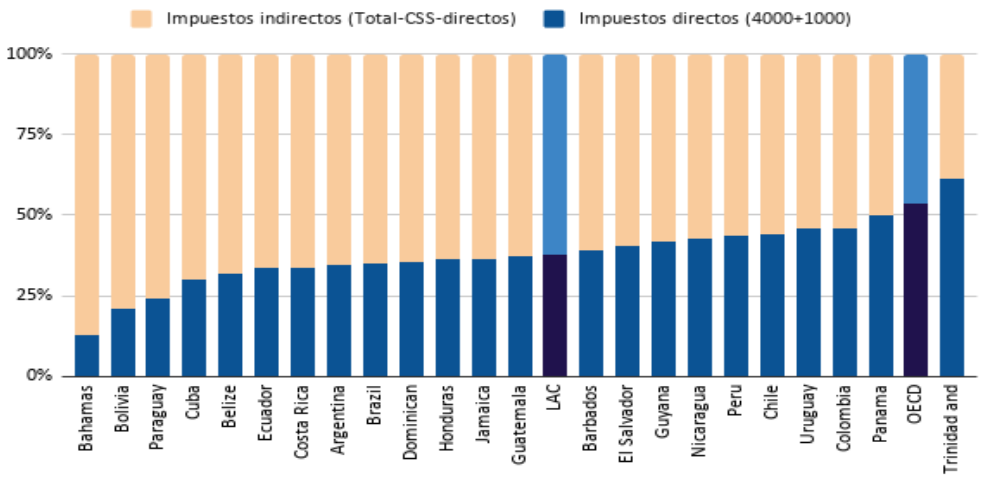
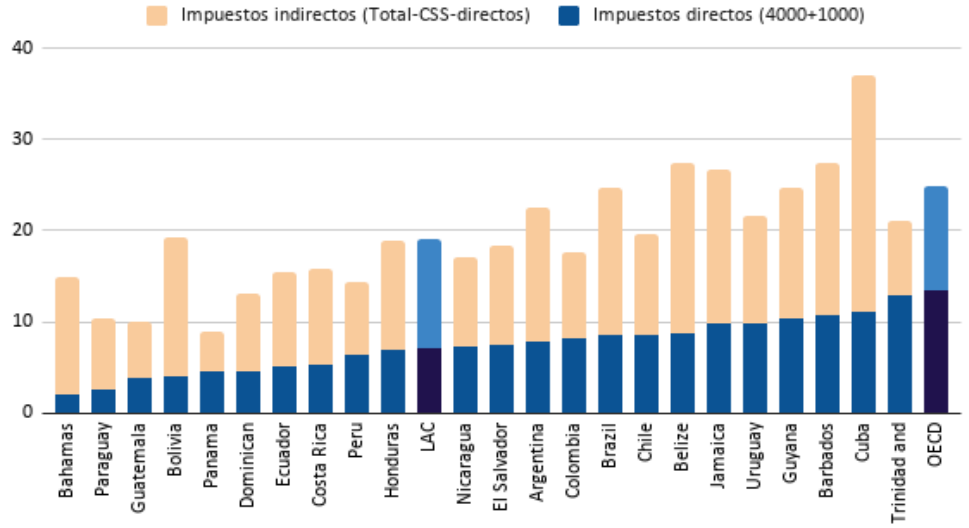


Figura 10. **Estructura tributaria, como % del PIB - Impuestos directos e indirectos, 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link].
Nota: El promedio simple LAC representa el grupo de 25 países de América Latina y el Caribe, y excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos. Chile y México también forman parte del grupo OCDE de 36 países [link].

Figura 11. **Estructura tributaria, como % del PIB - Impuestos directos, 2018**

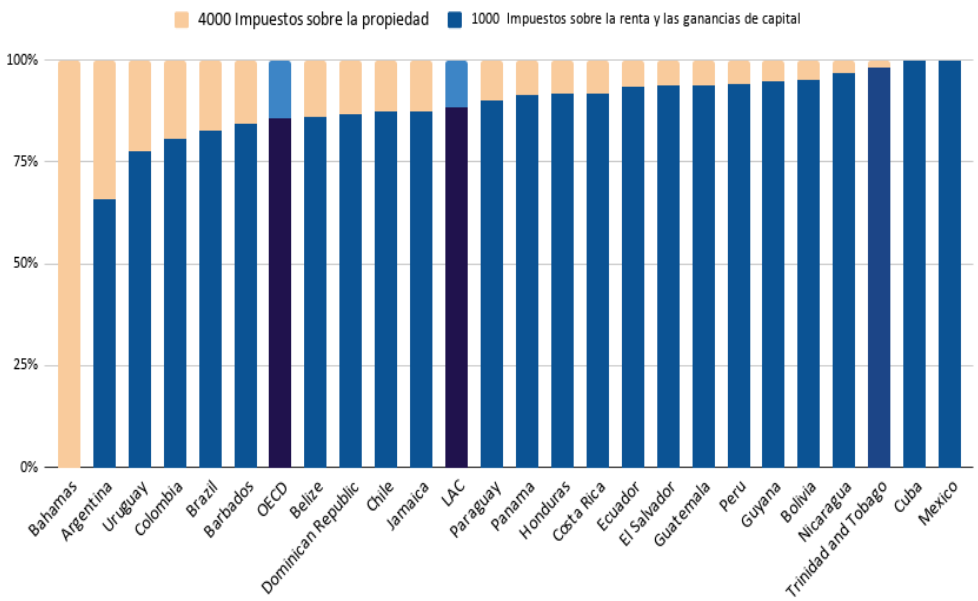
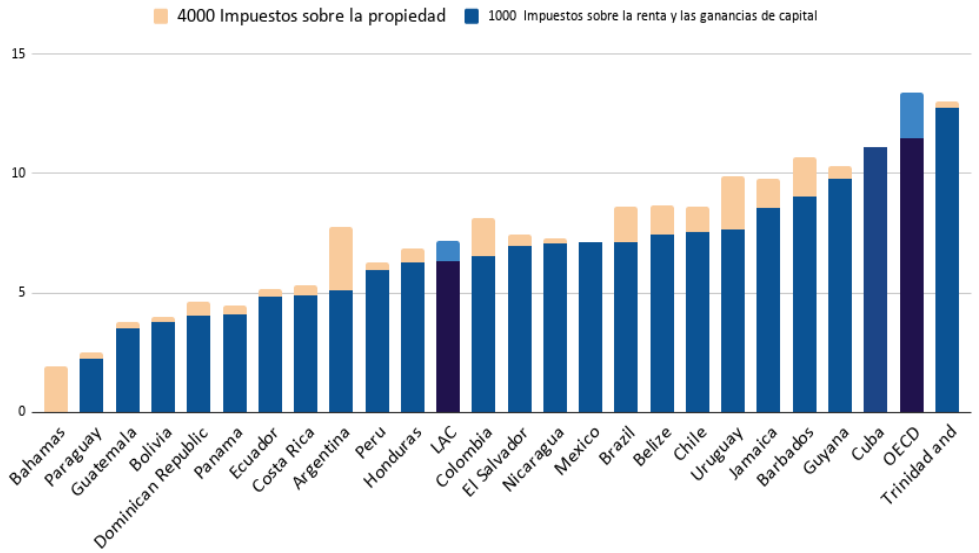


Figura 12. **Impuestos sobre la propiedad y sobre la renta y las ganancias de capital, en porcentaje sobre PIB. Impuestos directos, año 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link].
Nota: El promedio simple LAC representa el grupo de 25 países de América Latina y el Caribe, y excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos. Chile y México también forman parte del grupo OCDE de 36 países [link].

Tabla 7. **Recaudación y brecha potencial en impuestos a la renta personal e impuestos a la propiedad, países ALC versus promedio OCDE, año 2018**

País	1100	Brecha OCDE	4000	Brecha OCDE	Brecha Total
Argentina	2,03	6,25	2,66	-0,76	5,49
Bahamas	0	8,28	1,94	-0,04	8,24
Barbados	4,71	3,57	1,68	0,22	3,79
Belice	2,55	5,73	1,21	0,69	6,42
Bolivia	0,19	8,09	0,2	1,7	9,79
Brasil	2,8	5,48	1,5	0,4	5,88
Chile	1,41	6,87	1,08	0,82	7,69
Colombia	1,25	7,03	1,56	0,34	7,37
Costa Rica	1,39	6,89	0,43	1,47	8,36
Cuba	4	4,28	0	1,9	6,18
República Dominicana	1,21	7,07	0,61	1,29	8,36
Ecuador	-	-	0,33	1,57	1,57
El Salvador	3,05	5,23	0,46	1,44	6,67
Guatemala	0,44	7,84	0,23	1,67	9,51
Guyana	3,89	4,39	0,55	1,35	5,74
Honduras	1,98	6,3	0,57	1,33	7,63
Jamaica	3,09	5,19	1,22	0,68	5,87
México	3,42	4,86	-	-	4,86
Nicaragua	-	-	0,23	1,67	1,67
Panamá	1,83	6,45	0,38	1,52	7,97
Paraguay	0,27	8,01	0,25	1,65	9,66
Perú	1,84	6,44	0,36	1,54	7,98
Trinidad y Tobago	4,5	3,78	0,24	1,66	5,44
Uruguay	4,29	3,99	2,21	-0,31	3,68
Venezuela	-	-	-	-	-
LAC	**2,27**	**6,01**	**0,83**	**1,07**	**7,08**
OECD	**8,28**	**0**	**1,9**	**0**	**0**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCDE [link].
Nota: La brecha potencial para cada país se calcula como la resta entre el nivel de recaudación de cada país vs. el promedio OCDE para cada tipo de impuestos, y un total respectivo por país (última columna de la tabla).

Impuestos sobre la renta y las ganancias de capital de las personas

Un problema - a efectos de realizar análisis comparados entre países y/o regiones - se presenta con los impuestos a las ganancias de capital, sea de las personas físicas (código 1120 de OCDE) o de las sociedades y personas jurídicas (código 1220 de OCDE), dado que en la mayoría de los regímenes tributarios estos impuestos no pueden identificarse por separado, pues se liquidan de forma conjunta en el régimen general de rentas.

Los códigos 1120 y 1220 sólo capturan información siempre que las rentas de capital puedan identificarse por separado, situación que ocurre en el menor de los casos, por ejemplo cuando el impuesto a la renta de las personas físicas se encuentra dualizado, caso de Uruguay en ALC.

Este caso, Uruguay en ALC, puede servir de modelo comparable para aquellas jurisdicciones que no tienen tributación a las rentas de capital en sus sistemas tributarios. Es un régimen dual, es decir, se liquidan por separado las rentas de trabajo de las rentas de capital, las rentas de trabajo con un régimen de mínimo no imponible y tasas a escala progresivas, en las rentas de capital con tasas proporcionales.

En el régimen de IRPF Categoría I[32] se incluyen las rentas derivadas del capital, de los incrementos patrimoniales, y las rentas de similar naturaleza; están alcanzadas todas las rentas de fuente uruguaya y los rendimientos de capital mobiliario (en depósitos, préstamos, y en general en toda colocación de capital) originados en el exterior. Las tasas son de entre 0% para rentas exoneradas, por ejemplo intereses de títulos de deuda pública, 7% para intereses de depósitos, utilidades y dividendos, hasta 12% para el régimen general que incluye los arrendamientos inmobiliarios y los incrementos patrimoniales. Bajo este régimen, Uruguay recauda cifras del orden del 0,5% del PIB anual.

En los países de la región OCDE y de ALC, que se identifican de forma discriminada, la mayoría regímenes duales, los impuestos a las ganancias de capital con sus respectivos niveles de recaudación como porcentaje del PIB para 2018 que se destacan, son los siguientes:

País	Impuestos sobre ganancias del capital de personas en % del PIB
Irlanda	0,31
Israel	0,22
Corea	1,01
Suecia	1,37
Reino Unido	0,37
Estados Unidos	0,96
Uruguay	0,52

Si bien la dispersión es importante, con valores de entre 0,2% para el caso de Israel y 1,4% para Suecia, con el caso de Uruguay de 0,5% dentro de ALC, se puede - a muy grosso modo - estimar un potencial de recaudación de 0,5% del PIB considerando el parámetro de Uruguay.

Por ello, el análisis global, en comparación entre países y regiones, lo podemos realizar con mayor información solo integrando todas las rentas de las personas, de capital y de trabajo, en el código 1100.

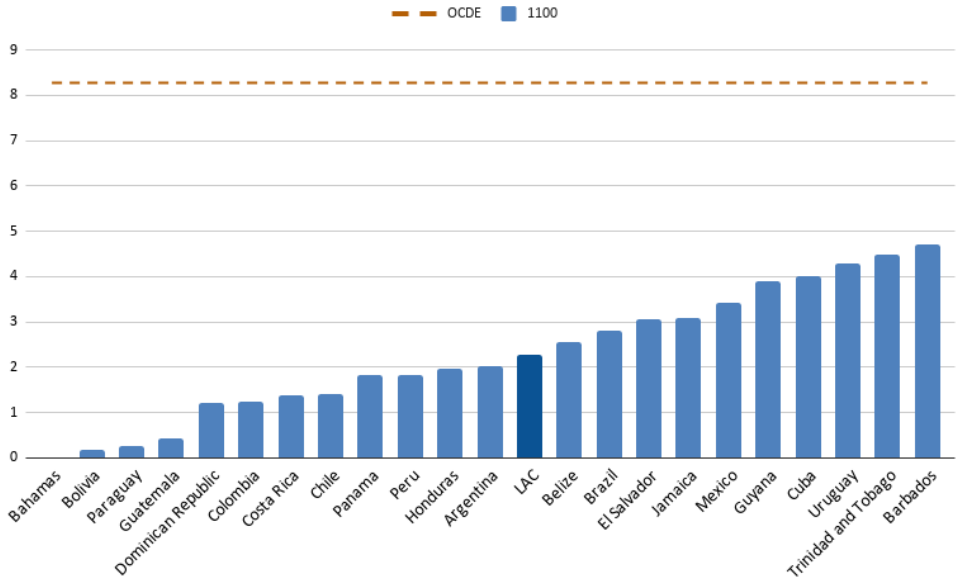
[32] Link - Título 7 IRPF

El promedio de impuestos integrados sobre la renta y las ganancias de capital de las personas, el código 1100, para la región de ALC (2018) es de apenas 2,27% vs. 8,28% de OCDE (casi 4 veces más), reiteramos, con una menor recaudación promedio de ALC frente a OCDE del 6% del PIB (Tabla 7).

En este caso, el promedio confirma la realidad que presentan los países al interior de ALC, donde no encontramos ni un solo país que alcance el promedio OCDE en la tributación sobre la renta de las personas físicas, al extremo de que, los países de la región con mayor nivel de tributación directa sobre rentas personales, alcanzan apenas una imposición directa del orden del 50% del nivel del promedio OCDE (Tabla 7).

En el siguiente gráfico, Figura 13, podemos visualizar la composición - al interior de la región de ALC - de la carga tributaria del código 1100 sobre la renta y las ganancias de capital de las personas, más la importante brecha que los separa de la imposición promedio de los países agrupados en la OCDE para el año 2018.

Figura 13. **Impuestos sobre la renta y las ganancias de capital de las personas, en porcentaje sobre PIB, año 2018**



Adicionalmente, en las Figuras 14 y 15 siguientes, podemos visualizar gráficamente la apertura por país, en términos del PIB y como estructura en porcentaje, que sobre el total de la imposición sobre la renta y las ganancias de capital, representan las personas versus las empresas.

En particular es destacable a la vista (Figura 14), cómo la principal diferencia de la estructura radica en la imposición a las rentas que recae sobre las personas, 2,27% del PIB para ALC y 8,28% para OCDE ya mencionado, frente a la situación de la imposición sobre las empresas que presenta, en promedio para las regiones de ALC y OCDE, guarismos relativamente similares, aún algo mayor para ALC con 3,52% del PIB y 3,03% para OCDE.

Si lo vemos como porcentaje (Figura 15), muy visiblemente la estructura de OCDE nos muestra una participación del orden del 70% en rentas personales frente a un 30% de empresariales en el impuesto a la renta, mientras la región de ALC muestra una relación del orden del 40% en rentas personales frente a un 60% de rentas empresariales.

En un mundo de competencia fiscal internacional que busca capturar mayores niveles de inversión extranjera directa para el desarrollo productivo, resulta bastante visible, en promedio, que el camino que le queda a ALC para aumentar los niveles de recaudación sobre la imposición a las rentas y las ganancias de capital, pasa por revisar los regímenes de rentas personales, IRPF o similares. En las rentas derivadas del trabajo, las opciones pasarán por ampliar las bases imponibles y/o aumentar tasas; en las rentas del capital pasarán, en muchos casos, por proponer el gravamen dónde no existe (aun proponiendo regímenes duales, en general más aceptados y simples), aumentar tasas, equiparar tasas con las rentas del trabajo o eliminar exoneraciones.

Figura 14. **Impuestos sobre la renta y las ganancias de capital en porcentaje sobre PIB, año 2018**

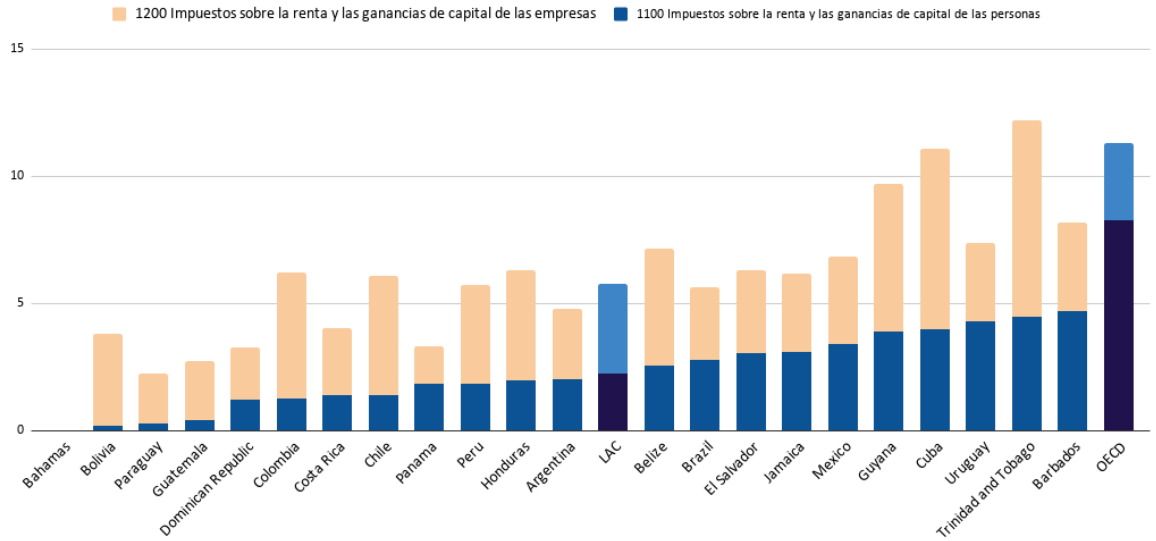
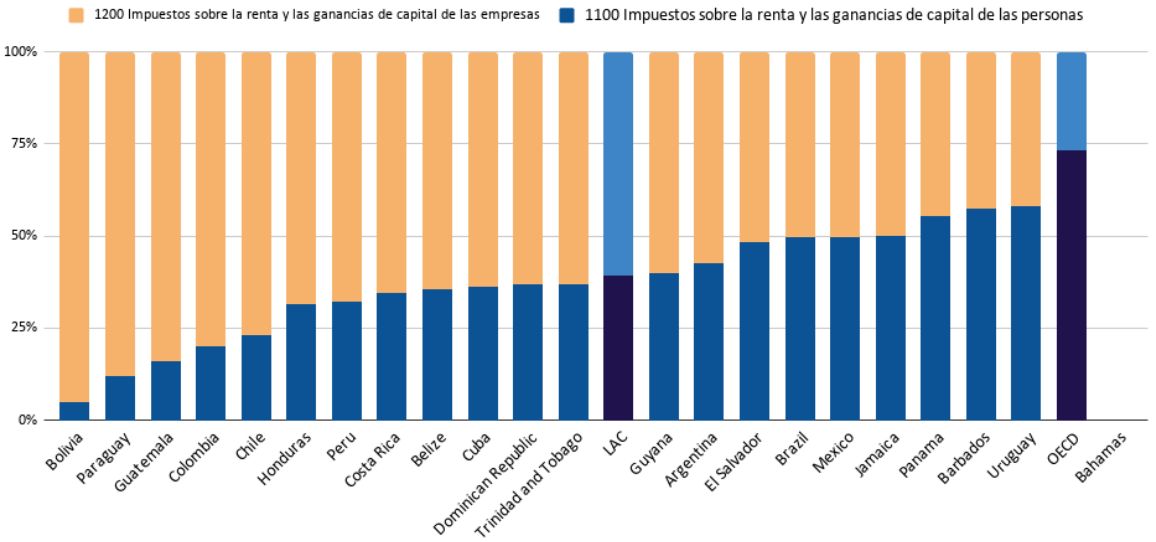


Figura 15. **Impuestos directos sobre la renta y las ganancias de capital estructura en porcentaje, año 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link].
Nota: El promedio simple LAC representa el grupo de 25 países de América Latina y el Caribe, y excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos. Chile y México también forman parte del grupo OCDE de 36 países [link].

Impuestos sobre la propiedad

Respecto de la imposición directa patrimonial, el promedio del código 4000 nos muestra un promedio en el nivel de recaudación para la región de ALC del 0,83% del PIB vs. 1,9% de OCDE (más de 2 veces), reiteramos, con una menor recaudación del 1,1% de ALC frente al promedio de los países de la OCDE (Tabla 7).

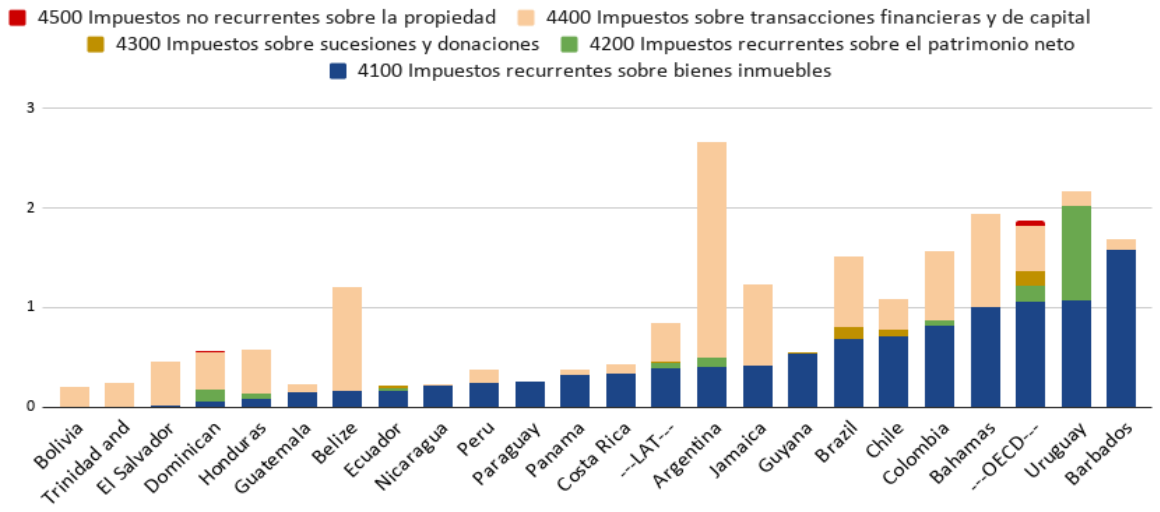
Las diferencias, en más OCDE que ALC, se dan en todas las categorías de apertura del código de imposición sobre la propiedad, en los impuestos sobre la propiedad inmueble, en los impuestos a la riqueza neta o patrimonio neto, en los impuestos sobre herencias, sucesiones y donaciones, y en menor medida, sobre los impuestos sobre transacciones financieras y de capital y sobre otros impuestos no recurrentes a la propiedad.

Al interior de ALC, para el código agrupado 4000, sólo Argentina con 2,66% por su situación particular en impuestos sobre transacciones financieras (con el Impuesto a las Cuentas Corrientes, que representa el 1,6% del PIB[33], que aun cuando estrictamente podría no categorizarse como un impuesto a la propiedad, se incluye en esta categoría) supera al promedio OCDE de 1,9%. Lo sigue Uruguay con 2,2% - que cómo veremos más adelante incluye el Impuesto al Patrimonio de las Empresas Públicas del 0,3% del PIB - y alcanzaría el promedio de 1,9% de OCDE (lo supera con la inclusión de las empresas propiedad del estado), y Bahamas en el nivel promedio OCDE con una carga muy importante en el impuesto sobre bienes inmuebles. El resto, de todos los países de ALC, están por muy por debajo de estos registros.

En los siguientes gráficos, de las Figuras 16 y 17, podemos visualizar la composición - al interior de la región de ALC - de la carga tributaria del código 4000 sobre la propiedad y la brecha que aún los separa del promedio de los países agrupados en la OCDE.

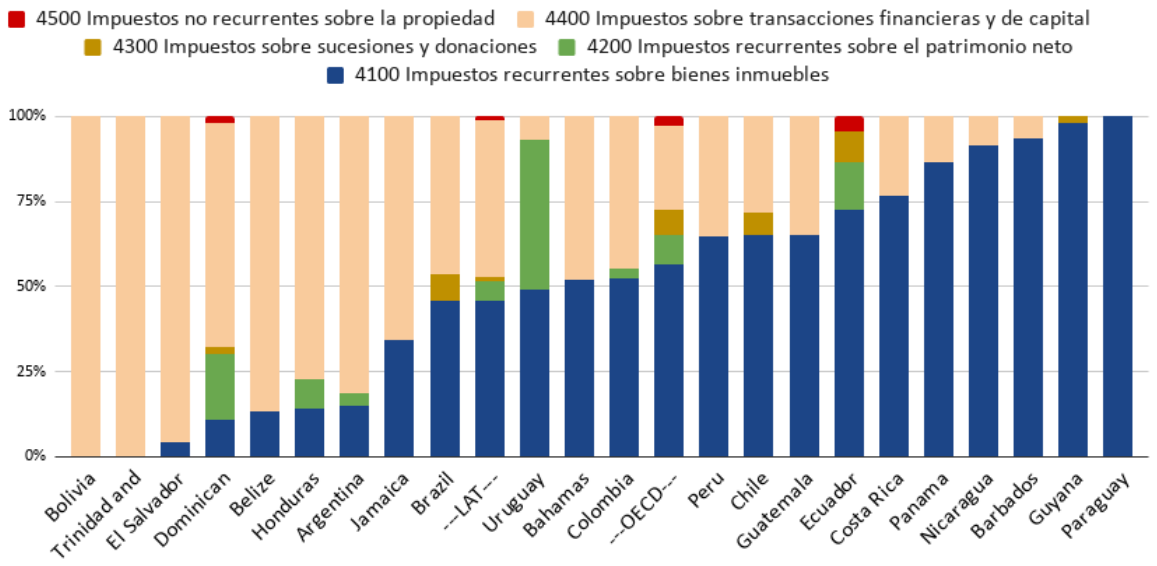
En la Tabla 6, para el año 2018, visualizamos desglosados los impuestos sobre la propiedad como porcentaje del PIB para cada país y el promedio para las regiones de ALC y OCDE, siendo notoria la inexistencia de impuestos en los rubros 4200 patrimonio neto y 4300 sucesiones y donaciones, para gran mayoría de países de la región de ALC.

Figura 16. **Impuestos sobre la propiedad, como porcentaje del PIB, año 2018**



[33] Base de datos BID

Figura 17. **Impuestos sobre la propiedad, estructura en porcentaje, año 2018**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link].
Nota: El promedio simple LAC representa el grupo de 25 países de América Latina y el Caribe, y excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos. Chile y México también forman parte del grupo OCDE de 36 países [link].

5. Crisis COVID-19: análisis y propuestas para necesidades de corto plazo

Dentro de las propuestas extraordinarias que se han presentado más recientemente y están en proceso de discusión en ALC, como respuestas de corto plazo para atender las necesidades más inmediatas de la crisis sanitaria, social y económica, podemos mencionar y analizar aquellas que tienen, aparentemente, mayor nivel de conceptualización y avance para su eventual implementación.

Más propuestas se han difundido y son parte de los movimientos, nuevas tendencias y debates actuales a nivel global, en particular para la imposición - transitoria o permanente - sobre los grandes patrimonios y fortunas. No obstante, nos vamos a referir con más detalle a aquellos casos, particularmente en la región, que tienen mayor desarrollo conceptual, propuestas concretas con respaldo político y/o de organizaciones de la sociedad civil, que hacen pensar que pueden llegar a implementarse en plazos razonables.

Caso Argentina - proyecto ya presentado, a estudio en el Congreso

Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia[34]

Se trata de un impuesto extraordinario, por única vez, que recaerá sobre los patrimonios. Alcanza a aquellas personas humanas y sucesiones indivisas que declaren bienes en el país (Argentina) y en el exterior al 31 de diciembre de 2019 por un monto igual o superior a $200 millones de pesos (aprox. USD 2.5 millones).

[34] Proyecto de Ley Link

Se aplica con escala progresiva de tasas que van desde 2% para patrimonio entre $200 y $300 millones para llegar a una alícuota máxima de 3,5% para patrimonios superiores a $3.000 millones de pesos. Para los bienes situados en el exterior las tasas se incrementan en un 50%, llegando a 5,25%.

Los destinos previstos de su recaudación se distribuyen de la siguiente forma:

- equipamiento médico, vacunas y demás elementos sanitarios - 20%
- subsidio a Pymes - 20%
- programa becas Progresar - 20%
- mejoras de salud y condiciones habitacionales en barrios populares - 15%
- exploración, desarrollo y producción de gas natural - 25%

El informe de la administración tributaria (AFIP) presentado en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados[35] que realiza las estimaciones del denominado *Aporte solidario* establece que el universo de personas alcanzará a 9.298 personas.

De ese total, 7.438 son personas que presentaron declaración jurada del Impuestos sobre Bienes Personales, y 1.860 personas que quedarían alcanzadas al actualizar sus patrimonios.

Se estima que los 9.298 contribuyentes realizarán un *aporte solidario* total de $307 mil millones (aprox. USD 4.000 millones), que representaría una recaudación cercana al 1% del PIB. Asimismo, estiman que del total de contribuyentes, tan sólo 253 personas realizarán el 50% del aporte total, un 2,57% de los contribuyentes, que se estima, serían alcanzados.

Caso Chile - proyecto de ley que requiere Reforma Constitucional

Impuesto a las grandes fortunas personales[36]

Se propone, por una sola vez, un impuesto al patrimonio de las grandes fortunas personales, cuya recaudación será destinada al financiamiento de una renta básica de emergencia.

Quedará gravado con una tasa 2,5% el patrimonio bruto de las personas naturales con domicilios en Chile, titulares de bienes y derechos, en Chile o en el extranjero, al 31 de diciembre de 2019, equivalentes a un valor igual o superior a veintidós millones de dólares americanos. Los contribuyentes, deberán enterar el impuesto en el plazo de treinta días corridos contados desde la publicación - de ocurrir - la reforma constitucional.

Según las estimaciones preliminares en la fundamentación de la propuesta legal que requiere de reforma constitucional, el establecimiento de este impuesto podría allegar recursos al fisco equivalentes a USD 6.500 millones, un 2.3% del PIB

Esa recaudación permitiría implementar políticas públicas de emergencia social y económica, tales como una Renta Básica de Emergencia, por sobre la línea de la pobreza, al menos al 80% de los hogares más vulnerables, por 3 meses, sin distinguir entre trabajadores formales e informales, lo que beneficiaría a cerca de 11.500.000 personas.

[35] Link
[36] Link

Caso Bolivia – Ley 1.357 del 28 de diciembre 2020[37]

Impuesto a las Grandes Fortunas

El presidente Luis Arce promulgó una ley que permite cobrar a las personas con fortunas superiores a los 30 millones de bolivianos (equivale a 4.3 millones de dólares) y que alcanzaría a 152 ciudadanos. El mandatario, en el poder desde noviembre 2020, dijo que *para la redistribución de la riqueza en Bolivia promulgamos la Ley 1357 de Impuesto a las Grandes Fortunas, que se aplicará a quienes poseen un patrimonio superior a 30 millones de bolivianos*.

La ley establece porcentajes graduales para el pago de la alícuota: 1,4 por ciento para personas con riquezas de 30 millones a 40 millones de bolivianos; 1.9 por ciento de 40 millones a 50 millones y 2,4 por ciento para fortunas mayores. El impuesto es anual y permanente para todas las personas que vivan en Bolivia, incluso los extranjeros, y con bienes, depósitos y valores que tengan en el territorio nacional y en el exterior. La medida se aplica a personas naturales residentes en Bolivia, que tengan una permanencia en el país por más de 183 días durante los últimos 12 meses. Para el ministro de Economía, Marcelo Montenegro, las tasas efectivas se enmarcan en los parámetros promedio de otras economías de la región que aplican un impuesto similar y se guarda la plena confidencialidad de quienes son alcanzados con este impuesto.

La autoridad del área económica estimó inicialmente que con la nueva norma se recaudarán unos Bs 100 millones, aunque al 31 de marzo 2021 se llevaba recaudada una cifra que asciende a Bs 159,3 millones, unos 22,9 millones de dólares (aprox. 0,06% PIB).

- ***Otros casos***

En el contexto de la pandemia y la crisis económica, varios países en Europa discuten propuestas de esta naturaleza y otros más en América Latina. En España, por ejemplo, se estaría proponiendo por parte del Gobierno un aumento de 1 punto porcentual (pasando de 2,5% al 3,5%) en el impuesto al patrimonio para quienes posean un patrimonio superior a los € 10 millones. Entre las propuestas, las diferencias en general, radican en que lideran las mismas los partidos opositores o las organizaciones sociales y sindicales, con excepción de los casos de Argentina dónde la propuesta la promueve el oficialismo y la rechaza parte de la oposición, o de Bolivia, donde la propuesta se realizó por parte del electo Presidente Luis Arce y su movimiento político MAS durante la campaña electoral.

Análisis y estimaciones en la imposición sobre la propiedad inmueble

Análisis conceptual

Encontramos muy extendido a nivel internacional, los impuestos de tipo predial que recaen sobre inmuebles. Son éstas de las figuras tributarias más antiguas de imposición. Actualmente los tributos sobre inmuebles constituyen, en general, una fuente importante de ingresos para las haciendas subnacionales, en particular en USA y Europa, también, aunque con menor desarrollo y potencialidad recaudatoria, en los países de ALC.

Este tipo de impuestos, a diferencia de los impuestos al patrimonio, se basan sobre el *principio del beneficio*, el inmueble como un indicador razonable de los servicios subnacionales o municipales recibidos, de las obras, de la limpieza, del alumbrado y hasta de la seguridad local.

[37] Link

La cantidad de ingresos que se pueden recaudar de un impuesto a la propiedad recurrente, denominado comúnmente como impuesto predial, depende, en general, de: a) el tamaño de la base imponible, como cantidad y valor de todos los activos que comprenden los bienes inmuebles y, b) del esfuerzo fiscal, que a su vez, está determinado por las tasas o alícuotas impositivas aplicadas y su aplicación en régimen porcentual o progresivo, por el número y magnitud de exoneraciones otorgadas y por la capacidad para administrar el impuesto, minimizando la evasión.

Dentro de la gama de impuestos que recaen sobre los activos o el patrimonio, el impuesto predial (a la propiedad inmueble) es la herramienta más explotada y tal vez la más aceptada, como fuente de recursos fiscales, en general como ingreso de los gobiernos subnacionales. Pese a su larga trayectoria, a su aplicación generalizada y su aceptación, su peso relativo es bajo y en general se ubica por debajo del 0,7% del PIB, para la mayoría de los países de ALC. No obstante, el impuesto predial tiene un comportamiento o peso relativo, muy desigual respecto del total de recursos tributarios subnacionales según los países analizados (Gómez Sabaini & Jiménez, 2017)[38]

Estimaciones

En un estudio de Ahmad et al (2019), se cuantifica la base imponible para varios países de América Latina y el Caribe, separándose en dos componentes. El primero es el valor del suelo urbano, más los edificios residenciales y no residenciales, llamados estructuras. El segundo componente es la tierra rural, definida como la tierra que se puede dedicar al pastoreo y cría de ganado y la producción de cultivos agrícolas, que resulta muy importante en la base impositiva de casi cualquier país de la región, de hecho, la mayoría de los países latinoamericanos tienen un sistema de tributación que diferencia la tierra rural de la urbana.

A partir del análisis que realizan, en la última columna de la Tabla 5, se puede observar la brecha entre los ingresos reales e ingresos potenciales, esta se acerca a 1% del PIB para Uruguay y se encuentra cercano a 2% del PIB para la mayoría de los países de América Latina. La literatura sugiere que una brecha inicial del 1% del PIB es una meta razonable para los países en desarrollo (Ahmad et al, 2019).

No obstante el resultado cuantitativo del análisis, es importante una mirada más integral, de las probables causas de la brecha potencial, pues seguramente, dentro de las principales explicaciones de esta brecha entre los ingresos reales y potenciales, encontraremos en primera instancia dificultades en las formas de valuación, por cuestiones administrativas de valoración de los catastros o similares, desactualizados (o no actualizados periódicamente) y muy por debajo de los valores de mercado, más la gran cantidad de situaciones de exclusión o exoneraciones, adicionadas a cuestiones de gestión de las administraciones tributarias.

De la Tabla 8 se desprende un análisis primario sobre la capacidad potencial para aumentar la imposición sobre la propiedad inmueble, en varios países de la región, a partir del estudio referido de Ahmad et al (2019) para 2014, pero incluyendo, en este caso, datos actualizados de OCDE al 2018 para los impuestos de la categoría 4100.

[38] Gómez Sabaini, J. Jiménez, J.P. (2017). Capítulo III La Tributación en los gobiernos subnacionales. Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. Santiago. Naciones Unidas, CEPAL, Comisión económica para América Latina y el Caribe.

Tabla 8. **Recaudación potencial predial en América Latina y el Caribe**

País	Base imponible potencial en USD per cápita			Recaudaciones del impuesto integral con alícuota de 1% y exención del 50% de las tierras agrícolas	en % del PIB	4100 año 2018	Ingresos potenciales de un impuesto a la tierra agrícola	en % del PIB	Indicador de desempeño: impuesto existente/ impuesto potencial	Cuota de predios sin acceso a los servicios básicos	Ingresos potenciales con exención predios sin acceso a los servicios básicos	en % del PIB 2014	Brecha entre potencial y real
	De un impuesto a la tierra agrícola; para cultivo y ganado	De un impuesto urbano: terrenos urbanos y edificios	De un impuesto integral a la propiedad inmueble: terrenos cultivos, ganado + urbano + edificios										
Argentina	9.152	32.860	42.012	374	3,06	0,4	46	0,4	0,35	95	358	2,9	2,5
Belice	6.072	10.092	16.164	131	2,73	0,16	30	0,6		91,1	122	2,5	2,34
Bolivia	7.603	4.568	12.171	84	2,68	0	38	1,2		64,5	67	2,2	2,2
Brasil	12.292	25.746	38.038	319	2,65	0,69	61	0,5	0,04	90,9	295	2,5	1,81
Chile	4.189	38.451	42.640	405	2,74	0,71	21	0,1	0,35	100	405	2,7	1,99
Colombia	6.315	24.151	30.466	273	3,42	0,82	32	0,4		88,3	245	3,1	2,28
Costa Rica	16.064	19.041	35.105	271	2,55	0,33	80	0,8		98	267	2,5	2,17
Ecuador	6.587	17.645	24.232	209	3,27	0,16	33	0,5		89,4	191	3	2,84
El Salvador	3.681	8.591	12.272	104	2,9	0,02	18	0,5		93,2	98	2,7	2,68
Guatemala	5.330	7.708	13.038	104	2,81	0,15	27	0,7		80,7	89	2,4	2,25
Guyana	8.440	0	8.440	42	1,05	0,54	42	1		89,2	42	1	0,46
Honduras	5.519	6.059	11.578	88	3,93	0,08	28	1,2		83,7	78	3,5	3,42
México	5.663	35.285	40.948	381	3,6	0,2	28	0,3		91,4	351	3,3	3,1
Nicaragua	6.742	7.822	14.564	112	5,67	0,21	34	1,7		85,8	101	5,1	4,89
Panamá	4.934	26.268	31.202	287	2,25	0,32	25	0,2		85,7	250	2	1,68
Paraguay	17.728	10.508	28.236	194	3,15	0,25	89	1,4	0,01	81,9	175	2,8	2,55
Perú	5.022	16.639	21.661	192	2,95	0,24	25	0,4		98,3	189	2,9	2,66
Uruguay	17.245	28.280	45.525	369	2,2	1,07	86	0,5	0,22	95,7	357	2,1	1,03
Venezuela	1.785	56.277	58.062	572	3,64	-	9	0,5		97,7	550	3,5	-

Fuente: Extraído de Ahmad, E., Brosio, G., & J. P. Jiménez, "Options for retooling property taxation in Latin America", Macroeconomics of Development series, No. 202, CEPAL (2019, pág.20, Tabla 3: *Estimates of potential revenue of a comprehensive property. Latin American countries,* 2014) [Link] y datos OCDE para columna 6 - Impuestos 4100 al 2018.

Asumiendo - así lo indican las cifras comparadas - que el instrumento de la imposición a la propiedad inmueble tiene un potencial de ingresos en gran parte sin explotar debidamente, en muchos países de ALC, aun aceptando que la brecha estimada entre el potencial máximo de recaudación y la recaudación real que nos muestra la Tabla 5 es altamente optimista y que no existirían condiciones de economía política para alcanzar ingresos tributarios por encima del 2% del PIB, que sólo alcanzan países más desarrollados y con una historia mayor en el impuesto predial, como Francia, Inglaterra o Japón (Ahmad et al, 2019), proponemos un segundo análisis, estimando la posibilidad de alcanzar tan sólo el 20% de la brecha (potencial *versus* real) para los principales países de los incluidos en la Tabla 8, a partir del PIB estimado para el año 2019 extraído del Banco Mundial.

A estos efectos, en la Tabla 9 se arrojan los resultados del cálculo del ingreso potencial adicional por país, estimado en un del 20% de la brecha del potencial de recaudación para un PIB 2019 y los valores recaudados en el año 2018, para una lista de países de la región.

El total estimado de incremento del ingreso del impuesto predial, calculado bajo estos supuestos, alcanza un total de **USD 22.906 millones**, según la siguiente Tabla 9, con apertura por país.

Tabla 9. **Recaudación estimada del 20% de la brecha - ingreso potencial máximo estimado y real – del impuesto predial en países de ALC**

País	Brecha entre potencial y real como % del PIB	PIB 2019 en millones de USD (BM)	Brecha entre potencial y real en millones de USD	20% de la brecha, en millones de USD
Argentina	2,5	449.663	11.242	2.248
Bahamas	ND	12.827	ND	ND
Barbados	ND	5.209	ND	ND
Belice	2,34	1.880	44	9
Bolivia	2,2	40.895	900	180
Brasil	1,81	1.839.758	33.300	6.660
Chile	1,99	282.318	5.618	1.124
Colombia	2,28	323.803	7.383	1.477
Costa Rica	2,17	61.774	1.340	268
Cuba	ND	ND	ND	ND
República Dominicana	ND	88.941	ND	ND
Ecuador	2,84	107.436	3.051	610
El Salvador	2,68	27.023	724	145
Guatemala	2,25	76.710	1.726	345
Guyana	0,46	4.280	20	4
Honduras	3,42	25.095	858	172
Jamaica	ND	16.458	ND	ND
México	3,1	1.258.287	39.007	7.801
Nicaragua	4,89	12.521	612	122
Panamá	1,68	66.801	1.122	224
Paraguay	2,55	38.145	973	195
Perú	2,66	226.848	6.034	1.207
Trinidad y Tobago	ND	24.100	ND	ND
Uruguay	1,03	56.046	577	115
Venezuela	ND	ND	ND	ND
TOTAL	**-**	**5.046.819**	**114.531**	**22.906**

Fuente: La columna 1 se calculó en base a Ahmad (2019, pág.20, Tabla 3: Estimates of potential revenue of a comprehensive property. Latin American countries, 2014) y datos de la OCDE (2018), la columna 2 fue extraída del Banco Mundial.

Análisis y estimaciones en la imposición patrimonial

Análisis conceptual

La imposición patrimonial la ubicamos comúnmente en algunas figuras tributarias representada cómo un impuesto al patrimonio a las personas físicas, en algunas ocasiones como impuesto al

patrimonio de las personas jurídicas o sociedades comerciales, y con otras características, los impuestos sobre herencias, sucesiones y donaciones.

Aplicada con herramientas del tipo de "impuesto progresivo al patrimonio neto de las personas físicas" se fundamentan sobre el *principio de la capacidad de pago* y tienen objetivos de redistribución de la riqueza; adicionalmente se destacan objetivos de contralor de las administraciones tributarias, en un análisis de riesgo integrado y en conjunto con los impuestos a las rentas de las personas físicas. Por este objetivo de control es que durante algunos años se mantuvieron viejos impuestos al patrimonio con alícuotas muy bajas y poca capacidad recaudatoria, aunque finalmente fueron eliminados, entre otras cosas, por ineficiencias administrativas y de gestión para su nivel de recaudación real.

Adicionalmente, desde el punto de vista del diseño de estas herramientas tributarias, se pueden observar algunas características que han contribuido históricamente a su debilitamiento, la elusión y/o evasión por poca percepción de riesgo material o débil fiscalización, la baja recaudación, hasta llegar finalmente a quedar reducidos a un número pequeño de países que lo mantienen en vigencia.

Entre estas características que han llevado a su debilitamiento y deberán ser fuente de consideración para el diseño y aplicación de nuevos instrumentos de imposición patrimonial, en primer lugar destacamos la gran cantidad de exoneraciones o exclusiones (totales o parciales) como ser: vivienda habitual, activos financieros públicos (bonos o similares), inmuebles rurales, activos afectados a la producción, cuentas de ahorro previsional, ajuar doméstico, acciones y participaciones de sociedades comerciales y activos en el exterior (principalmente en países con principio de fuente territorial). El segundo elemento o característica relevante refiere a las normas de valuación y principalmente a los sistemas de valoración objetivos o administrativos, que en muchos casos adoptan valores sensiblemente menores a los valores de mercado. En particular, destacamos la situación de los valores catastrales o registrales para inmuebles, donde un elemento clave refiere a las fórmulas de actualización y a los determinantes o atributos de valor, que se encuentran desactualizados o sin referencias a los valores de mercado. En tercer y último lugar destacamos la existencia de mínimos no imponibles (en algunos casos de valores importantes como Colombia) y tasas o alícuotas que en general se consideran moderadas, las máximas siempre por debajo del 1,5% para personas físicas en ALC.

Analizamos la caracterización de los impuestos al patrimonio de aplicación vigente en el contexto de ALC (Argentina, Colombia y Uruguay), que presentan las siguientes características, resumidas en la Tabla 10:

Tabla 10. **Características principales de los Impuestos al Patrimonio en Argentina, Colombia y Uruguay**

	Argentina	Colombia	Uruguay
Denominación	Impuesto sobre los Bienes Personales[39]	Impuesto al Patrimonio[40] (antes Impuesto a la Riqueza)	Impuesto al Patrimonio[41]
Sujetos Pasivos y Bases Imponibles	Personas humanas residentes en el país y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo, por los bienes situados en el país y en el exterior. Personas humanas residentes en el exterior y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo, por los bienes situados en el país. Sucesiones indivisas tributarán por los bienes que posean al 31 de diciembre de cada año.	La base gravable del impuesto al patrimonio equivale al valor del patrimonio neto o líquido, de: Personas naturales nacionales o extranjeras residentes o con patrimonio indirecto por establecimiento permanente Sucesiones ilíquidas Sociedades y Entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país. Que posean al 1 de enero de 2019, excluyendo las deudas a cargo de los mismos vigentes en esas fechas.	Patrimonio neto de personas físicas, núcleos familiares y sucesiones indivisas Patrimonio neto de personas jurídicas y de quienes tributen impuesto a la rentas de actividades económicas Patrimonio neto de titulares de explotaciones agropecuarias El patrimonio comprenderá todos los bienes situados, colocados o utilizados económicamente en la República. Aplica criterio de fuente territorial.
Mínimo No Imponible	$2.000.000 (2019) Aprox 30.000 USD	Patrimonio superior a $5.000 millones (2019) Aprox 1.300.000 USD	Personas Físicas: $4.491.000 (2019) Aprox 100.000 USD; el doble para núcleo familiar
Exclusiones o Exoneraciones	Inmuebles destinados a casa-habitación: no estarán alcanzados por el impuesto cuando la valuación del inmueble, resulte igual o inferior a $ 18.000.000 (2019) Aprox 270.000 USD	Personas naturales: las primeras 13.500 UVT (aprox 120.000) del valor patrimonial de la vivienda o apartamento de habitación. Dicha exclusión es solamente sobre la casa o apartamento en la o el que viva la persona natural. El cincuenta por ciento (50%) del valor patrimonial de los bienes objeto del impuesto complementario de normalización tributaria	Activos en el exterior Inmuebles destinados a casa habitación al 50% Títulos de Deuda Pública, Bonos y Letras de Tesorería Bienes muebles e inmuebles afectados al ciclo productivo industrial Inmuebles rurales y patrimonio afectado a explotaciones rurales hasta 12 millones de UI (aprox 2.000 hectáreas) Bosques en zonas declaradas de prioridad forestal
Tasas	Suma fija según escalas más tasa escalonada sobre el excedente del mínimo no imponible desde 0.5% hasta 1.25%	1% sobre patrimonio líquido	Personas Físicas: escalonada de 0.2% hasta 0.5% (2020)* Personas Jurídicas o actividades económicas: 1.5% Bancos y entidades financiera 2.8% Sobretasa agropecuaria: escalonada: de 0.7% a 1,5%
Recaudación % PIB	0.1% (2018)*	0.05% (2018)*	Personas Físicas 0.04% 2018)** Personas Jurídicas 0.9%, que incluye 0.3% de Empresas Públicas, el resto es sector privado (2018)**
Notas aclaratorias	(*) Base de datos BID	(*) Base de datos BID	(*) Reducen tasas cada año desde 2008 (**) Base de datos BID

Fuente: Elaboración propia a partir de información en páginas web de las administraciones tributarias de cada país y sus fuentes normativas. Base de datos BID con apertura de impuestos por país en ALC: [Link]

[39] AFIP Argentina [Link]
[40] DIAN Colombia [Link]
[41] DGI Uruguay [Link]; [Link]

Un tema adicional que creemos oportuno analizar, refiere a la situación del impuesto al patrimonio de las personas jurídicas o sociedades comerciales. Esta figura, que por ejemplo se aplica en Uruguay, tiene algunas consideraciones particulares que merecen una breve reflexión. El diseño óptimo del impuesto al patrimonio siempre se propone desde el contribuyente persona física, de manera de integrar en cabeza de la persona todos los bienes y gravar con un impuesto neto, progresivo y de carácter anual, su manifestación de riqueza patrimonial integrada desde las diversas fuentes. El inconveniente que presentan, es que las estructuras jurídicas opacas, el desconocimiento del beneficiario final y los regímenes de baja o nula tributación, han debilitado la posibilidad real de una integración de los patrimonios en cabeza de las personas. Por ello, la consideramos una opción vigente, siempre que se excluya la tributación de la tenencia de las acciones o participaciones en el impuesto al patrimonio personal, porque de lo contrario habría una doble tributación sobre el mismo patrimonio y por el mismo impuesto o herramienta tributaria (en cabeza de la sociedad y del socio persona física), aun cuando renunciemos parcialmente a la progresividad, dado que los diseños del impuesto patrimonial para empresas en general, se proponen con tasas constantes. En estos casos encontramos situaciones de exoneraciones o exclusiones, que reducen la capacidad recaudatoria del impuesto o se promocionan como estímulo a la inversión productiva, entre ellas se destacan los bienes de uso y maquinarias productivas, activos financieros públicos e inmuebles afectados a la producción, entre otros.

Estimaciones

Según estimaciones recientes de Páez y Oglietti[42], un impuesto a las grandes fortunas en América Latina, que aplicaría a aproximadamente 673 mil contribuyentes millonarios[43], con una alícuota del 2,5%, podría recaudar entre el 0,5% y 1% del PBI regional, entre USD 25 y 50 mil millones de dólares. Teniendo en cuenta que las economías latinoamericanas podrían caer 5,3% (CEPAL, 2020a), dicha recaudación extraordinaria, según los autores, podría contribuir a financiar hasta una séptima parte de las políticas fiscales necesarias para superar la pandemia (Paez y Oglietti, 2020, pág.1).

No obstante, es importante destacar que un tributo enfocado a las grandes fortunas, requiere de un esfuerzo administrativo grande para evitar la elusión y evasión, así como también de gran articulación política y coordinación internacional (Páez & Oglietti, 2020).

Según estimaciones de Páez y Oglietti, sólo los milmillonarios, podrían aportar ingresos tributarios extraordinarios por aproximadamente USD 7.055 millones[44]. Con un impuesto del 2,5% del patrimonio neto a dicha población, Brasil generaría USD 3.178 millones, México USD 2.575 millones y USD 525 millones en Chile. La recaudación de estas grandes fortunas sería un 0,23% del PIB en México, 0,18% en Brasil y Chile, y 0,1% en Colombia, 0,06% en Perú y 0,05% en Argentina (Paez y Oglietti, 2020).

Otras estimaciones recientes (OXFAM, 2020)[45] presentadas en el informe denominado "¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe" de OXFAM Internacional, concluyen que: *Para hacer frente a esta crisis tan profunda, Oxfam propone una serie de reformas que recaigan sobre quienes más tienen y menos han sufrido la pandemia.*

[42] Paez, S., Oglietti, G. (2020) ¿Cuánto podría recaudar el impuesto a las grandes fortunas en América Latina? Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) [Link]
[43] De estos, 259 mil residen en Brasil, 173 mil en México, 64 mil en Chile y 30 mil en Argentina (Credit Suisse, 2019)
[44] La recaudación sería de USD 3.178 millones en Brasil, USD 2.575 millones en México, USD 525 millones en Chile, USD 343 millones en Colombia y USD 220 millones en Argentina.
[45] Link OXFAM 2020

Entre otros un impuesto sobre el patrimonio neto de las personas más ricas con el que se podría recaudar al menos USD 14.260 millones, 50 veces más de lo que ahora se estaría recaudando sobre esta élite de grandes fortunas.

La propuesta de impuesto extraordinario a las grandes fortunas presentada y estimada por OXFAM consiste en aplicar en todos los países de ALC un impuesto al patrimonio neto a partir de un mínimo no imponible de USD 1 millón y con la primera vivienda exenta hasta USD 300 mil.

Sobre el patrimonio neto, con carácter progresivo, se aplican los siguientes tipos marginales:

- 2% para los patrimonios netos entre USD 1 y 50 millones
- 3% para los patrimonios netos entre USD 50 y 100 millones
- 3,5% para los patrimonios netos por encima de los USD 100 millones

Para su implementación, se proponen dos opciones: a) un mecanismo impositivo de urgencia y solidaridad aplicable durante varios años o por una sola vez (como se está discutiendo en Argentina), o b) una reforma tributaria integral que incorpore un impuesto a las grandes fortunas permanente (especialmente en países sin esta herramienta tributaria, como se estaría planteando en Perú).

Según las estimaciones realizadas por OXFAM y explicitadas en la nota metodológica del informe, con el diseño actual de impuesto al patrimonio neto, existente en tan solo tres países, Argentina, Colombia y Uruguay (que hemos analizado en detalle en este documento), en el mejor de los casos, se recaudaría en total un máximo de USD 281 millones. Si se aplicara en todos los países (18 países de ALC) un impuesto extraordinario a las grandes fortunas con carácter progresivo, se podría recaudar hasta USD 14.151 millones, cincuenta veces más.

En la Tabla 11 se estiman ingresos totales por un impuesto extraordinario sobre grandes fortunas, considerando 18 países, del orden de los USD 14.151 millones.

Tabla 11. **Total de recaudación potencial (USD) - OXFAM**

	Recaudación potencial	Recaudación potencial en % del PIB 2019
Argentina	391.920.000	0,087%
Bahamas	16.147.669	0,126%
Barbados	10.309.200	0,198%
Brasil	6.117.737.569	0,333%
Chile	1.533.894.017	0,543%
Colombia	493.440.000	0,152%
Costa Rica	56.301.620	0,091%
Cuba	27.471.655	ND
Ecuador	3.852.895	0,004%
El Salvador	48.273.885	0,179%
Jamaica	4.099.025	0,025%
México	4.912.659.425	0,390%
Panamá	59.816.394	0,090%
Perú	276.420.000	0,122%
República Dominicana	21.792.995	0,025%
Trinidad y Tobago	23.809.524	0,099%
Uruguay	30.217.435	0,054%
Venezuela	122.480.000	ND
TOTAL	**14.150.643.306**	

Fuente: OXFAM (2020) y PIB del Banco Mundial 2019.
Nota: ND significa: No disponible (es decir, la información no se proporciona actualmente en este cuadro). Los siguientes países no ingresaron en el cuadro por no contar con el dato de recaudación potencial de OXFAM: Belice, Bolivia, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

No obstante, cómo podemos visualizar en la Tabla 11 - en términos de recaudación cómo porcentaje del PIB - de las estimaciones realizadas por OXFAM, alcanza guarismos de magnitud relativa que apenas llega al 0,5% del PIB en el caso de mayor recaudación. El detalle por país revela máximos para Chile, México y Brasil del orden del 0,5% al 0,35% del PIB, luego los casos en orden decreciente de El Salvador, Colombia, Perú, Costa Rica, Panamá y Argentina que estarían en un entorno del 0,2% a algo menos del 0,1% del PIB, para llegar a Uruguay en un orden del 0,05% del PIB y finalmente Ecuador con un magro 0,004% del PIB.

Análisis para la mejora de la imposición a la herencia, sucesiones y donaciones

La tributación sobre las herencias, sucesiones y donaciones, se realiza, en general, sobre figuras propias, distintas del impuesto a las rentas de las personas físicas y separándose de la lógica de la tributación de los acrecimientos o incrementos patrimoniales. Ello se debe en gran medida, a que los impuestos sobre la herencia son anteriores, más viejos, que aparecieron mucho tiempo antes de que se desarrollaran los impuestos sobre la renta de base amplia que integran todas las vías de acrecimiento patrimonial de las personas. En la antigua Roma ya existía un gravamen del 5% que alcanzaba a las transmisiones hereditarias (Sevilla Segura, 2004, pág.457).

Una objeción frecuente sobre los impuestos a la herencia es, nuevamente, la supuesta doble imposición que implicaría gravarlas junto al impuesto al patrimonio y a las rentas. Sin embargo, esta objeción es débil por dos razones, la primera, ya mencionada, porque bajo ese razonamiento, en general cualquier impuesto caería bajo la lógica de la doble tributación; la segunda razón, mucho más importante, es porque en este argumento se confunde implícitamente al sujeto, el heredero, con el objeto gravado, que es la riqueza heredada. La herencia es un ingreso totalmente nuevo para la persona que hereda, por lo que un impuesto sobre la herencia es perfectamente equiparable a un impuesto a la renta personal por acrecimientos patrimoniales.

Una segunda objeción, hace referencia a problemas de eficiencia en este tipo de impuestos, dado que supuestamente reduciría el incentivo a ahorrar, afectando el crecimiento económico y el bienestar futuro. No obstante, la evidencia muestra que en la actualidad la mayor parte de los herederos reciben los activos en edades relativamente avanzadas, mayores de 50 años, provocando que ni los padres tengan como principal objetivo la construcción de un legado ni que los hijos esperen por él como fuente principal de riqueza en su ciclo vital. Una tercera línea de críticas, vinculada a la anterior, es el caso de empresas familiares producto de ahorro de más de una generación, que plantea el efecto nocivo sobre la continuidad de las mismas al obligar a vender el activo legado ante la imposibilidad de afrontar el impuesto. Resultados no deseados de esta naturaleza son perfectamente evitables con diseños que habiliten el pago diferido en un período de tiempo que permita asociar los flujos de caja de las empresas o los ingresos de los beneficiarios.

En base a algunos de estos argumentos y otros de mayor profundidad, con el objetivo de recuperar el impuesto en favor de reducir la desigualdad entre generaciones, hace explícita Anthony Atkinson su “Propuesta 10” en la obra Desigualdad (2016, pág.269 y siguientes), al establecer la preferencia por un impuesto de capital vitalicio de tasas progresivas que graven los ingresos de herencias y regalos inter vivos, que reemplace a las viejas figuras de impuestos a la herencia de tasa única que entiende actualmente impopulares.

A lo largo del S.XX muchos países han eliminado sus impuestos específicos sobre herencias y sucesiones, permaneciendo vigentes tan sólo en 5 países del total de 25 de ALC, son los casos de Brasil, Chile, Ecuador, Guyana y República Dominicana con una recaudación relativamente muy baja

(el promedio simple de ALC alcanza apenas el 0,01% del PIB y ello porque se aplica en mayor magnitud en Brasil), representando para el año 2018 los siguientes valores, según el código 4300 Impuestos sobre sucesiones, herencias y donaciones de OCDE:

Año 2018	Ingresos cómo % del PIB
Brasil	0,12
Chile	0,07
Ecuador	0,02
Guyana	0,01
República Dominicana	0,01

Fuente: OECD Link

A nivel de países de la OCDE, permanecen vigentes (con ingresos en 2018) figuras tributarias que gravan las herencias, sucesiones y donaciones, en un total de 23 países (incluyendo Chile) del total de 37 jurisdicciones consideradas, con niveles de recaudación que oscilan para el año 2018 y en porcentaje del PIB, en un intervalo de mayores ingresos de 0,72% para Bélgica, 0,61% para Francia o 0,41% para Japón o Corea, hasta niveles de ingresos muy bajos - del estilo de ALC - del 0,01% en países como Canadá o Polonia; el total de promedio simple OCDE de recaudación es del 0,14% del PIB versus el 0,01% de ALC.

Según estudios de la organización Tax Foundation[46], las tasas nominales del impuesto alcanzan en promedio un 15% para países de la OCDE, con máximos de 55% de Japón, 50% Corea, pasando por Estados Unidos 40% y Alemania 30%, hasta llegar a mínimos del 4% para Italia. No obstante, además de considerar las tasas nominales, la gran dificultad ha sido la erosión de las bases imponibles por las exoneraciones, que han resultado constantes y en aumento en lo que va del S.XXI. Esta situación conspira contra la herramienta tributaria haciéndola más ineficiente, dado la menor recaudación, el aumento de costos administrativos y de cumplimiento, que se adicionan a las dificultades propias de la economía política, provocando la eliminación de este tipo de impuestos en al menos 13 jurisdicciones desde el año 2000 (Tax Foundation, 2015).

Frente a este panorama mundial y regional, resulta imprescindible una revisión del gravamen que permita analizar debidamente y en conjunto con los organismos internacionales nuevos diseños de impuestos a las herencias, sucesiones y donaciones, de manera de lograr niveles de consenso mínimo para un eventual estándar internacional, que evite la planificación fiscal agresiva que favorece a las grandes fortunas, pues nos enfrentamos a desafíos tributarios de plena vigencia y actualidad - ante los niveles históricos de desigualdad patrimonial - que contribuyan a evitar desigualdades no aceptables en el punto de partida de la vida adulta de las personas y que guardan relación con el concepto de igualdad de oportunidades tan manido y citado por los agentes políticos, pero con muy pocos niveles de éxito en nuestra región de ALC.

Otros aportes a la imposición sobre las manifestaciones de riqueza

A manera de resumen y complementando las tendencias internacionales y propuestas de diversos organismos internacionales, nos referimos a las propuestas de contenido tributario que realiza el reconocido economista británico Anthony Atkinson en su obra "Desigualdad" (2016, pág.327)[47], donde plantea a modo de propuestas, las siguientes alternativas e ideas:

[46] Tax Foundation (2015) Estate and Inheritance Taxes around the World [Link]
[47] Atkinson, A., (2016). Desigualdad. ¿Qué podemos hacer? Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.

- debemos volver a una estructura más progresiva para el impuesto al ingreso personal
- los ingresos de herencias y donaciones deben gravarse bajo un impuesto de ingresos de capital vitalicio progresivo
- **debe haber un impuesto anual a la propiedad, progresivo, que se base en evaluaciones actualizadas** (el subrayado es nuestro)
- un régimen de impuesto global para contribuyentes personales, basado en la riqueza total *(idea para explorar)*
- un impuesto mínimo para corporaciones *(idea para explorar)*

6. Conclusiones

La aparición del coronavirus modificó drásticamente la situación económica y social a nivel planetario. Se dice que si no es la peor, es una de las peores crisis que se haya tenido que enfrentar a nivel mundial. Esta circunstancia plantea nuevos desafíos, modifica las agendas y las prioridades de los gobiernos así como la de los organismos internacionales.

Lo que antes se consideraba inapropiado, en esta coyuntura puede volverse apropiado. Opciones de política económica que no se consideraban adecuadas o tenían mala prensa, ahora pueden haberse convertido en necesarias y tener buena prensa.

En virtud de que el combate a la pandemia requiere recursos adicionales, surgieron múltiples propuestas de ajustes a las actuales estructuras tributarias, que en buena medida fueron reseñadas.

Si bien está siendo difícil adoptar nuevas medidas de ingreso fiscal durante la crisis, pasado el momento más agudo, vendrán los tiempos de actualizar los sistemas tributarios, donde los gobiernos de los países mundo, y en particular de la región de ALC, deberán plantearse la posibilidad de incrementar los impuestos progresivos a las personas más ricas y de mayores ingresos.

Para ello se tendrán que analizar opciones de: a) aumentar la imposición sobre la renta y las ganancias de capital, aumentando tasas impositivas vigentes para las categorías de ingreso más altas, ampliando las bases imponibles y fortaleciendo la imposición sobre las ganancias de capital, b) adoptando e incrementando la imposición sobre el patrimonio neto, c) mejorando la imposición sobre la propiedad inmueble, profundizando el impuesto predial y, d) analizando nuevos diseños para viejos impuestos sobre herencias, sucesiones y donaciones, que permitan incorporarlos sobre consensos mínimos que contribuyan a evitar desigualdades no aceptables en el punto de partida de las personas.

Asimismo, con la imprescindible coordinación internacional, se avanza en la posibilidad de modificar la tributación de las empresas para asegurarse de que paguen impuestos acordes con sus ganancias y sobre mínimos asegurados en las jurisdicciones en las que actúan, mientras se continúa el proceso de búsqueda de acuerdos para el mejor diseño de la tributación coordinada para responder a los desafíos de la economía digital. Los avances y propuestas de la OCDE, en particular algunos países de las economías más desarrolladas, sobre estos temas, dan muestra de la importancia de los cambios ocurridos y en proceso de implementación, que seguramente comiencen a ejecutarse en un futuro muy próximo.

Los países, a su vez, deben continuar en el proceso de transparencia interna, formalización de su economía, lucha contra la evasión y colaboración internacional entre las administraciones tributarias, con la adopción de las mejores prácticas de intercambio de información automática y las herramientas disponibles en materia de fiscalidad internacional (convenios y acuerdos para evitar doble imposición, precios de transferencia, residencia fiscal, entre otros).

Esto plantea un desafío no menor, ajustar las administraciones tributarias para que sean capaces de alcanzar con nuevos escenarios de impuestos, niveles de cumplimiento de las obligaciones fiscales conforme a las necesidades de recursos y acordes a las previsiones realizadas. Algunos de los requisitos para poder avanzar en forma exitosa en el proceso de adecuación de las actuales estructuras tributarias de la región a la nueva normalidad, en la que se espera por un lado, incrementar la presión tributaria de la región y por otro lado, darle un mayor peso relativo a la imposición a las rentas personales y a la imposición a la riqueza, es decir dotarla de mayor progresividad, pasarán por: a) contar con la voluntad política de avanzar en esa dirección por parte de las mayorías parlamentarias, b) incorporar los avances de las tecnologías de la información en las administraciones tributarias, c) dotarlas a su vez, de un marco normativo que les permita acceder adecuadamente a la información de los contribuyentes en tiempo y forma y, d) avanzar en el camino ya iniciado de intercambio automático de información financiera con fines tributarios.

Si bien el camino a recorrer no está exento de dificultades, este trabajo muestra que las potencialidades de recaudación adicional con la imposición a la renta de las personas físicas, la mejora y profundización del impuesto predial, como la extensión a todos los países de la región de la imposición a la riqueza y al patrimonio, principalmente la perteneciente el 1% más rico, podría ser suficiente para el logro de importantes avances en materia de objetivos sociales urgentes de nuestra América latina y el Caribe, la región más desigual del planeta, como son: a) la pobreza extrema, b) la cobertura masiva de vacunas y, c) el fortalecimiento del gasto público en salud.

El desafío es reconstruir mejor, consolidar el desarrollo sostenible, igualitario y con inclusión social, para ello nuestros sistemas tributarios deben ser más equitativos y mejorar el diseño de sus impuestos progresivos.

Bibliografía

Ahmad, E., Brosio, G., J. P. Jiménez, (2019) "Options for retooling property taxation in Latin America", Macroeconomics of Development series, No. 202 (LC/TS.2019/91), Santiago, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC/CEPAL). [Link] [Link]

Alstadsæter, A., Johannesen, N., Zucman, G. (2017) Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality. [Link]

Amarante, V., Jiménez, J.P. (2015) Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina. Capítulo 1, en Desigualdad Concentración del Ingreso y Tributación sobre las Altas Rentas, en América Latina. Editor: Juan Pablo Jiménez, CEPAL-CE.

Atkinson, A., (2016). Desigualdad. ¿Qué podemos hacer? Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.

Banerjee, A. & Duflo, E. (2020). Buena economía para tiempos difíciles. Editorial Taurus.

Barreix, A.; Benitez, JC.; Pecho, M. (2017). Revisando el Impuesto a la renta personal en América Latina. Evolución e impacto. OCDE.

Barreix, A., Garcimartin, C., Verdi, M. (2020) Ideas para una mejor tributación en la post-crisis del COVID-19 [Link]

Benitez, J.C. & Velayos, F. (2017). Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) [link]

BID (2019) La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe (Base de datos) [Link]

Brumby, J., Keen, M. (2018) Revolucionarios y denunciantes: La tributación de la riqueza [Link]

CEPAL (2020a). Informe Especial COVID-19 Nº 2. Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. [Link]

CEPAL (2020b). Informe Especial COVID-19 Nº 3. El desafío social en tiempos de COVID-19. [Link]

CEPAL (2020c) Informe Especial COVID-19 Nº 5. Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones. Julio 2020. [Link]

CEPAL-FAO (2020) Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe [link]

CIAT (2006) Manual de Política y técnicas tributarias del CIAT. Capítulo 14: La imposición patrimonial. [Link]

Credit Suisse (2019a). Global Wealth Report 2019, Credit Suisse Research Institute [link]

Credit Suisse (2019b). Global Wealth Databook 2019, Credit Suisse Research Institute.

Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Suphaphiphat, N., Ricka, F., Tsounta, E. (2015) Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective [link]

Diaz de Sarralde, S., Morán, D., López, J., Maldonado, G. (2020) Reporte de Recaudación COVID-19 (RRC). CIAT Centro Interamericano de Recaudación Tributaria [link]

FMI (2020). Monitor Fiscal. Octubre, 2020. Fondo Monetario Internacional. Link

FMI (2021). Monitor Fiscal. Abril, 2021. Fondo Monetario Internacional. [link]

Gómez Sabaini, J. Jiménez, J.P. (2017). Capítulo III La Tributación en los gobiernos subnacionales. Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina. Santiago. Naciones Unidas, CEPAL, Comisión económica para América Latina y el Caribe.

Goode, R. (1973). El Impuesto sobre la renta. Instituto de Estudios Fiscales. España.

Hanni, M.; Martner, R.; Podesta, A. (2015). El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina. Revista CEPAL, 116, Año 2015.

Landais, C., Saez, E., Zucman, G. (2020) A progressive European wealth tax to fund the European COVID response [Link]

Lange, Glenn-Marie, Quentin Wodon, and Kevin Carey, (2018) The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future. Washington, DC: World Bank. DOI 10.1596/978-1-4648-1046-6. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

OECD (2020) Tax and fiscal policy in response to the Coronavirus crisis [Link]

OECD et al. (2020), Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es.

OECD (2017) Estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras. Segunda edición. [Link]

Ostry, J., Berg, A. (2011) Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin? International Monetary Fund. Discussion Note [link]

Ostry, J., Berg, A., Tsangarides, C. (2014) Redistribution, Inequality, and Growth. International Monetary Fund. Research Department [link]

Oxfam (2020) ¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe. ISBN 978-1-78748-631-7; DOI: 10.21201/2020.6317 [Link]

Paez, S., Oglietti, G. (2020) ¿Cuánto podría recaudar el impuesto a las grandes fortunas en América Latina?. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) [Link]

Piketty, T. (2014), El capital en el siglo XXI. Fondo de Cultura Económica. México.

Piketty, T, and G Zucman (2014), "Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries 1700–2010." The Quarterly Journal of Economics 129(3): 1255-1310.

Sevilla Segura, J., (2004). Política y Técnica Tributarias. Instituto de Estudios Fiscales. Manuales de la Escuela de la Hacienda Pública. Madrid.

Tax Foundation (2015) Estate and Inheritance Taxes around the World [Link]