

# Hacia el fortalecimiento integral de la imposición sobre la riqueza y la propiedad en América Latina: nuevas oportunidades y viejos desafíos

Juan Pablo Jiménez, Fernando Lorenzo, James Mahon y Gustavo Viñales

#### Resumen

En este trabajo se analizan las razones que explican el creciente interés académico y político por la imposición sobre el patrimonio y la riqueza, subrayando la importancia que tiene la disponibilidad de más y mejor información acerca de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza en América Latina. Las nuevas fuentes de información podrían utilizarse para mejorar el diseño de las bases imponibles y para realizar estimaciones del potencial recaudatorio de este tipo de impuestos. En el caso de la imposición a la herencia y al patrimonio neto es posible identificar un conjunto de acciones que podrían contribuir a mejorar su recaudación, a ampliar su cobertura y a maximizar su incidencia distributiva. Las reformas propuestas se asientan sobre la necesidad de avanzar en diseños que aseguren la consistencia interna entre las diferentes modalidades de imposición patrimonial y de adaptar los nuevos instrumentos tributarios para lograr sinergias con la tributación a la renta, fundamentalmente, a la renta personal. La relevancia del tema para los países de América Latina se explica por el potencial recaudatorio y por la contribución que podrían realizar estas modalidades tributarias para aumentar la progresividad de los sistemas tributarios en la región más desigual del mundo.

<sup>(\*)</sup> Los autores agradecen los aportes y comentarios sobre ideas y versiones preliminares de Verónica Amarante, Rosa María Cañete, Ricardo Carciofi, Juan Carlos Gómez Sabaini, Carlos Grau, Ignacio Ruelas, Teresa Ter Minassian, José Antonio Ocampo y Gonzalo Zunino. Como es de rigor, el contenido del trabajo es de entera responsabilidad de los autores.

# Índice

1. Introducción	
2. Desarrollos recientes en la medición de la desigualdad económica	2
2.1 La distribución de la riqueza en las economías avanzadas	2
2.2 El ingreso y la riqueza en la medición del bienestar	4
2.3 La riqueza en América Latina	5
2.4 Las fuentes de información	7
3. Estado del debate y nuevas propuestas sobre imposición patrimonial	11
3.1 ¿Por qué fortalecer la imposición a la propiedad?	12
3.2 Cambios de paradigma en los organismos internacionales	14
3.3 Desinformación, resistencias y preferencias de los contribuyentes	s 16
3.4 Mayor cooperación y coordinación internacional	
3.5 La imposición a la propiedad en la post-pandemia	19
4. Riqueza, desigualdad y recaudación potencial de tributos a la propieda	d22
4.1 Impuesto Predial	23
4.2 Impuesto al Patrimonio neto	24
4.3 Impuesto a las herencias (sucesiones y donaciones)	26
5. ¿Es posible incrementar la recaudación de los impuestos patrimoniales	?27
6. Conclusiones y consideraciones finales	30
REFERENCIAS	32

## 1. Introducción

Luego de un largo periodo de ausencia en el debate público, durante los últimos años se ha asistido a un renovado interés académico y político por el análisis de la concentración de la riqueza a escala global y regional. Este proceso se desarrolla en un contexto signado por la elaboración y la difusión de un variado conjunto de indicadores que aporta nuevas mediciones de la riqueza y el patrimonio. Las estimaciones aprovechan diferentes fuentes, incluidas las conocidas publicaciones de Forbes, UBS y Credit Suisse, las encuestas financieras (Survey of Consumer Finances, Encuesta Financiera de las Familias) y el uso de registros administrativos, fundamentalmente, tributarios. La disponibilidad de nuevos indicadores, si bien presentan dificultades de comparación por sus diferentes fuentes y metodologías, han permitido visibilizar mejor la magnitud que ha alcanzado la concentración de la riqueza personal y han servido para evaluar las dificultades para medirla de manera consistente.

En paralelo, han surgido propuestas elaboradas por expertos tributarios y por organismos internacionales, tendientes a aprovechar la información disponible para mejorar el diseño de la imposición patrimonial, considerando, en particular, tres clases de impuestos: herencia, sucesiones y donaciones (herencias genéricamente), a la propiedad inmueble o predial, y al patrimonio neto (riqueza genéricamente), que tradicionalmente han sido subutilizados, tanto en los países desarrollados, como en América Latina. Esta tendencia se ha visto intensificada por las necesidades de financiamiento resultantes de la crisis provocada por la pandemia y han ido ganando espacio como consecuencia del notorio rebrote de la desigualdad en la distribución del ingreso y en la riqueza, acontecida durante la emergencia sanitaria.

El debate que se ha llevado adelante en los últimos tiempos en la región latinoamericana acerca de cómo fortalecer los impuestos sobre diferentes manifestaciones de riqueza, ha puesto en evidencia que existe un importante espacio para mejorar la recaudación y la incidencia a través de estos tributos. En algunos trabajos se subraya que no se cuenta con estándares o estadísticas adecuadas que permitan replicar una misma base imponible en todos los países y que aporten estimaciones consistentes de la recaudación potencial que se obtendría a partir de la implementación de reformas orientadas a mejorar el diseño de la imposición patrimonial.

Cabe precisar que, aun cuando las estimaciones acerca del potencial recaudatorio varían considerablemente entre las diferentes clases de impuestos sobre la propiedad, la realidad fiscal de la región indica que el fortalecimiento de estas modalidades tributarias no alcanzaría para cubrir la brecha de financiamiento requerida para atender los requerimientos de intervención pública que plantea la post pandemia. La expectativa recaudatoria no debiera ser, sin embargo, un argumento en contra del necesario fortalecimiento de estas modalidades tributarias. Por el contrario, el desarrollo de una reforma tributaria solvente y equilibrada entre los distintos componentes de la estructura patrimonial debería entenderse como una condición necesaria (pero no suficiente), en términos de aceptación social, suficiencia y equidad, para justificar una nueva agenda de reforma tributaria, en que los gobiernos se hagan cargo de la importancia que tiene para los países de América Latina, el recurso a modalidades impositivas con contribuyan a señalizar objetivos distributivos.

En este trabajo se propone aportar elementos en la construcción de esta agenda, partiendo de los indicadores disponibles acerca de la desigualdad en la distribución de la riqueza en la región y aportando información acerca de la forma en que esta información podría utilizarse para apuntalar

el rediseño de las bases imponibles y para mejorar las estimaciones de recaudación potencial y la recaudación efectiva de los impuestos sobre la propiedad.

Atendiendo a este objetivo, el presente documento se organiza de la siguiente manera. En la sección 2 se desarrollan aspectos conceptuales acerca del papel de la riqueza en términos del bienestar de las personas y se presentan los desarrollos recientes relativos a la medición de la desigualdad, subrayando la importancia que tiene la creciente disponibilidad de información sobre la distribución de la riqueza, analizando las principales fuentes de datos disponibles y presentando las metodologías más frecuentemente utilizadas para realizar estimaciones empíricas. En la tercera sección se expone con más detalle las razones que fundamentan el interés creciente por este tipo de tributos, surgido en el escenario de la pandemia del Covid-19. En la cuarta sección se expone con más detalle el panorama regional respecto a los tributos a la propiedad, en términos de recaudación y cobertura. En la sección 5 se abordan los vínculos entre las mediciones de riqueza y las bases imponibles de los tributos sobre la riqueza, aportando estimaciones del potencial recaudatorio de estos impuestos y estableciendo alternativas para mejorar la articulación de estas modalidades tributarias con el resto de los componentes de los sistemas tributarios vigentes. En la quinta sección se analizan diversos mecanismos para mejorar la recaudación generada por impuestos sobre la riqueza y la propiedad. En la sección final, se extraen las conclusiones y se establecen algunas consideraciones generales acerca de los desafíos de la tributación sobre la riqueza y el patrimonio en los países de la región.

## 2. Desarrollos recientes en la medición de la desigualdad económica

Existe un consenso generalizado, surgido en particular a partir del informe de 2009 de la Comisión de Medición del Desempeño Económico y del Progreso Social (Stiglitz, Sen y Fitoussi, 2009) respecto a que las mediciones del PIB son insuficientes para dar cuenta del bienestar económico de los hogares. En la búsqueda de medidas alternativas acerca de aspectos materiales del nivel de vida de la población, gran parte de la atención se ha centrado en la medición de la renta de los hogares y el perfeccionamiento de las estimaciones de desigualdad de los ingresos.

## 2.1 La distribución de la riqueza en las economías avanzadas

El interés en la distribución de la riqueza de los hogares se ha sumado a la creciente disponibilidad de datos sobre desigualdad en la riqueza, incluyendo la Base de Datos de Distribución de Riqueza (WDD)<sup>1</sup> de la OCDE (Balestra y Tonkin, 2018). Otras fuentes internacionales proporcionan información sobre la desigualdad de la riqueza en una serie de países, pertenecientes y no pertenecientes a la OCDE. Estos incluyen el Credit Suisse Global Wealth Report and Databook (Davies, Lluberas y Shorrocks, 2017) y la Base de Datos Mundial de Riqueza e Ingresos (World Inequality Database) utilizada para el Informe mundial sobre la desigualdad 2018 (Alvaredo, Garbinti y Piketty, 2017). En conjunto, estos estudios comienzan a proporcionar una imagen más completa de la distribución de la riqueza en el mundo, aunque cabe advertir que las comparaciones de los resultados de estos estudios pueden verse obstaculizadas por una serie de diferencias metodológicas.

de los hogares, la deuda y las herencias, sobre la base de las definiciones y convenios de medición recogidos en las Directrices de la OCDE de 2013 sobre micro-estadísticas sobre la riqueza de los hogares.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> El WDD se puso en marcha en 2015 y ahora abarca 28 países de la OCDE, lo que demuestra información sobre los activos

Muchos de los indicadores utilizados para medir el nivel de concentración de los ingresos personales o familiares resultan poco adecuados para medir la desigualdad de la riqueza, debido al gran número de hogares con riqueza neta negativa, lo que significa que el valor de los préstamos, hipotecas y otras deudas que tienen excede el valor de sus activos. Además de las tendencias generales que caracterizan a la distribución de la riqueza de los hogares, es importante examinar la composición de los activos y pasivos de los hogares, para establecer diferencias entre distintos grupos de la población. Por ejemplo, muchos hogares tienen un endeudamiento elevado en relación a sus ingresos y a los activos acumulados, lo que los expone a riesgos significativos relacionados con cambios en las circunstancias personales o con modificaciones abruptas en los precios de los activos y en las tasas de interés. En algunos países, la caída de los precios de la propiedad ocurridos durante la crisis financiera de 2008-2009 dejó a un número sustancial de propietarios con deudas hipotecarias superiores al valor de las propiedades (Balestra y Tonkin, 2018).

Por otra parte, los datos disponibles sobre las tenencias de riqueza por cohorte de edad muestran que, en algunos países, los actuales "millennials" están peor hoy que lo que estaban las generaciones anteriores a la misma edad (Davies, Lluberas y Shorrocks, 2017; D'Arcy y Gardiner, 2017).

En comparación con los ingresos de los hogares, la elaboración de estimaciones de alta calidad de la distribución de la riqueza ha sido el resultado de esfuerzos de investigación relativamente recientes. Un hito importante en esta materia viene dado por las directrices internacionales para las micro estadísticas sobre la riqueza de los hogares publicadas en 2013 (OCDE, 2013), surgidas a partir de las recomendaciones del informe Stiglitz, Sen y Fitoussi.

Una fuente potencial de desigualdad, que resulta relevante desde el punto de vista del bienestar personal, está relacionada con los mecanismos de transmisión de la riqueza. La evidencia al respecto es escasa, aunque estudios recientes sugieren que cada año se transfieren grandes cantidades de riqueza a través del mecanismo de herencias y sucesiones (OECD, 2021). El flujo anual de herencias se estimó entre el 8% y el 15% de la Renta Nacional Bruta (RNB) en algunos países europeos (Piketty y Zucman, 2014). Las cifras han variado sustancialmente en los pocos países sobre los que existen datos disponibles. Desde principios del siglo XX, en Francia, Alemania y el Reino Unido, las herencias han exhibido un patrón en forma de "U". Las herencias ascendían a alrededor de un cuarto del ingreso nacional a finales del siglo XIX, pero disminuyeron constantemente durante las turbulencias acontecidas durante las primeras décadas del siglo XX, para luego regresar a los niveles imperantes alrededor del final de la Primera Guerra Mundial.

Existe evidencia de que en algunos países la proporción de herencias en la riqueza privada está volviendo a los máximos vistos a principio del siglo XX (Alvaredo, Garbinti y Piketty, 2017). La proporción de la riqueza heredada sobre la riqueza privada total se ubica entre el 55% en los Estados Unidos y el 78% en Suecia. Los autores subrayan que esta proporción alcanzó su punto máximo a principios del siglo XX y hacia finales del siglo pasado y en los primeros años del siglo XXI, las herencias comenzaron a aumentar como proporción de la riqueza privada en la mayoría de los países. Esta evidencia debe complementarse con que el valor promedio de las herencias y donaciones es consistentemente más alto para los hogares más ricos, aunque varía de un país a otro (OCDE 2021).

En el futuro, es probable que los efectos de las transferencias de riqueza se conviertan en desafíos cada vez más importantes desde el punto de vista de la equidad distributiva. Si se extendieran en el

tiempo las tendencias recientes observadas en los precios de los activos, las transferencias de riqueza pueden aumentar en valor y en número, teniendo en cuenta que la generación de *baby boomers* está envejeciendo. Además, como resultado de una mayor esperanza de vida, característica saliente del proceso de transición demográfica, se espera que aumente la concentración de la riqueza entre las cohortes de más edad y que se registre un aumento en la edad promedio en que las personas heredan. Las generaciones actuales de más edad se han beneficiado del aumento de los precios de los activos desde el período de posguerra y, es probable que vuelvan a beneficiarse, nuevamente, del alza de los precios de los activos provocado por la reciente política monetaria altamente expansiva.

Estas tendencias podrían aumentar aún más la desigualdad de la riqueza y ampliar la brecha entre, por ejemplo, las generaciones de más edad propietarias de activos y las generaciones más jóvenes, que enfrentarían precios cada vez más altos para acceder a la vivienda. Esta desigualdad intergeneracional puede ampliarse todavía más en el futuro, en la medida en que las personas hereden cada vez más adelante en la vida. Debido a que la riqueza está cada vez más concentrada y que los hogares ricos tienden a recibir más herencias de mayor valor, es probable que se asista a un aumento de la desigualdad intra-generacional. Las bajas tasas de fertilidad y la constitución de núcleos familiares integrados por un menor número de personas, en particular entre la población más rica y que percibe mayores ingresos, pueden significar que haya menos familiares cercanos entre los que dividir la riqueza a heredar y que cada uno de los herederos reciba una mayor porción del patrimonio del donante.

## 2.2 El ingreso y la riqueza en la medición del bienestar

Aun aceptando que los ingresos monetarios proporcionan una visión parcial de los recursos económicos que sustentan el nivel de consumo de las personas, es evidente que la riqueza acumulada tiene especial importancia a la hora de determinar el nivel de bienestar de los hogares. Las familias pueden usar la riqueza para consumir más que lo que le proporcionan sus ingresos o pueden consumir menos de sus ingresos y acumular una riqueza aún mayor.

Precisamente, un importante cuestionamiento que se realiza a los estudios distributivos tradicionales refiere a que los mismos prestan atención a medición de la concentración del ingreso, omitiendo considerar el papel que juega la desigualdad en la distribución de la riqueza para dar cuenta de los niveles de bienestar de las personas. La razón por la que la mayor parte de los análisis empíricos sobre equidad distributiva recurren a este tipo de abordaje, es porque los ingresos monetarios son relevados usualmente por las encuestas de hogares. Sin embargo, estudios recientes comparan indicadores de desigualdad del ingreso y del consumo, y muestran que el ingreso se distribuye en forma más inequitativa que el consumo, tanto en el mundo como en la región (IMF, 2014; CEPAL, 2019).

Tanto el ingreso como el consumo reflejan flujos de recursos, por lo que cuando el análisis pone foco en la desigualdad en esas variables se están pasando por alto dimensiones muy relevantes relativas a la satisfacción de las necesidades por parte de las personas. Es por ello que se sugiere que el stock acumulado de riqueza representa un mejor indicador del acceso a bienes y servicios, en la medida que, en esta variable se considera el valor de activos financieros y no financieros que pueden transarse en el mercado. La riqueza es una variable de stock que genera flujos regulares de ingresos y que puede transmitirse entre generaciones a través de las herencias, que representan transacciones entre personas que se realizan por fuera de los mecanismos de mercado.

La riqueza permite a las personas suavizar el consumo a lo largo del tiempo y protegerlo de cambios inesperados en los ingresos. Los hogares con reservas de riqueza pueden beneficiarse de flujos de ingresos de capital que permiten sustentar un mayor nivel de vida material. Si bien cierta riqueza se mantiene en activos que no se convierten fácilmente en dinero, la existencia misma de acumulaciones patrimoniales amplía las posibilidades de suavizar el consumo a lo largo del ciclo de vida de las personas, en la medida en que permiten pedir prestado para financiar gastos, apoyándose en ese colateral. La falta de riqueza acumulada limitaría el acceso al financiamiento y se convertiría, de hecho, en una restricción importante para sostener los niveles de consumo en circunstancias en que se producen caídas inesperadas en los ingresos familiares, como las que han ocurrido a partir de la irrupción de la pandemia.

Se ha argumentado que, a través de la generación de ingresos de capital, los patrimonios que normalmente se acumulan en los hogares más ricos contribuyen a profundizar aún más la desigualdad en los ingresos. De hecho, la inequidad en la distribución de la riqueza puede aumentar la vulnerabilidad económica y traducirse en pérdidas de oportunidades, en reducciones a la movilidad social y en desigualdades políticas (véanse, Hills, 2017; Piketty, 2014; Stiglitz, 2012).

## 2.3 La riqueza en América Latina

Los países de América Latina y el Caribe tienen una abundante riqueza natural (CEPAL, 2019). Según datos del Banco Mundial, la región tenía en 2014, activos físicos valuados en 35,2 billones de dólares. Si se distribuyera este monto igualitariamente, a cada habitante le corresponderían 57.000 dólares entre capital natural y capital producido. Si bien la región sólo tiene el 8,6% de los activos físicos mundiales, la proporción crece al 30% cuando se consideran los recursos forestales no madereros (semillas comestibles, hongos, frutos, fibras, especias, fauna silvestre, resinas, gomas, productos vegetales y animales), al 29% en áreas protegidas (principalmente por la contribución de la Amazonia) y al 26% en los recursos minerales (Cuadro 1).

Cuadro 1

## Distribución de la riqueza mundial por área geográfica (1995-2014)

#### En millones de dólares

Región	1995	2000	2005	2010	2014	Porcentaje por región, 2014
Asia Oriental y del Pacífico	39,454,030	49,673,442	65,839,595	93,439,225	115,702,668	28.2
Europa y Asia Central	84,774,494	88,754,212	101,523,371	116,124,164	121,065,511	29.5
América Latina y el Caribe 2	20,316,539	21,340,717	25,959,411	31,599,660	35,226,711	8.6
Medio Oriente y África del Norte	8,682,878	9,342,096	13,495,273	20,690,773	25,055,938	6.1
América del Norte	48,382,945	57,678,319	71,594,383	80,465,762	86,516,212	21.1
Asia del Sur	6,185,428	7,041,545	8,627,842	12,797,100	15,924,869	3.9
África Subsahariana	9,441,659	8,270,200	9,880,549	11,029,595	11,484,053	2.8
Total	217,237,973	242,100,530	296,920,425	366,146,279	410,975,961	100

Fuente: Panorama Social Cepal 2018 sobre la base de G. Lange, Q. Wodon y K. Carey (eds.), The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future, Washington, D.C., Banco Mundial, 2018.

Cuadro 2

## Composición de la riqueza mundial por área geográfica Año 2014

## En porcentaje del total

Región	Asia Oriental y del Pacífico	Europa y Asia Central	América Latina y el Caribe	Medio Oriente y África del Norte	América del Norite	Asia del Sur	África Subsahariana	Total
Capital producido	27.7	34.5	6.5	2.1	25.4	2.7	1.1	100
Bosque, recursos maderables	33.6	16.6	18.6	0.2	9.7	2.3	19	100
Recursos forestales, no maderables	25.3	15.2	29.5	0.1	27.3	0.7	1.9	100
Áreas protegidas	24.8	18.6	28.7	3	9.2	3	12.7	100
Tierras de cultivo	49.6	10.1	10	2.2	6	12.7	9.5	100
Pastizal	25.4	16.2	16.8	4.8	6.6	19.3	10.8	100
Petróleo	5.5	17.5	8.8	56.4	5.3	1.1	5.6	100
Gas natural	10	56.5	3.3	23.7	1.7	2.8	2	100
Carbón	56	7.4	1.2	0	23.3	9.2	2.9	100
Metales y minerales	45.7	11	26.2	1.4	5.5	4.6	5.6	100

Fuente: Panorama Social Cepal 2018 sobre la base de G. Lange, Q. Wodon y K. Carey (eds.), The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future, Washington, D.C., Banco Mundial, 2018.

La mayor parte de los activos de la región se concentran en seis países: Brasil (33%), México (25%), República Bolivariana de Venezuela (11%), Argentina (8%), Colombia (7%) y Chile (4%). Los mayores recursos forestales no madereros los poseen Brasil (62%) y México (10%), en tanto los mayores recursos en metales y otros minerales se ubican en el Brasil (46%), Chile (29%), el Perú (12%) y México (6%) (CEPAL, 2019).

A nivel mundial, Brasil ocupó en 2016 el primer lugar en la producción de tántalo, el tercer lugar en la producción de bauxita y mineral de hierro, y el noveno en petróleo crudo. Chile fue el principal

productor de cobre en el mundo y se ubicó en el cuarto lugar en la producción de plata. Por su parte, Perú ocupó el segundo lugar en la producción de cobre, plata y zinc; el cuarto en plomo, y el sexto en oro. En tanto que México ocupó el primer lugar en la producción de plata, el quinto en plomo y zinc, y el octavo en oro. La República Bolivariana de Venezuela, país que posee la cuarta parte de las reservas probadas de petróleo, fue el décimo productor de petróleo crudo.

La riqueza de los países se compone, además, de activos financieros en poder de las empresas, del gobierno, de los hogares y de las instituciones que sirven a los hogares (CEPAL, 2019). Solo cuatro países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia y México) han publicado, como parte de su sistema de cuentas nacionales, cifras de la cuenta financiera.

Brasil es el país latinoamericano que tiene el mayor monto de capital financiero. Las empresas no financieras, el gobierno, los hogares y las instituciones que sirven a los hogares acumulan 11 billones de dólares, medidos en paridad de poder adquisitivo (PPA), en activos financieros (sin incluir deuda). Le sigue muy de cerca México, con 7,9 billones de dólares (PPA); Colombia y Chile tienen poco más de 2 billones de dólares (PPA). Sin embargo, estas diferencias se deben, en buena medida, al tamaño de la población de cada país. Si se divide el capital financiero (sin incluir deuda) entre el número de habitantes, Chile ocupa el primer lugar, con 120.000 dólares per cápita, seguido por México, con 61.000 dólares per cápita (CEPAL, 2019).

## 2.4 Las fuentes de información

Los países en desarrollo han realizado importantes esfuerzos por cuantificar la desigualdad en términos de riqueza, a partir de información de registros tributarios o de encuestas especiales donde se releva tenencia de activos y deudas (encuestas financieras). Este tipo de encuestas, llamadas encuestas de "finanzas de las familias", aportan información sobre activos acumulados y deudas de los hogares, además de ingresos y gastos. Ejemplos de larga data de este tipo de relevamientos son el Survey of Consumer Finance (SCF) realizado en Estados Unidos y la Encuesta Financiera de las Familias (EFF) en el caso de España. El diseño de estas encuestas suele incluir la sobrerrepresentación (oversampling) de los hogares de mayores ingresos.

En muchas experiencias internacionales este procedimiento se ha realizado con la ayuda de las autoridades tributarias nacionales que proporcionan información sobre la renta de los contribuyentes, lo que permite construir, respetando el secreto estadístico, un marco muestral más preciso de los hogares con mayores ingresos. Con este tipo de información es posible analizar la distribución de la riqueza y su concentración, yendo más allá de la desigualdad de ingresos o consumo. Cabe señalar que, en los países para los que existe información, los estudios señalan que la distribución de la riqueza es considerablemente más desigual que la de los ingresos (Davies y Shorrocks, 2000; FMI, 2014, CEPAL, 2019).

Este tipo de relevamiento de información está poco extendido en América Latina. Las tres experiencias que de manera explícita se propusieron avanzar en esta materia refieren a la Encuesta Nacional sobre Niveles de Vida de los Hogares (ENNViH) de México, realizada en 2002, 2005-2006 y 2009-2012, a la Encuesta Financiera de Hogares (EFH) de Chile, realizada en 2007, 2011-2012, 2014 y 2017, y la Encuesta Financiera de los Hogares Uruguayos (EFHU), para los períodos 2012-2014 y 2015-2017.

La definición de personas con alto patrimonio neto (activos menos pasivos) depende, crucialmente, de los umbrales utilizados para distinguir a los ricos, los súper-ricos y los mega-ricos (billonarios). Los

umbrales aplicados por las empresas de gestión de activos pueden ser 1 millón, 10 millones, 30 millones o mil millones de dólares, respectivamente. Como es dable esperar el número de integrantes de cada una de estas cohortes de riqueza se va reduciendo a medida que se asciende en el umbral de definición de cada nivel de riqueza. Por ejemplo, la empresa asesora Wealth X, con sede en Singapur, define a quienes tienen un patrimonio neto de por lo menos 30 millones de dólares como "personas con un súper-patrimonio neto" (ultra net-worth individual) (Tanzi, 2011).

#### Recuadro 1

#### Definición de los ricos y los súper-ricos

Existen varias definiciones estadísticas de los ricos y súper-ricos, basadas en medidas de ingresos (flujo), del patrimonio (acervo) y de ambos. Se puede distinguir, también, entre definiciones absolutas y relativas. Las definiciones basadas en la denominada línea de afluencia y los umbrales de riqueza son absolutas, en tanto que las basadas en los deciles o percentiles superiores son definiciones relativas.

Línea de afluencia. Empleando un método similar al utilizado para establecer la línea de pobreza, que corresponde al tramo inferior de ingresos, se puede identificar el tramo superior y determinar la proporción de individuos que pueden definirse, genéricamente como "ricos", a partir de una línea de afluencia (ingreso) (Sen, 1988). Quienes se ubican por sobre la línea de afluencia pueden considerarse como "ricos" y, al igual que en el caso de la línea de pobreza, se pueden emplear simplemente criterios numéricos o cuantitativos para medir la proporción de ricos en una sociedad.

**Umbrales de riqueza**. Según Atkinson, 2006, se puede definir a los ricos como las personas cuyo patrimonio equivale a 30 veces el ingreso medio per cápita, de un país. El múltiplo elegido se basa en una tasa de retorno del 3,5 por ciento anual (rendimiento de los activos de largo plazo), dado que ese nivel generaría intereses iguales al ingreso medio per cápita. En efecto, dicho nivel de patrimonio permitiría a una persona vivir de los intereses (retorno) devengados por su patrimonio y tener un nivel estándar (o promedio) de vida. Por cierto, este límite es similar al aplicado por las empresas comerciales de gestión de activos como Cap Gemini, que consideran ricos a quienes tienen un patrimonio líquido de un millón de dólares (se excluye de esta definición las casas y otros bienes raíces de su propiedad). Atkinson (2006) considera como "súper-ricos" (multimillonarios) a quienes tienen un patrimonio equivalente a 30 x 30 veces el ingreso medio, es decir aquellos que pueden vivir de los "intereses de los intereses". A su vez los "mega-ricos" o billonarios serían quienes tienen un patrimonio equivalente a 30 x 30 veces el ingreso medio per cápita. Las personas clasificadas en esta última categoría de Atkinson corresponden aproximadamente a los billonarios incluidos en la lista de la revista Forbes, que presentaremos más adelante.

**Deciles, vintiles o percentiles superiores.** Esta es una definición relativa de los ricos. Conforme a ciertos criterios empíricos, los ricos serían el sector de la población ubicado en el tramo superior de la distribución del ingreso, es decir en el 10 y el 5 por ciento superior, en tanto que los pertenecientes al 1 o al 0,1 por ciento podrían caracterizarse como "súper-ricos".

Basado en Jiménez y Solimano (2012).

La revista Forbes viene recopilando, desde hace más de 25 años, información sobre las personas con un patrimonio neto superior a mil millones de dólares (umbral para definir a los billonarios según la convención anglosajona). Este grupo de billonarios de Forbes es una pequeña élite propietaria de una riqueza financiera y productiva desproporcionada. En una primera etapa, la revista Forbes había focalizado su atención en los billonarios provenientes de los Estados Unidos, para posteriormente ampliar sus estudios a otros países de todos los continentes.

Para 2021, la revista destaca el considerable aumento de 660 billonarios más respecto al 2020. Según la publicación, para 2021 existen alrededor de 2.755 billonarios en todo el mundo, que suman un patrimonio que supera los 13.1 trillones de dólares (según la convención anglosajona). El patrimonio neto de los billonarios está integrado por activos físicos y financieros, bienes raíces y objetos de arte valiosos. El capital humano no se incluye como medida de riqueza.

Con 724, en Estados Unidos se concentra la mayor parte de billonarios de la lista Forbes (2021); le siguen China con 698, Alemania con 134, India con 125 y la Federación de Rusia con 118. Del continente se destaca Brasil, en donde existen alrededor de 65 billonarios. Ajustado por número de población (por cada 10 millones de habitantes), la mayor cantidad de billonarios se encuentra en Hong Kong y Estados Unidos. Curiosamente, los BRIC (Brasil, la Federación de Rusia, la India y China) se encuentran entre los diez primeros países con el mayor número de billonarios del mundo, lo que indica que la existencia de grandes fortunas ya no es un fenómeno exclusivo de los países ricos de la OCDE.

Cuadro 3.

Países con mayor número de billonarios, 2021

Lugar	País/Región	Número de billonarios	Participación en el total mundial (%)	Billonarios por cada 10millones de	Porcentaje de la población mundial (%)
	Total mundial	2,755	100	2.78	100
1	Estados Unidos	724	26.3	22.0	4.3
2	China	698	25.3	4.9	18.6
3	Alemania	134	4.9	16.0	1.1
4	India	125	4.5	0.9	17.7
5	Rusia	118	4.3	8.1	1.9
6	Hong Kong	71	2.6	95.5	0.1
7	Brasil	65	2.4	3.1	2.7
8	Reino Unido	56	2.0	8.3	0.9
9	Turquía	27	1.0	3.2	1.1
10	Japón	49	1.8	3.9	1.6

Fuente: Revista Forbes [en línea]: <a href="http://www.forbes.com/magazines/">http://www.forbes.com/magazines/</a> y United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Population Prospects 2019, Online Edition. Rev. 1.

De los 2.153 milmillonarios en la lista Forbes, hay 98 (3,5%) millonarios con ciudadanía y residencia en América Latina, 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 65; seguido por México con 13, que

tiene el mayor promedio de riqueza entre milmillonarios latinoamericanos así como también posee a la persona más rica del continente; Chile tiene 9 personas; Argentina 5; Colombia 5 y Venezuela 1.

Medido según el número de habitantes, Chile es el país con más billonarios de la región con 4.7 billonarios por cada 10 millones de habitantes. Le sigue Brasil con 3.1, Argentina con 1.1, y México y Colombia con 1.

Cuadro 4. América Latina: número de billonarios por país, 2021

Lugar	Lugar per cápita	País	Número de billonarios	Billonarios por
1	2	Brasil	65	3.1
2	4	México	13	1.0
3	1	Chile	9	4.7
4	5	Colombia	5	1.0
5	3	Argentina	5	1.1
6	6	Venezuela	1	0.4
Total			98	

Fuente: Revista Forbes [en línea]: http://www.forbes.com/magazines/ y Banco Mundial.

En el cuadro 4 se observa el peso de los distintos sectores industriales en la generación de las grandes fortunas, 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<sup>2</sup>.

2

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> PWC [link]

Cuadro 5. Principales sectores que generan las grandes fortunas: ALC vs Resto del mundo

	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
Diversificado	13,5%	14	7,2%	28,70	2,05	2,00	8,5%	174	8,1%	671,20	3,86	2,00
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
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
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
Manufacturas	7,7%	8	3,2%	12,50	1,56	1,45	8,8%	180	6,3%	524,40	2,91	1,80
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
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
Tecnología	2,9%	3	3,4%	13,50	4,50	2,20	10,3%	211	15,6%	1287,80	6,10	2,20
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
Bienes raíces	1,9%	2	0,7%	2,70	1,35	1,35	10,8%	221	9,3%	771,90	3,49	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
Telecomunicaciones	1,0%	1	16,1%	64,00	64,00	64,00	1,3%	27	1,2%	99,00	3,67	2,50
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: Latindadd (2020)

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.

En lo que refiere a los procesos de transmisión de la riqueza en la región, una importante limitación para el análisis de la desigualdad es la escasez de datos de panel, de largo alcance. La disponibilidad de información permitiría determinar la trayectoria de las personas y los hogares a lo largo de un período suficientemente largo y así se podrían realizar estudios sobre movilidad intra o intergeneracional. En el primer caso se analizan los movimientos considerando dos momentos del tiempo de la vida de una determinada persona, mientras que en el segundo caso se podrían considerar las trayectorias entre generaciones de una misma familia (de padres a hijos). En algunos países de la región se dispone de paneles rotatorios de las encuestas de hogares, a partir de los cuales se puede realizar el seguimiento de un conjunto de hogares durante un cierto número de periodos. Ejemplos de este tipo de encuestas de panel rotatorio existen en Argentina, Chile, México, Brasil, Venezuela y Perú. Cabe precisar, no obstante, que este tipo de datos son más útiles para analizar la movilidad laboral que para determinar la importancia de distintas formas de transmisiones intergeneracional de riqueza (véase, Amarante y Jiménez, 2015).

## 3. Estado del debate y nuevas propuestas sobre imposición patrimonial

Los impuestos sobre el patrimonio y la riqueza han sido históricamente de reducida importancia en los países de América Latina, al punto de haber estado prácticamente ausentes en los debates sobre herramientas fiscales disponibles, tanto para aumentar la recaudación, como para mejorar el impacto distributivo de los sistemas tributarios. Durante los últimos años, la tributación directa sobre la propiedad del capital, ha suscitado un renovado interés. Las nuevas aproximaciones al tema se fundamentan en las ventajas que ofrecen estas modalidades tributarias en términos de eficiencia

y equidad. En particular, se subraya la capacidad de los impuestos sobre el patrimonio y la riqueza para generar un flujo relativamente estable de recursos tributarios con escasos efectos distorsivos. Por otra parte, estos impuestos constituyen una herramienta adecuada para gravar a las familias de los sectores más acomodados de la población, ya que en la mayoría de los países de la región la riqueza se encuentra altamente concentrada. En el 2019, previo a la pandemia, se mantenían vigentes impuestos al patrimonio en Argentina, Colombia y Uruguay, posteriormente lo ha incluido Bolivia sobre finales de 2020 y se han discutido proyectos en diversos países de la región (Chile y Perú los más destacados).

El interés por la imposición sobre la propiedad del capital ha crecido a partir de la pandemia, cuyas repercusiones han impactado de manera inédita sobre los niveles de actividad y el empleo, y provocaron un aumento considerable en la incidencia de la pobreza monetaria, junto a un agravamiento de los indicadores distributivos. El esfuerzo fiscal sin precedentes implementado para hacer frente a la emergencia sanitaria ha conectado el debate académico y conceptual con las urgencias por generar recursos genuinos para financiar los crecientes déficits públicos. Las voces de numerosos expertos tributarios en favor de la imposición sobre la propiedad se sumaron a las propuestas provenientes de algunos organismos internacionales, lo que coadyuvó a un rápido cambio en el estado de opinión y abrió espacio para avanzar en la cooperación internacional en esta materia.

## 3.1 ¿Por qué fortalecer la imposición a la propiedad?

Durante décadas, desde la teoría económica se cuestionó que los impuestos sobre el patrimonio sean parte de un sistema tributario óptimo. La perspectiva dominante establecía dudas conceptuales acerca de la conveniencia de gravar la acumulación de riqueza y, en caso de hacerlo, en qué criterios debían basarse la definición de la base imponible y las alícuotas aplicadas. En el transcurso de los últimos años, se ha desarrollado una creciente literatura en economía pública que ha comenzado a incorporar supuestos más realistas sobre el funcionamiento de los mercados laborales en los modelos tradicionales sobre política fiscal óptima. Las nuevas líneas argumentales consideran, entre otros aspectos, la importancia de fenómenos como la búsqueda de rentas, el cambio tecnológico sesgado hacia determinadas habilidades y los efectos "superstar" (para una visión general, véase, Scheuer y Slemrod 2021).

Esta línea de investigación se ha centrado en el diseño óptimo de los impuestos sobre la renta del trabajo en modelos estáticos que capturan las tendencias recientes en la clasificación ocupacional y la desigualdad salarial. Debido a que una creciente concentración de las ganancias puede afectar, a través del ahorro, el grado de desigualdad de la riqueza en el futuro, corresponde interrogarse acerca de si estas tendencias, también, alteran los criterios generales de la tributación óptima sobre el capital y la riqueza.

El punto de partida del análisis teórico parte de suponer que toda la desigualdad de la riqueza está impulsada por la desigualdad en los ingresos laborales (Scheuer y Slemrod, 2021). En este caso, el teorema de Atkinson-Stiglitz (1976) proporciona una referencia clásica, en la que se establece que si se dispone de un impuesto (no lineal) sobre las rentas del trabajo, cualquier distorsión sobre el ahorro es Pareto-ineficiente. Este resultado se obtiene siempre que las preferencias satisfagan dos condiciones: (i) que éstas sean separables entre el consumo y el trabajo; y (ii) que todos los individuos reciban la misma utilidad sobre el consumo a lo largo del tiempo. En otras palabras, si los individuos sólo difieren en sus productividades laborales y si los aumentos de la desigualdad de la

riqueza surgen como resultado de los cambios en los mercados laborales, entonces la respuesta de la política debería ser ajustar la progresividad de los impuestos sobre la renta del trabajo. La conclusión que se deriva de esta aproximación teórica es que no existiría razón fundada para la imposición de las rentas del capital o de la riqueza.

Diversos trabajos desarrollados en el transcurso de los últimos años han cuestionado el realismo de los supuestos subyacentes en esta aproximación teórica. Sáez (2002), por ejemplo, ha aportado evidencia sobre la correlación positiva entre las productividades laborales y las propensiones al ahorro, lo que iría en contra de lo establecido en la segunda condición de teorema Atkinson-Stiglitz, en la medida en que los individuos tendrían diferentes tasas de descuento, según sus habilidades para generar ganancias. Del mismo modo, cuando los individuos difieren en las tasas de rendimiento que obtienen sobre la riqueza acumulada, existe un argumento perfectamente racional para aplicar una tributación adicional al capital (Gerritsen *et al.* 2020). Por otra parte, la posibilidad de separar los ingresos laborales de las rentas del capital plantea grandes desafíos prácticos, por lo que los impuestos sobre las rentas del capital pueden ser necesarios para minimizar el cambio de la base impositiva que se pierde cuando parte de los ingresos del trabajo se convierten en rentas del capital (Christiansen y Tuomala 2008). A esto debe agregarse que, cuando los agentes enfrentan incertidumbre y son aversos al riesgo, a través de la imposición sobre los ingresos derivados del capital es posible mejorar los incentivos y así estimular la oferta de mano de obra (Golosov, Tsyvinski y Werning, 2006).

Cabe precisar, por otra parte, que en la realidad los responsables del diseño de políticas no se enfrentan a un papel en blanco, sino que deben adoptar decisiones en un contexto dominado por un nivel de desigualdad de la riqueza preexistente, y nada indica que las diferencias observadas sean atribuibles a desempeños dispares en materia de productividad. Esto implica que las personas pueden diferir en la riqueza que poseen, ya sea porque la han heredado de generaciones anteriores o porque ellos mismos han ahorrado en el pasado.

A partir de estos desarrollos, la moderna teoría de la tributación óptima apoya gravar la acumulación de riqueza, aunque en la literatura no se han definido los instrumentos impositivos más apropiados para la implementación de este tipo de propuestas (Scheuer y Slemrod, 2021). Téngase en cuenta que en los modelos tradicionales, el impuesto a la riqueza es equivalente a un impuesto sobre los rendimientos de las rentas del capital, por lo que se mantiene abierta la discusión entre la utilización de impuestos progresivos sobre las rentas generadas por el capital (flujos), y la alternativa de crear un impuesto sobre la riqueza acumulada (stock).

En lo que refiere a la riqueza heredada ha resurgido una controversia teórica sobre el nivel adecuado de la tributación a aplicar, teniendo en cuenta el "trade-off" existente entre equidad y eficiencia. En este debate económico se ha propuesto un conjunto dispar de modelos para definir un esquema de tributación óptima aplicable sobre las herencias. En la interpretación dinástica del modelo de horizonte infinito de Chamley (1986) y Judd (1985), el impuesto de herencias óptimo sería igual a cero a largo plazo, porque una alícuota constante del impuesto crea una distorsión creciente en las decisiones intertemporales. Sin embargo, numerosos estudios posteriores han demostrado que este famoso resultado puede ser anulado si se relajan cada una de las hipótesis consideradas en el modelo de base (véase, Piketty y Saez, 2013).

En un trabajo reciente Piketty y Saez (2013) muestran que las fórmulas óptimas del impuesto de sucesiones se pueden expresar en términos de "estadísticas suficientes" estimables, construidas a

partir de las elasticidades que determinan las conductas de los individuos, de los parámetros que caracterizan la distribución y de las preferencias sociales por la redistribución. De acuerdo con los autores esas fórmulas son robustas para las primitivas subyacentes del modelo y logran capturar las claves del equilibrio entre equidad y eficiencia de una manera transparente, mostrando que la lógica de compensación entre ambas dimensiones, también, se aplica a la tributación sobre las herencias. En este sentido, y al igual que ocurre en el debate público, la evaluación teórica de la conveniencia de gravar las herencias depende, principalmente, de la desigualdad de la riqueza, de las posibilidades de movilidad en las escalas de ingresos y de cómo se distribuyen en la definición del bienestar social los pesos (marginales) correspondientes a los distintos grupos de la población ordenados según tramos de ingreso.

En definitiva, tanto la imposición al capital, como a la riqueza acumulada y a la riqueza heredada han vuelto a forman parte de la caja de herramientas de la moderna teoría de la tributación óptima, luego de años de haber sido dejadas a un lado. La antigua sabiduría convencional, de que un sistema tributario ideal no debiera incluir este tipo de impuestos, hoy aparece severamente cuestionada.

## 3.2 Cambios de paradigma en los organismos internacionales

A partir de la crisis de 2008 y del extraordinario esfuerzo fiscal que han desplegado los países para atender los efectos económicos y sociales de la pandemia del Covid-19, los organismos internacionales han subrayado la importancia que tiene la imposición patrimonial.

En un artículo de James Brumby y Michael Keen publicado en el informe del IMF (2018), se sostiene que el elevado y creciente nivel de desigualdad debería considerarse como una grave preocupación para muchos países y se hace referencia explícita a que la evolución reciente de las acumulaciones patrimoniales debería ser tenida en cuenta en el diseño de nuevas herramientas tributarias. Estos autores plantean respecto a la imposición patrimonial que "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, los autores señalan que, aproximadamente, el 8% del patrimonio financiero de todos los hogares, que representan alrededor del 10% del PIB mundial, se encuentra en jurisdicciones de baja o nula tributación y que casi las tres cuartas partes de los mismos no están declaradas. En los países en desarrollo, la situación es aún más cruda. En concreto, se estima que el 22% del total de la riqueza financiera latinoamericana se encuentra fuera de la región y en África ese porcentaje es aún más gigantesco (30%). El informe concluye, no obstante, que existe un contexto propicio para proponer cambios y se interroga acerca de las iniciativas que pueden plasmarse en los sistemas tributarios para remediar el aumento excesivo de la desigualdad en la distribución de la riqueza, finalizando como una frase que pone en evidencia la creciente importancia ha ido adquiriendo la imposición patrimonial en las perspectivas del organismo: "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 un informe reciente, Transparencia Fiscal en América Latina 2021 (OCDE, 2021), estos porcentajes de riqueza fuera de la región son aún mayores, pues si bien se mantiene un 8% para el total global, se establece que la parte de la riqueza financiera mantenida en el extranjero, alcanza al 27% para

América Latina, un 44% para África y un 54% para Rusia. El 27% de América Latina representa una cifra de 900 billones de Euros.

En abril de 2018 la OCDE presentó dos informes. En el primero de ellos, sobre "Fiscalidad del ahorro de los hogares", se señala la existencia de oportunidades para que algunos países aumenten la progresividad en sus impuestos sobre el ahorro, apoyados en los avances ocurridos durante los últimos años en el intercambio automático de información financiera entre administraciones tributarias. El segundo informe, sobre "El papel y diseño de los impuestos sobre el patrimonio neto", hace referencia a los nuevos márgenes que se abren para los impuestos sobre el patrimonio neto, en países donde la tributación sobre los ingresos de capital es baja y en jurisdicciones en que no se recaudan impuestos a las herencias. En abril de 2020, el FMI en su "Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19", plantea que los gobiernos deberían considerar, por un lado, aumentos de las alícuotas aplicadas sobre los tramos superiores del impuesto sobre la renta y, por otro lado, sugieren el fortalecimiento de impuesto sobre la propiedad y del impuesto sobre el patrimonio, bajo el formato de una "sobretasa solidaria".

En un documento presentado por expertos tributaristas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) en abril 2020 (Barreix et al, 2020) se sostiene que en los países de América Latina y el Caribe los déficits fiscales generados por la atención de la pandemia se financiarían a través de la expansión de la deuda, pero que, una vez superada la emergencia sanitaria llegaría la hora de la "política tributaria". En particular, en lo que respecta al Impuesto a la propiedad, el documento establece la necesidad de impulsar y fortalecer aquellas modalidades tributarias que gravan los inmuebles residenciales (con un mínimo exento) y los empresariales (deducible en renta). Las nuevas iniciativas, que deberían abarcar tanto a inmuebles en regiones rurales como a los localizados en centros urbanos, permitirían aumentar los muy bajos rendimientos actuales de estos tributos. A tales efectos, sería necesario fortalecer los registros y las valuaciones como herramientas de planificación territorial y reafirmar la importancia de este tipo de tributos en las finanzas de los gobiernos subnacionales.

En un documento publicado por OCDE en mayo 2020, titulado "Impuestos y política fiscal en respuesta a la crisis del coronavirus", se realizan consideraciones sobre las exploraciones de nuevas políticas fiscales tras la crisis y se establece que, tal vez, sea demasiado pronto para desarrollar asesoramientos concretos sobre políticas fiscales a largo plazo, pero que el debate sobre la imposición patrimonial está comenzando. La base argumental del nuevo enfoque es que la naturaleza sin precedentes de la crisis está motivando reflexiones sobre si se podrían contemplar algunas medidas excepcionales, similares a las adoptadas después de grandes guerras o grandes crisis fiscales, en las que se recurrió a nuevas fuentes de ingresos tributarios y en que se introdujeron importantes modificaciones en los sistemas tributarios existentes.

En otra publicación aún más reciente de la OCDE (2020), sobre "Reformas de la política fiscal 2020: OCDE y economías asociadas seleccionadas", se evalúan las respuestas de los países ante la crisis del Covid-19 y se hace referencia a algunas de las principales reformas de política fiscal implementadas en 2020 para países de la OCDE, Argentina, China, Indonesia y Sudáfrica. Como se resalta en Viñales et al. (2021), en las ediciones anteriores de este informe se han mostrado cambios limitados en los impuestos a la propiedad. Sin embargo, el informe de 2020 marca un cambio, en la medida en que se identifica un número creciente de reformas en que se introducen aumentos en los impuestos a la propiedad.

Otra publicación, también reciente, del Banco Mundial (World Bank Blogs, 2021), denominada "Un impuesto sobre el patrimonio para abordar cinco disrupciones globales"<sup>3</sup>, establece que, si alguna vez hubo un momento en que los impuestos sobre el patrimonio podrían ayudar, puede que sea ahora, ubicando sus justificaciones en cinco aspectos claves: desigualdad fuera de control, necesidades fiscales, mercado de valores activo, mayores dificultades para los refugios fiscales de baja tributación por acciones relacionadas con el Proyecto BEPS (Base Erosion and Profit Sharing), y por último, un contrato social a prueba por la polarización. "Ahora es el momento de considerar un impuesto sobre el patrimonio. Puede respaldar la equidad y generar importantes ingresos recurrentes".

En el mismo sentido se ha expresado el Director del Departamento del Hemisferio Occidental del FMI, en recientes declaraciones (Financial Times, 2021)<sup>4</sup>, "ha instado a los gobiernos a hacer que los ricos paguen "mucho más" en impuestos, diciendo que la región más desigual del mundo (ALC) no se desarrollará a menos que aborde las demandas de un sistema económico más justo".

En la última edición del Fiscal Monitor (IMF, 2021) 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 del Covid-19. 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 Fiscal Monitor 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 por de política, 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.

## 3.3 Desinformación, resistencias y preferencias de los contribuyentes

La creación de impuestos a la riqueza sobre el patrimonio, ha sido resistida, en particular sobre finales del S.XX e inicios del XXI. En las economías avanzadas, la impopularidad de estos tributos ha sido señalada de manera reiterada en encuestas de opinión pública y esto ha pesado sobre el comportamiento de los gobiernos. En Estados Unidos, por ejemplo, existe abundante evidencia, directa e indirecta, sobre la resistencia de los contribuyentes a la tributación sobre la propiedad (véase, Rosengard, 2012). Esto ha surgido, claramente, de los resultados de referéndums en que se

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> https://blogs.worldbank.org/governance/wealth-tax-address-five-global-disruptions

<sup>4</sup> https://www.ft.com/content/2dc4e9b6-1958-4e30-a444-e6aac230d0b5?shareType=nongift

sometía a consideración la introducción de limitaciones para que los gobiernos pudieran acceder a esta fuente de ingresos tributarios (es bien conocido el caso de la Proposición 13 para California).<sup>5</sup> En la encuesta anual de 2006 de la Tax Foundation acerca de las actitudes sobre el impuesto y la riqueza, determinó que el 39% de los encuestados caracterizó el impuesto sobre la propiedad como "el peor impuesto — es decir, menos equitativo" de los impuestos estatales y locales, comparado con el 20% para el impuesto sobre la renta, 18% para la imposición sobre las ventas, y 7% para el impuesto estatal sobre la renta de las sociedades.

En el caso de América Latina, desafortunadamente, no se dispone de evidencia sobre el punto de vista de los contribuyentes al respecto, aunque el comportamiento reticente de los gobiernos para avanzar en esta materia podría considerarse como un sustituto cercano del estado de opinión ciudadana predominante.

En el estudio realizado por Ahmad, Brosio y Jiménez (2018) se concluye que la impopularidad del impuesto predial, es atribuible a varios factores (, que se relacionan con la determinación de la base imponible, o sea con el valor de la vivienda (Slack y Bird, 2014), con la escasa participación (pasividad) de los contribuyentes en el proceso de valuación de los activos (Shreffin, 2010), con la falta de correspondencia entre la "capacidad de pago" y las alícuotas aplicadas, con la capacidad real para satisfacer la obligación tributaria y con alta visibilidad del proceso de pago, que genera animosidad y oposición en los contribuyentes (Cabral y Hoxby, 2012).

El impuesto a la herencia ha sido, también, muy impopular. Quizás, incluso, mucho más que otros tributos, lo que resulta paradójico ya que suelen ser altamente progresivos y suelen afectar a mucha menos gente que a la que puede favorecer. En el Reino Unido, una encuesta de YouGov de 2015 reveló que el impuesto de sucesiones fue visto como "justo" por solo el 22% de los encuestados, lo que lo convierte en el impuesto menos popular entre los once impuestos principales aplicados en dicho país. En Francia, la aversión a la tributación es, particularmente, fuerte cuando se trata de impuestos sobre las transferencias de riqueza, al mismo nivel que la fiscalidad sobre las rentas del trabajo. El 87% de la población francesa se ha manifestado favorable a una reducción del impuesto de sucesiones para permitir a los padres transferir la mayor cantidad de riqueza posible a sus hijos. Esta opinión ha experimentado un aumento de 8 puntos porcentuales desde 2011 (Grégoire-Marchand, 2018). En Suecia, donde el impuesto de sucesiones fue finalmente derogado, una encuesta sobre las actitudes hacia los impuestos realizada en 2004 mostró que casi dos tercios de los encuestados, incluida una mayoría de individuos de izquierda, querían que los impuestos sobre sucesiones y donaciones se redujeran o se derogaran por completo (véase, Henrekson y Waldenström, 2016).

El informe de la OECD (2021) sugiere que la impopularidad de los tributos sobre herencias está asociada a la escasa comprensión acerca de la forma en que el mismo opera en la práctica. En concordancia con este argumento Kuziemko et al. (2015) constataron que en Estados Unidos el suministro de información sobre la incidencia del impuesto sobre el patrimonio aumenta, significativamente, el apoyo a la aplicación de este tipo de tributo. En efecto, muchos encuestados creían que la mayoría de las familias estaban sujetas al impuesto sobre el patrimonio, cuando la proporción real era de apenas el 0,1% de la población.

-

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Sheffrin (2010) señala que para el año 2006 sólo 5 de los Estados no tenían algún límite a la utilización de los impuestos sobre la propiedad.

En Francia, donde los impuestos sobre sucesiones y donaciones se aplican sobre transferencias de riqueza mucho más bajas, un estudio reciente, también, muestra que la tributación de las herencias y las donaciones se malinterpreta y, una parte importante de los encuestados sobreestiman, de forma significativa, los niveles impositivos efectivos (Grégoire-Marchand, 2018). Por ejemplo, en promedio, los encuestados estimaron que la tasa impositiva promedio sobre las transmisiones a los cónyuges era del 22%, cuando, en la práctica, esas transferencias de riqueza están exentas. También se solicitó a los encuestados que estimaran la tasa impositiva efectiva promedio sobre las transferencias de riqueza, teniendo en cuenta que desde el 1980, se ha mantenido relativamente estable, fluctuando entre el 4% y el 7% para todos los activos transferidos y entre el 2% y el 3,5% para los activos transferidos a descendientes directos. La mayoría de los encuestados pensaba que esta tasa era superior al 10% y más del 36% de los encuestados estimaba que era superior al 20%.

Una encuesta de política fiscal realizada por Stantcheva (2020) encontró que los franceses tenían una mala comprensión de la naturaleza progresiva del impuesto a las herencias y sucesiones. El 42% de los encuestados creía, erróneamente, que las herencias se gravan a una alícuota plana. Entre los encuestados que respondieron correctamente respecto a que existían varias alícuotas, se observó un escaso conocimiento respecto a cuál era la tasa impositiva marginal más baja aplicable sobre herencias realizadas por transmisión directa. La estimación promedio fue del 20%, lo que representa 15 puntos porcentuales de diferencia con la alícuota real más baja, que se ubica en el 5%.

A pesar de la impopularidad que han mostrado este tipo de impuestos, en el último Fiscal Monitor del IMF se presenta los resultados de una encuesta que abarca a 35 economías de diferentes regiones geográficas y en diferentes niveles de ingresos, con un total de más de 40.000 observaciones a nivel individual. Cuando se pregunta por impuestos, la mayoría de los encuestados piensa que la carga fiscal sobre los ingresos bajos y medios es demasiado elevada y cree que los impuestos a los ricos son demasiado bajos, lo que, claramente, puede interpretarse como una preferencia por una tributación más progresiva. Sobre esta base, en la mayoría de las economías una mayor proporción de encuestados apoyaría una tributación más progresiva. La opinión se mantiene en todos los niveles de ingresos, tanto para las economías avanzadas como para las emergentes, y con una confianza alta o baja de los funcionarios públicos (FMI 2021).

## 3.4 Mayor cooperación y coordinación internacional

Piketty (2014) en la obra "El capital en el siglo XXI", realiza una propuesta para un "impuesto mundial sobre el capital". La propuesta implica la creación de un tributo anual y progresivo que grave el capital de forma individual, es decir, el valor neto de los activos que cada persona controla (véase, Viñales et al. 2021). El principal obstáculo que enfrentaba la implementación de esta propuesta, explicitado en el propio desarrollo conceptual de Piketty, se encontraba en el magro avance en los sistemas de transmisión automática de la información bancaria sobre los contribuyentes. Entre los ejemplos de mayor avance registrados, el autor mencionaba la FATCA (Foreign Account Tax Compliance Act) de Estados Unidos. Esta norma, que actualmente se encuentra en plena vigencia y aplicación, obliga a instituciones financieras extranjeras a transmitir información a la Administración Tributaria (IRS) de Estados Unidos.

En la actualidad, mucho más importante que FATCA, por su alcance global, existe un 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, que se aplica operativamente desde 2017 y ya en 2019 ya había permitido a las

autoridades fiscales de los países 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. En la práctica, los acuerdos multilaterales de amplio alcance para la aplicación de convenios entre Administraciones Tributarias, impulsados a partir de la crisis financiera internacional de 2008, han representado un hito trascendente para la coordinación internacional en materia tributaria.

A raíz de los escándalos de los "Panamá Papers", incluso Panamá y Suiza accedieron al CRS en 2018. Por otra parte, se puede esperar que la reciente aprobación por los Estados Unidos de la Ley de Transparencia Corporativa reduzca el uso de las denominadas empresas "Shell" en ese país para ocultar ingresos en el extranjero por parte de contribuyentes de los países de América Latina.

Dentro de esa lógica, hoy el mundo discute y estudia, a partir de los nuevos impulsos del actual gobierno de los Estados Unidos y la OCDE, aplicar una tasa impositiva mínima global a las rentas corporativas, para "evitar la doble elusión de impuestos", cuando hace unos años el principal objetivo era la aplicación de convenios internacionales para "evitar la doble imposición tributaria" entre países.

Los contribuyentes latinoamericanos ricos han mantenido durante mucho tiempo gran parte de su patrimonio en el extranjero, especialmente, a partir de la crisis de la deuda de 1982. Para muchos expertos fiscales, esta situación ha reforzado la posición en contra de la fiscalidad al patrimonio, al tiempo que ha sido utilizada para apoyar la reducción de los tipos impositivos sobre las ganancias de capital y para mantener sistemas de exenciones para estimular la inversión. Como se señala en Viñales et al. (2021) esta preocupación puede ser ahora exagerada, en la medida en que la relevancia de esta línea argumental ha ido disminuyendo a partir de los cambios reseñados con el intercambio de automático de información financiera y de previa petición.

## 3.5 La imposición a la propiedad en la post-pandemia

En América Latina, los efectos de la pandemia están siendo más intensos que en el resto del mundo en términos sanitarios, sociales y económicos. La intensidad con que se ha visto afectada la región a partir del primer trimestre de 2020 se explica por el bajo crecimiento que venían exhibiendo la mayoría de las economías latinoamericanas, por el limitado espacio disponible para el accionar de la política fiscal y por la emergencia de conflictos sociales que han estado afectando, recientemente, a varios países de la región (CEPAL, 2020).

Una de las características estructurales principales de América Latina es su elevado nivel de desigualdad, que la lleva a ser la región más desigual del planeta. El rasgo distintivo de esta desigualdad es la alta concentración del ingreso en los estratos más ricos de la población. El 10% más rico de la población capta 22 veces más de la renta nacional que el 10% más pobre. Más aun, el 1% más ricos percibe el 21% de los ingresos totales de la economía, el doble de la media de este indicador para el mundo industrializado (BID 2020). La información del World Inequality Database (WID) indica que en el año 2019 el 1% más rico de la población de América Latina tenía una participación del 31,7% en el ingreso nacional total.

La pandemia ha provocado un incremento de la desigualdad y ha exacerbado la ya elevada concentración del ingreso y de la riqueza. El avance y la extensión en el tiempo de la emergencia sanitaria ha ocurrido en un contexto signado por graves dificultades para los sectores más vulnerables de la población y por un importante proceso de valorización de los activos financieros,

especialmente, es evidente en las acciones extranjeras, que aportaron ganancias patrimoniales extraordinarias para los más ricos de la región.

La conjunción de los bajos niveles de ingreso per cápita, con el reducido y, en general, ineficiente gasto público, ha puesto de manifiesto la importancia que tiene para el bienestar de la población la necesidad de recursos tributarios suficientes. La baja capacidad para generar ingresos tributarios está relacionada, con el propio diseño de los sistemas tributarios, con la magnitud y gran extensión que alcanza el gasto tributario y, con la intensidad con que se manifiesta la informalidad laboral, la evasión y la elusión tributaria. La acción conjunta de estos factores hace que el debate tributario en la región adquiera rasgos específicos y diferenciados de los que se procesan en otras regiones, en particular, en las principales economías avanzadas.

La atención de la emergencia sanitaria tuvo un fuerte impacto sobre las cuentas públicas de la región, las que hacia finales del año 2020 exhibían abultados déficits fiscales. En el conjunto de países de América Latina, el resultado global promedio a nivel de los gobiernos centrales fue de alrededor del -7% del PIB, habiendo países como Brasil, Panamá y El Salvador que registraron déficits fiscales del orden del 10% del PIB. Aunque el escenario recesivo provocó una merma en los ingresos públicos, el factor clave para entender la magnitud alcanzada en los desequilibrios en las cuentas públicas fue el alza del gasto público (3,3 puntos porcentuales del PIB) para atender la crisis (CEPAL, 2021).

La pandemia llega a la región en momentos de alto conflicto social, relacionados con la percepción de grandes sectores de la población de las altas desigualdades económicas existentes y con la baja calidad y la reducida cobertura de la intervención pública en áreas fundamentales como la educación, la salud y la protección social.

En un contexto pautado por la incertidumbre derivada de la crisis y por los riesgos sociales asociados al impacto asimétrico de la pandemia sobre los distintos sectores de la población, existe un amplio consenso respecto a que en el futuro inmediato se requerirá de una mayor y mejor intervención pública. En primera instancia la atención de la crisis y la necesidad de reactivación económica requirió un aumento del endeudamiento, pero en algún momento del futuro cercano, los gobiernos deberán aumentar la carga impositiva, si es que se pretende abordar la recuperación post-pandemia con una estrategia de crecimiento sostenible e inclusivo. El escenario post-pandemia podrá ser una oportunidad propicia, por tanto, para revisar bases imponibles que, históricamente, han sido subutilizadas y que se han expandido de forma considerable durante la emergencia sanitaria.

La adecuación de los regímenes tributarios debe contemplar una amplia gama de instrumentos, entre los que deberían considerarse los impuestos sobre la propiedad y la riqueza y los tributos que gravan las transferencias patrimoniales. Un caso particular, y poco comparable con el resto de los impuestos patrimoniales, si bien se incluye en todas las clasificaciones adoptadas por los organismos internaciones especializados<sup>6</sup>, está constituido por los impuestos aplicados sobre movimientos y transacciones financieras y de capital, los cuales fueron incorporados en un conjunto acotado de países durante la última década y que demostraron una muy aceptable capacidad recaudatoria.

Sabaíni y Morán (2017).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> En rigor, las clasificaciones tributarias adoptadas por los organismos internacionales (OCDE, FMI, Banco Mundial) distinguen entre seis categorías de tributos patrimoniales: 1) impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles; 2) impuestos recurrentes sobre la riqueza neta; 3) impuestos a las transferencias por sucesión, herencia o donaciones; 4) impuestos sobre las transacciones financieras y de capital; 5) otros impuestos recurrentes sobre la propiedad y; 6) otros tributos no recurrentes sobre la propiedad, incluyendo las contribuciones de mejoras. Véase De Cesare y Lazo Marín (2016) y Gómez

De acuerdo con la publicación Estadísticas Tributarias en América Latina (BID-CEPAL-CIAT-OECD, 2021), entre los impuestos sobre la propiedad, el más difundido es el impuesto predial. Este tributo existe en todos los países analizados y sirve, fundamentalmente, como financiamiento de los gobiernes sub-nacionales y los municipios. Lo sigue en orden decreciente de importancia, el impuesto sobre las transacciones financieras, que existe en 6 de los 18 países analizados. Con respecto al impuesto al patrimonio, 3 países de la región registran tributos<sup>7</sup> caracterizados propiamente como tales, en tanto el impuesto a las herencias está vigente en la actualidad en 7 países.

En el Cuadro 3 se presenta información sobre la recaudación generada en América Latina y el Caribe por concepto de impuestos sobre la propiedad, expresados como porcentajes del PIB y como proporción de los ingresos fiscales totales del sector público. Puede apreciarse que, en todos los rubros incluidos en la clasificación de impuestos sobre la propiedad, el promedio de los países de la OCDE recauda más que los países de la región, tanto en términos del PIB, como en proporción de los ingresos del sector público. La información expuesta en el Cuadro 3 muestra que América Latina y el Caribe tiene una baja recaudación de impuestos sobre la propiedad (categoría 4000 según la clasificación de la OECD). En el total de esta categoría, que incluye Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles; Impuestos recurrentes sobre el patrimonio neto; Impuestos sobre sucesiones y donaciones, Impuestos sobre transacciones financieras y de capital e Impuestos no recurrentes sobre la propiedad, América Latina y el Caribe recauda en promedio el 0,84% del PIB, mientras que en los países de la OECD dichos tributos recaudan más del doble (1,87% del PIB). Si en la comparación se excluyeran los impuestos sobre las transacciones financieras y de capital, se observa que los países de la región recaudan 0,43% del PIB mientras que los países OCDE 1,46% del PIB, o sea más del triple.

Cuadro 6. Ingreso total por concepto de impuestos sobre la propiedad, y el mismo total menos los ingresos de los impuestos a las transacciones financieras, expresado en porcentaje del PIB y de ingreso total tributario (cursiva), varios grupos de comparación, durante tres décadas

Grunos		Períodos				
Grupos		1990-99	2000-09	2010-19		
Países OCDE	Total ingresos de impuestos a propiedad	1,72/ 5,50	1,75/ <i>5,46</i>	1,87/ 5,69		
actuales (36)	Total – ingresos imps. a trans. financieras	1,24/ 3,88	1,24/ 3,82	1,46/ 4,40		
24 países OCDE pre- 1990*	Total ingresos de impuestos a propiedad	1,93/ 6,08	2,10/ 6,46	2,21/ 6,65		
	Total – ingresos imps. a trans. financieras	1,39/ 4,29	1,46/ 4,44	1,68/ 5,04		
América Latina y el Caribe (25)	Total ingresos de impuestos a propiedad	0,79/ 4,57	0,86/ 4,48	0,84/ 3,90		

-

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> 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 y Colombia; en Ecuador se aplica un impuesto denominado Impuesto a los Activos Totales con una tasa menor de 1,5 x mil con destino municipal. 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).

	Total – ingresos imps. a trans. financieras	0,31/ 1,73	0,37/ 1,82	0,43/ 1,99
13 países mayores de América Latina*	Total ingresos de impuestos a propiedad	0,64/ 3,65	0,96/ 4,66	0,91/ 3,95
	Total – ingresos imps. a trans. financieras	0,39/ 2,29	0,47/ 2,32	0,53/ <i>2,45</i>

Fuente: Jiménez y Mahon (2021)

Grupos de OCDE actual y ALC incluyen Chile y México

Fuente: OECD.stat

## 4. Riqueza, desigualdad y recaudación potencial de tributos a la propiedad

Un aspecto especialmente relevante desde el punto de vista del diseño de la política fiscal tiene que ver con la definición de las bases imponibles y con la estimación de las recaudaciones potenciales que podrían obtenerse a partir del fortalecimiento de distintas modalidades de imposición sobre la propiedad y la riqueza en los países de América Latina.

La capacidad recaudatoria de la imposición patrimonial depende de la consideración conjunta de dos elementos. El primero está relacionado estrictamente con la determinación de las bases imponibles y adquiere características particulares según el tipo de tributo considerado. Por ejemplo, en el caso del impuesto a la propiedad inmobiliaria la base estaría vinculada con la valuación de todos los bienes inmuebles y la actualización de los catastros; para el caso de otros impuestos, al patrimonio o la herencia, otros bienes, por ejemplo, algunos activos financieros, pueden requerir definiciones conceptuales más complejas. El segundo elemento refiere al esfuerzo que deberían realizar los contribuyentes, lo que está asociado a la definición de las tasas impositivas aplicadas, al tipo de exenciones otorgadas y a la capacidad de la Administración Tributaria para fiscalizar y gestionar la recaudación del tributo, incluyendo las posibilidades efectivas de controlar la evasión.

En términos conceptuales, la recaudación potencial de un impuesto es el monto teórico que debería ser recaudado si todos los contribuyentes cumplieran debidamente (es decir, en tiempo y forma) con sus obligaciones tributarias en un período de tiempo específico y para una jurisdicción o región determinada (Panorama Fiscal CEPAL, 2020).

En la implementación de las estimaciones suelen utilizarse metodologías descendentes, diseñadas a partir de modelos macro que se basan en los agregados económicos de las Cuentas Nacionales. En las estimaciones puede recurrirse, también, a datos provenientes de las encuestas de hogares y a información sobre el uso de insumos físicos en la producción de bienes y servicios. En general, con este tipo de ejercicios se apunta a proporcionar una estimación única, basada en datos que no se encuentran disponibles en los registros administrativos. En los estudios disponibles para países de la región (realizados y difundidos, en su mayoría, por las agencias de administración tributaria) se utilizan distintas variantes del método descendente, estimando el monto teórico de recaudación del tributo y luego comparando el resultado obtenido con la recaudación efectivamente ingresada.<sup>8</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> En el caso del IVA, donde más frecuentemente se han realizado estimaciones de recaudación potencial, se suele estimar una base imponible teórica para el total de la economía, a la que luego se aplica la tasa general vigente del tributo (considerando tasas especiales para determinados bienes y servicios, si las hubiera) y se la compara con la recaudación neta efectiva.

Las metodologías generalmente aplicadas tienen, sin embargo, limitaciones, en la medida en que dependen de la calidad de las estadísticas macroeconómicas que, además, se publican con cierto rezago temporal. Por otra parte, en las estimaciones deben incorporarse supuestos sobre las reglas de la tributación aplicadas en cada país (base imponible, tasa impositiva, contribuyentes alcanzados), por lo que los ejercicios de estimación pueden representar un desafío importante, debido a las complejas reglas de determinación de los impuestos, con variados tipos de exenciones y condicionalidades que se apartan de la norma general. La definición de los supuestos aplicados debe realizare teniendo en cuenta que las estimaciones realizadas deberían permitir la comparación entre países.

## 4.1 Impuesto Predial

En un trabajo reciente, Ahmad, Brosio y Jimenez (2019) estimaron la recaudación potencial de los impuestos sobre la propiedad inmueble en los países de la región. A partir de información provista por el Banco Mundial (2018) sobre el valor del capital se simula una base imponible, compatible con el enfoque más integral del impuesto, que se divide en dos componentes. El primero es el valor del suelo urbano, más los edificios residenciales y no residenciales. El segundo componente es la tierra rural, definida como la superficie que se puede dedicar a la cría ya al pastoreo del ganado y al cultivo de productos agrícolas. Esta distinción se adapta a las circunstancias en América Latina, en la medida en que considera de manera separada la tierra rural, que representa un componente importante de la base impositiva de los países de la región. La mayoría de los países latinoamericanos tienen un sistema que separa (como en Brasil) o diferencia (como en Argentina, Colombia y Uruguay) la tributación de la tierra rural de la tierra urbana.

En concreto, en las estimaciones realizadas se implementa la metodología de Bahl y Wallace (2008) como punto de partida para la determinación del potencial de recaudación. Estos autores consideran, quizás de manera algo optimista, que una tasa impositiva del 1% es una carga razonable en todos los países, tanto para la propiedad urbana como para la tierra agrícola. Sin embargo, según los autores, sólo la mitad de la tierra agrícola podría ser gravada. Las exenciones pueden ser modestas para los terrenos urbanos y su impacto negativo en los ingresos se puede compensar, fácilmente, con un pequeño aumento de la tasa impositiva y utilizando una escala progresiva.

El componente más importante de la base imponible y la principal fuente de recaudación potencial corresponde a la tierra urbana, aunque la tierra rural no representa un componente marginal. En Ahmad, Brosio y Jiménez (2018) se presentan los datos y los resultados de la simulación realizada específicamente para América Latina para el año 2014. De acuerdo con las estimaciones realizadas, todos los países latinoamericanos que cuentan con un gran sector primario, son susceptibles de sobrepasar largamente la recaudación efectiva que están realizando en la actualidad. Las estimaciones de recaudación potencial del impuesto predial podrían superar el 2% del PIB, si la tierra y las edificaciones rurales estuvieran, efectivamente, incluidas en la base imponible de este tributo. En realidad, este nivel es alcanzado sólo por algunos países, como Francia, Inglaterra, Israel, Japón y Estados Unidos. Claramente, podría representar un objetivo demasiado exigente para los países de América Latina, al menos en el corto plazo.

El diseño de exenciones podría fomentar la viabilidad política del impuesto a la propiedad, en la medida en que, exceptuando del pago del tributo a aquellas propiedades que no cuentan con acceso a los servicios básicos, podría estimular el cumplimento de parte de los contribuyentes. Esta es una práctica implementada en países como Bolivia y Brasil. En principio, este tipo de exención refuerza el

vínculo entre ingresos y gastos. Ahmad, Brosio y Jiménez (2019) estiman que el costo de esta exención en términos de ingresos es relativamente pequeño, ya que la relación de recaudación respecto al PIB sigue siendo superior al 2%.

Otros tipos de exenciones podrían referirse a otros criterios, como por ejemplo un umbral de ingresos del hogar que posee, o que ocupa, la propiedad. La literatura (véase, Ahmad, Brosio y Gerbrandy, 2018) sugiere que un objetivo inicial de recaudación potencial del 1% del PIB es razonable, en general, aunque en la región este umbral podría alcanzarse aplicando una tasa impositiva inferior al 1%.

En definitiva, los países de América Latina están recaudando menos de la tercera parte del potencial que surgiría de la aplicación de alícuotas bien razonables para este tributo. La sub-explotación resulta más evidente cuando la imposición sobre la propiedad amplía su cobertura para incluir tierra y propiedades rurales. Esto resulta particularmente relevante en aquellos países latinoamericanos con un gran sector de productos agrícolas y ganaderos. La recaudación proveniente de estos tributos es relativamente baja y esto se explica por una combinación de factores que limitan el correcto funcionamiento de estas modalidades tributarias. Entre ellos, se destacan la débil capacidad operativa de las administraciones tributarias de los gobiernos sub-nacionales, los bajos ratios de cobertura en el registro de catastro, los elevados niveles de morosidad y una considerable sub-valuación de las propiedades, debido a la falta sistemática de una adecuada actualización de los valores catastrales.

Téngase en cuenta que este tributo tiene un gran potencial para generar un monto considerable de recaudación, ya que se aplica sobre una base imponible inmóvil y que no se agota a lo largo del tiempo.

## 4.2 Impuesto al Patrimonio neto

Un impuesto progresivo al patrimonio es un impuesto anual que se aplica sobre la riqueza neta de la persona física o individuo (o el núcleo familiar) que posee bienes (tangibles e intangibles) por encima de un umbral de exención o mínimo no imponible. La definición de la riqueza neta incluye, por tanto, todos los activos (financieros y no financieros) netos de deudas. El impuesto puede recaudarse con alícuotas impositivas marginales progresivas, a partir de un umbral de exención.

En el trabajo de Zucman y Saez (2019), que aporta una estimación del impuesto a la riqueza para Estados Unidos, se establece que las proyecciones de recaudación potencial para un impuesto a la riqueza dependen de tres elementos clave: la riqueza agregada, la proporción de riqueza agregada que poseen los ricos y, finalmente, la fracción de la riqueza que podría evadir el pago del impuesto. Los ingresos potenciales del impuesto dependen, por tanto, de la base imponible que obedece a la simple ecuación informal:

Base imponible = riqueza total  $\times$  la participación del sector más rico en el total  $\times$  - () tasa de evasión,

donde la riqueza total es la riqueza agregada de la economía, la participación del sector más rico mide la proporción de la riqueza agregada que se encuentra en poder de los ricos que deberían pagar el tributo y la tasa de evasión mide la fracción de la verdadera riqueza que los ricos podrían ocultar y no pagar en el impuesto.

La medida estándar y más amplia de la riqueza de los hogares incluye todos los activos financieros y no financieros, valorados a los precios de mercado, neto de deudas. Los activos incluyen todas las

propiedades, bienes y derechos, que son comercializables y las que, aunque no sean directamente comercializables, representan activos subyacentes que sí son negociables. Los activos financieros incluyen, por ende, activos de crédito fijo (cuentas corrientes y de ahorro, bonos, préstamos y otros activos generadores de intereses), capital corporativo (acciones en corporaciones) y acciones no corporativas (acciones en empresas que no cotizan, por ejemplo, acciones en sociedades y participaciones en sociedades personales). Los activos financieros pueden mantenerse directa o indirectamente a través de fondos mutuos, fondos de pensiones, compañías de seguros y fideicomisos. Los activos no financieros incluyen entre otros, los bienes raíces, es decir, terrenos y edificios, vehículos y otros bienes propios del ajuar personal. Las deudas incluyen, principalmente, pasivos hipotecarios inmobiliarios, créditos al consumo (como préstamos para la compra de automóviles y saldos adeudados en tarjetas de crédito) y deudas estudiantiles. Los activos propiedad de empresas, como el edificio sede o una patente, contribuyen a la riqueza de los hogares a través de su efecto en los precios de las acciones. La riqueza neta no incluye el "capital humano", como los salarios futuros y los derechos de pensión que aún no se han acumulado. La riqueza excluye el valor presente de las transferencias futuras del gobierno (como los beneficios futuros del Seguro Social o los beneficios de salud), que no son comercializables

En la región existen algunas estimaciones recientes de un impuesto al patrimonio neto. Según estimaciones de Páez y Oglietti (2020), un impuesto a las grandes fortunas (más de un millón de dólares) en América Latina, aplicaría a aproximadamente 673 mil contribuyentes millonarios, con una alícuota del 2,5%, podría recaudar entre el 0,5% y 1% del PBI regional (entre USD 25.000 y 50.00 millones de dólares). Para realizar las estimaciones se utiliza información del Global Wealth Report (2019) del Credit Suisse.

Adicionalmente, los autores estiman la recaudación potencial de un impuesto sobre las grandes fortunas, definidas a partir de un patrimonio superior a 1.000 millones de dólares y aplicando una alícuota del 2,5%. A tales efectos, se basan en la información aportada en el ranking anual de Forbes, que releva las mayores fortunas a nivel global, a partir del cual identifican quiénes serían el núcleo de contribuyentes del tributo en su tramo superior. Este segmento ultra-superior en términos de riqueza acumulada tiene más capacidad recaudatoria en Brasil, México y Chile, donde podría alcanzar un nivel de recaudación en torno al 0,2% del PIB. En concreto, la recaudación potencial de estas grandes fortunas aportaría recursos por 0,23% del PIB en México, 0,18% en Brasil y Chile, 0,1% en Colombia, 0,06% en Perú y 0,05% en Argentina (Paez y Oglietti, 2020). En el trabajo de Páez y Oglietti (2020) no se aportan estimaciones de evasión potencial, pero se subraya que la aplicación de tributo sobre las grandes fortunas requiere un esfuerzo administrativo considerable para evitar la elusión y la evasión. La instrumentación de un impuesto de este tipo requiere articulación política y coordinación internacional.

Otra estimación reciente es la presentada por Oxfam (2020) 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". En este trabajo se propone un impuesto extraordinario a las grandes fortunas, consistente en aplicar en todos los países de América Latina y el Caribe un impuesto al patrimonio neto a partir de un mínimo no imponible de USD 1 millón (con la primera vivienda exenta hasta USD 300.000). A partir de datos sobre el patrimonio neto provenientes de Forbes y Credit Suisse, se estima la recaudación potencial aplicando los siguientes tipos marginales progresivas:

- 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 la implementación del tributo se proponen dos opciones: a) un mecanismo impositivo de urgencia y solidaridad aplicable durante varios años o por una única vez (como el impuesto aprobado en Argentina); b) una reforma tributaria integral que incorpore un impuesto a las grandes fortunas permanente (especialmente en países sin esta herramienta tributaria, como es el caso de Perú).

Según las estimaciones realizadas por Oxfam y explicitadas en la nota metodológica del informe, se alcanzarían recaudaciones que llegarían al 0,5% del PIB en el caso de mayor recaudación. El detalle por país revela máximos recaudatorios para Chile, México y Brasil entre el 0,5% y el 0,35% del PIB. En orden decreciente de importancia se ubican El Salvador, Colombia, Perú, Costa Rica, Panamá y Argentina que estarían entre 0,2% y algo menos del 0,1% del PIB. En el extremo inferior se encontraría Uruguay (0,05% del PIB) y Ecuador (0,004% del PIB).

## 4.3 Impuesto a las herencias (sucesiones y donaciones)

Un informe reciente de la OECD (2021) resalta el papel del impuesto a las herencias (y sucesiones) subrayando la necesidad de fortalecerlo. Los patrimonios heredados representan un componente importante de la riqueza familiar que tiene relevantes consecuencias distributivas, ya que los hogares ricos reciben mediante el mecanismo sucesorio más riqueza que los hogares más pobres (OCDE 2021). El impuesto sobre herencias y sucesiones es una clase particular de tributación al patrimonio. A diferencia de los impuestos sobre el patrimonio neto, que se aplican periódicamente (generalmente anualmente), los impuestos sobre transferencias sucesorias se realizan por una única vez, en ocasión de la muerte del donante.

Estos impuestos se pueden subdividir en tributos de sucesiones, que se aplican a la riqueza recibida por los herederos, y tributos sobre el patrimonio, que se aplican a la riqueza total transferida por los donantes. Al igual que con los impuestos sobre el patrimonio neto, los impuestos sobre las herencias se aplican, normalmente, sobre una amplia gama de activos, incluidos los bienes muebles e inmuebles, así como los activos financieros (las deudas del donante son deducibles).

Algunas de las características de la imposición sobre las sucesiones la hacen diferente de otras formas de tributación a la propiedad (Kopczuk, 2013). La tributación de las herencias afecta, inherentemente, a dos partes relacionadas: el heredero y el donante. Que los hechos generadores del impuesto sobre sucesiones sean poco frecuentes (en el momento de la muerte en el caso de la tributación de la herencia o en ocasiones durante la vida del donante en el caso de los impuestos sobre donaciones), hace que, generalmente, los involucrados en la proyectada transferencia patrimonial disponen de un extenso período para planificación las acciones sucesorias. Las cantidades, potencialmente grandes, de dinero en juego pueden facilitar la elusión y la planificación fiscal. No debe perderse de vista, por otra parte, que las personas que poseen menos riqueza no pueden permitirse la transferencia de sus bienes antes de la muerte. Es frecuente, además, que los activos transferibles de las personas menos ricas no reúnan los requisitos de acceso a exenciones particulares, por ejemplo, de los activos financieros. Estos impuestos, incluso cuando se aplican a un pequeño grupo de contribuyentes, pueden tener implicaciones distributivas significativas, a corto y largo plazo.

La tributación sobre herencias, sucesiones y donaciones, se diseña, en general, sobre figuras propias, distintas del impuesto a las rentas de las personas físicas, y separadas de la lógica de la tributación

sobre acrecimientos patrimoniales (Viñales et al., 2021). Ello se debe, en gran medida, a que estas modalidades tributarias 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).

A lo largo del siglo XX muchos países han eliminado sus impuestos específicos sobre herencias y sucesiones. En América Latina permanecen vigentes tan sólo en 5 países y aportan una recaudación muy baja (el promedio simple alcanza apenas el 0,01% del PIB y ello porque se aplica en mayor magnitud en Brasil).

En la práctica, el impuesto comprende la idea de gravar el patrimonio neto transmitido. A su vez, las alícuotas aplicadas suelen ser progresivas y, en algunos casos, selectivas de acuerdo con el hecho imponible que alcanza sólo a determinados bienes (por ejemplo, en República Dominicana o Uruguay). La relevancia de este tipo de imposición no está dada por el magro resultado recaudatorio que suele alcanzar, sino por los bajos costos de eficiencia y su incidencia, claramente, progresiva sobre la distribución intergeneracional del ingreso y la riqueza. Para ello, es fundamental procurar un diseño del gravamen que sea de carácter personal y global, con exenciones mínimas y un umbral de gravabilidad.

La gran dificultad que presentan estas modalidades tributarias ha sido la erosión permanente de las bases imponibles, producida mediante sucesivas ampliaciones de las exoneraciones. Esta situación conspira contra la herramienta tributaria haciéndola más ineficiente, dado la menor recaudación. El continuo aumento de costos administrativos y de cumplimiento, que se adicionan a las dificultades propias de la compleja economía política que tienen estas herramientas tributarias, han llevado a la eliminación de este tipo de impuestos en al menos 13 jurisdicciones desde el año 2000 (véase, Tax Foundation, 2015).

## 5. ¿Es posible incrementar la recaudación de los impuestos patrimoniales?

La creciente relevancia que se le está dando a la imposición a la riqueza y al patrimonio jerarquiza la discusión sobre las acciones que podrían desplegar los gobiernos para ampliar la recaudación, mejorando la cobertura y la incidencia distributiva de este tipo de tributos. El abordaje de estas cuestiones implica considerar un conjunto de dimensiones claves desde el punto de vista de la economía política. La tradicional impopularidad de estos tributos y el hecho que el peso de estas modalidades impositivas recaiga sobre los estratos más ricos y, por cierto, más influyentes de la población, hace que el esfuerzo de fortalecimiento de los impuestos patrimoniales requiera generar una base de apoyo suficiente a nivel ciudadano, ya que la aceptación social es un factor relevante para los sistemas tributarios modernos. De hecho, la tradicional importancia que tienen, en general, las consideraciones de economía política en la discusión tributaria, adquieren ribetes especiales cuando se trata de fortalecer tributos cuyos atributos principales están directamente relacionados con criterios de equidad y con el aporte de los sistemas tributarios en términos de mayor progresividad en la distribución del ingreso.

Cuando se revisa el potencial recaudatorio de los impuestos patrimoniales, la imposición predial ofrece mayores oportunidades que los impuestos sobre herencia y patrimonios netos. La recaudación del impuesto predial, al ser asignada al financiamiento de los gobiernos sub-nacionales, permitiría mejorar la movilización de recursos locales, ampliar el espacio de los componentes

compensatorios de los sistemas de transferencias intergubernamentales y atenuar los desequilibrios y asimetrías verticales intergubernamentales, contribuyendo a la descentralización y a mejorar el acceso a bienes públicos fundamentales. Por otra parte, el rápido crecimiento de la urbanización, la alta informalidad en el sector de la vivienda, las significativas disparidades territoriales, la debilidad en la imposición directa y las importantes brechas en infraestructura vial y de acceso a servicios básicos que se observan en las principales ciudades de América Latina, justifican un aumento de la carga tributaria sobre la propiedad inmobiliaria, que contribuya a mejorar la base de ingresos fiscales de los gobiernos locales a través de herramientas eficientes y equitativas. El aprovechamiento integral de las potestades tributarias asignadas en esta materia a los gobiernos sub-nacionales reforzaría los incentivos de éstos para aumentar el caudal de recursos propios, minimizando las actuales asimetrías y disparidades territoriales y disminuyendo su dependencia de las transferencias intergubernamentales.

El potencial recaudatorio de los impuestos al patrimonio neto no debería evaluarse sin considerar el sesgo eminentemente progresivo de este tipo de tributación. Esto supone una ruptura respecto a los criterios fiscalistas que, tradicionalmente, han predominado a la hora de justificar la oposición a fortalecer la imposición sobre la riqueza y el patrimonio.

La historia reciente de los impuestos sobre el patrimonio neto en América Latina ha seguido este patrón, casi de manera sistemática. Aunque la tasa extraordinaria del impuesto patrimonial aprobada en diciembre de 2020 en Argentina fue promovida desde un gobierno de centro izquierda, esta iniciativa fue justificada por la existencia de un alto déficit fiscal y por las limitaciones de acceso al financiamiento. En Bolivia, también se crea, en diciembre 2020, apenas asumido el gobierno de Luis Arce, el Impuesto a las Grandes Fortunas con el diseño de un impuesto al patrimonio. No obstante, curiosamente, en la historia de la región la creación de este tipo de tributos ha sido tradicionalmente impulsada por gobiernos conservadores (Jiménez y Mahon, 2021). En Uruguay, el moderno impuesto a la riqueza neta se originó en 1964, bajo un gobierno del Partido Nacional, se confirma en 1967 en el gobierno de Jorge Pacheco y su formato actual se adapta en 1996, en ocasión de una reforma impulsada por la Administración de Julio María Sanguinetti, también perteneciente al Partido Colorado. En Colombia, en el año 2002 el Presidente Álvaro Uribe impuso un gravamen temporal al capital, justificado por razones de seguridad nacional. Luego, el mismo Presidente Uribe extendió por primera vez la aplicación del tributo entre 2004 y 2006, que más tarde se prolongó la extensión repetidamente hasta 2018. En Argentina, el impuesto al patrimonio neto recurrente fue creado durante la administración de Carlos Saúl Menem, en un contexto signado por una profunda crisis económica y por abultados déficits fiscales.

Algunos expertos consideran que la tributación al patrimonio neto tiene efectos de segundo orden, de contralor y su introducción puede mejorar el desempeño recaudatorio del impuesto sobre la renta de las personas físicas (Tanabe, 1967; Lehner, 2000: Benítez y Velayos, 2018). Scheuer y Slemrod (2021) argumentan que el papel principal de un impuesto a la riqueza es hacer que la política tributaria y la desigualdad resultante sean más estables, de modo que se puedan resistir las amenazas de conflicto político y social (véase, Farhi *et al.*, 2012; Piketty 2014). Tales amenazas fueron importantes en Europa cuando se impulsaron profundas reformas en las políticas fiscales y cuando se desarrolló el moderno Estado de Bienestar (Esping-Andersen, 1990). Este tipo de motivaciones son palpables hoy en día en algunos países de América del Sur. Si la inestabilidad política y los reclamos sociales son problemas urgentes, los impuestos anuales a la riqueza pueden aportar a mejorar la distribución de la riqueza con mayor rapidez que los impuestos sobre herencias o sobre las rentas del capital.

La evidencia indica que, en momentos de alta conflictividad social y en presencia de presiones significativas en reclamo de mayor intervención pública, como los que han caracterizado a los tiempos de pandemia, es necesario centrarse en políticas fiscales políticamente sostenibles y que cuenten con una amplia base de apoyo ciudadano.

Los desequilibrios fiscales que se registran en la actualidad en la región, y que se proyectan perdurar en los próximos años, son de tal dimensión que no alcanzaría con fortalecer la imposición patrimonial para financiar el esfuerzo requerido de parte de los gobiernos. Es altamente probable que en el futuro próximo se recurra a gravar más otras bases imponibles. No obstante, para que ello sea posible, el fortalecimiento de la imposición patrimonial aparece como una condición necesaria, si es que se pretende atenuar la elevada percepción de desigualdad en la intervención pública que predomina en las sociedades latinoamericanas (Latinobarómetro 2020).

Por supuesto, si la cuestión es reducir el impulso de la disrupción política basada en tensiones relacionadas con la desigualdad económica, el impuesto sobre la riqueza deberá complementarse con otras respuestas de parte de las políticas públicas. En la caja de herramientas tributarias se podría incluir un sesgo más progresivo en las tasas del impuesto sobre la renta personal, una estrategia más activa de combate a la evasión y la elusión impositiva, una ampliación del impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y una reforma de la tributación sobre las ganancias de capital. Desde el punto de vista del gasto público, debería procesarse una reorientación hacia áreas y programas que atienden a los sectores de ingresos más bajos de la población.

Por otro lado, los sistemas de intercambio automático de información financiera con fines tributarios entre países, permiten augurar mayores posibilidades de control respecto de activos localizados en el exterior, lo que contribuye a mejorar las expectativas de alcanzar los niveles deseados de recaudación (CEPAL, 2021; Jiménez, Ocampo, Podestá y Valdes, 2020).

Para que los impuestos patrimoniales cumplan con sus objetivos es importante que en la labor de diseño de los instrumentos y en la definición de las estrategias de implementación, se contemplen aspectos relacionados con inequidades verticales y horizontales que pudieran distorsionar de manera indeseada las decisiones de ahorro e inversión o que incidieran de forma negativa en el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Al respecto, importa considerar las interacciones entre los diversos impuestos patrimoniales, apuntando a generar diseños coherentes, que eviten la doble tributación sobre algunos activos o la nula tributación sobre otros. En este sentido, el impuesto sobre el patrimonio neto debería considerarse como un instrumento complementario de los otros tributos que se aplican sobre activos o sobre transacciones patrimoniales, evitando superposiciones o inconsistencia entre el conjunto de herramientas utilizadas.

En la etapa de diseño de los impuestos patrimoniales es importante evaluar la calidad y cantidad de información con la que cuentan las administraciones tributarias, en particular, resulta fundamental la verificación y actualización periódica de las formas de valuación de los activos y pasivos considerados. En el caso del impuesto predial, las formas de valuación de los inmuebles y el tratamiento separado de terrenos, edificios y mejoras, no han funcionado en los países latinoamericanos respecto a la experiencia de otros países en desarrollo y emergentes. El modelo tradicional de valuación de los activos inmobiliarios se apoya en la información catastral y requiere la actualización de las valuaciones de los inmuebles. La realidad regional, aun el caso de países como Colombia y Argentina que tienen una larga tradición en el mantenimiento de los registros catastrales, muestra que la actualización se realiza de forma esporádica y, en muchos casos,

recurriendo a técnicas de valuación complejas y costosas de implementar (Ahmad, Brosio y Jiménez, 2019). El mantenimiento de los valores catastrales de las propiedades alineados con los precios del mercado es un desafío que todos los países tienen que afrontar. La actualización de la valuación debe ser una actividad permanente/continua, si es que se pretende evitar una merma de la recaudación generada por este tipo de tributo y deterioro en los niveles de equidad.

Un impuesto simple sobre la propiedad, a tasa plana, debiera generar ingresos ciertos para financiar los servicios básicos y podría contribuir a uso más eficiente del inmueble como colateral para el acceso al crédito, permitiendo mejorar la inversión en zonas metropolitanas, facilitando nuevas transiciones urbanas y estimulando la generación de empleo sostenible. El diseño de este impuesto debería realizarse promoviendo la participación activa de los contribuyentes, a quienes se les pedirá anualmente que proporcionen información sobre parámetros y características de sus propiedades. La aplicación de una alícuota plana se adaptaría perfectamente a la institucionalidad vigente en los países de la región, apoyándose sólo en el registro de ocupación del inmueble. Este tipo de diseño tributario sería apropiado para facilitar el acceso a los servicios públicos (educación y atención sanitaria) en el caso de los asentamientos informales.

En lo que refiere al impuesto a las herencias, es imprescindible una revisión integral del diseño del gravamen, incorporando los aportes realizados recientemente por organismos internacionales. La adopción de estándares internacionales en esta materia resulta fundamental si se pretende minimizar la planificación fiscal agresiva que favorezca a los propietarios de grandes fortunas. Los niveles históricamente elevados que ha alcanzado la desigualdad patrimonial hacen que la cooperación internacional sea el camino más adecuado para asegurar que las transferencias patrimoniales entre generaciones no sigan perpetuando situaciones de extrema desigualdad de oportunidades.

## 6. Conclusiones y consideraciones finales

Además del impacto de la pandemia en términos de caídas de la actividad económica y de la concomitante intensificación de los procesos de concentración de la riqueza a escala mundial, existe un conjunto de factores que se han conjugado para favorecer el resurgimiento de la imposición a la propiedad. La creciente desigualdad económica y social registrada durante la última década en el mundo y las significativas mejoras en la información disponible sobre distribución de los ingresos y la riqueza han servido de base para establecer un estado de opinión favorable a la introducción de cambios progresivos en los sistemas tributarios.

Desde el ámbito académico se han desarrollado nuevos argumentos teóricos que han dado un renovado respaldo a la incorporación de los impuestos sobre la riqueza en los modelos y diseños de imposición óptima. El contexto propicio para avanzar en la incorporación de estas modalidades tributarias se completa con la baja observada en la tradicional impopularidad de los impuestos directos sobre el patrimonio y la herencia.

En este trabajo se ha podido constatar que estos factores generan condiciones propicias en América Latina para avanzar en el fortalecimiento de la imposición patrimonial. En el caso de la imposición a la herencia y al patrimonio neto, es posible identificar un conjunto de acciones que contribuirían a mejorar su recaudación, a ampliar su cobertura y a maximizar su incidencia distributiva. Las reformas propuestas se asientan sobre la necesidad de avanzar en diseños que aseguren la consistencia interna entre las diferentes modalidades de imposición patrimonial y adaptar los nuevos

instrumentos tributarios para lograr sinergias con la tributación a la renta, fundamentalmente, a la renta personal.

El financiamiento del esfuerzo fiscal necesario para apuntalar la salida de la pandemia requerirá, no obstante, del recurso a otros instrumentos tributarios. En este contexto, el papel de la imposición patrimonial no sería sólo recaudatorio, sino que realizaría una valiosa contribución en términos distributivos, le daría legitimidad y aceptación social y respaldo político para otros ajustes de los sistemas tributarios que serían necesarios para cubrir la gran brecha fiscal existente, atendiendo a los nuevos desafíos que plantea el tradicional equilibrio entre los principios de equidad, eficiencia y suficiencia, que hoy se encuentra amenazado. No debería perderse de vista que la lentitud con que se viene procesando la salida de la pandemia se combina con la emergencia de movilizaciones sociales que reclaman por mejoras en la calidad de los servicios públicos y por la ampliación de los niveles de cobertura de las políticas aplicadas

Las medidas necesarias para que los sectores públicos dispongan de los recursos necesarios para atender la difícil situación económica y social requerirán alcanzar consensos entre países y al interior de los países, acerca de la forma y de la intensidad que asumiría la intervención pública. La cooperación fiscal internacional ha resurgido - a instancias de EE.UU, la OECD, el G20 y el G7 - con bríos tal vez nunca alcanzados en la historia de la tributación internacional, con propuestas de creación de una tasa mínima sobre las rentas de las actividades empresariales y combatir la elusión fiscal y la transferencia de beneficios a jurisdicciones de baja o nula tributación, situación ésta, que adquiere importancia en la recolección de la información necesaria para determinar la riqueza, que serviría de soporte para el fortalecimiento de la imposición patrimonial. Las reformas tributarias planteadas requerirán un mayor diálogo interdisciplinario en que los expertos tributarios, necesariamente, deberán interactuar con especialistas de otras disciplinas, que incorporen un espectro amplio de perspectivas, que abarcan dimensiones sociales, políticas y económicas.

#### **REFERENCIAS**

Ahmad, E., Brosio, G., y Jiménez, J. P. (2019), "Options for retooling property taxation in Latin America," Serie Macroeconomics of Development 202, ECLAC, Santiago de Chile.

Ahmad E., G. Brosio and J. Gerbrandy (2018), *Property taxation, Economic features, revenue potential and administrative issues in a development context*. European Commission. Brussels.

Amarante, V. y Jiménez, J.P. (2015), "Desigualdad, concentración y altas rentas en América Latina" en "Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina" J.P. Jiménez (ed), Libro de la CEPAL.

Alvaredo, Facundo, Bertrand Garbinti, and Thomas Piketty, "On the Share of Inheritance in Aggregate Wealth: Europe and the USA, 1900 - 2010," Economica, 2017, 84 (334), 239–260

Atkinson, A. and J. Stiglitz (1976)," The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation." Journal of Public Economics 6, 55-75.

Bahl, R, Bird, R (2008). Tax policy in developing Countries: Looking back and forward. National Tax journal Vol. LXI, No.2.

Balestra, C., R. Tonkin (2018), "Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database", OECD Statistics Working Papers, No. 2018/01, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/7e1bf673-en.

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

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)

BID (2020), La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe (Base de datos).

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

Bird, R. M. (1991), "The Taxation of Personal Wealth in International Perspective," Canadian Public Policy, University of Toronto Press, vol. 17(3), pages 322-334, September.

Cabral, M. and C. Hoxby (2012). The hated property tax: salience, tax rates, and tax revolts. Technical report, National Bureau of Economic Research.

CEPAL (2020). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020: la política fiscal ante la crisis derivada de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19), Santiago de Chile.

CEPAL (2019). Panorama Social de América Latina 2018 Santiago: Naciones Unidas; 2019.

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

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

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.

CEPAL (2021), Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2021, Santiago de Chile.

Chamley, C. (1986). Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives. Econometrica, 54(3), 607-622. doi:10.2307/1911310

Christiansen, V. and Tuomala, M. (2008), "On Taxing Capital Income with Income Shifting," International Tax and Public Finance 15, 527–545.

CIAT (2017) Manual de Política y técnicas tributarias del CIAT. Capítulo 14: La imposición patrimonial.

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

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

D'Arcy C and Gardiner L (2017) The generation of wealth: Asset accumulation across and within cohorts, Resolution Foundation. http://www.resolutionfoundation.org/ publications/the-generation-of-wealth-asset-accumulation-across-and-withincohorts/

Davies, J. B., & Shorrocks, A. F. (2000), "The distribution of wealth". *Handbook of Income Distribution*, 1, 605–675.

Davies, James, Lluberas, Rodrigo and Shorrocks, Anthony F., (2017), Estimating the Level and Distribution of Global Wealth, 2000–2014, Review of Income and Wealth, 63, issue 4, p. 731-759

De Cesare, C., ed. (2016) Sistemas del Impuesto Predial, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Esping-Andersen, G. (1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton University Press.

Farhi, E., C. Sleet, I. Werning, and S. Yeltekin (2012), "Non-linear Capital Taxation Without Commitment," Review of Economic Studies 79, 1469–1493.

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.

Gerritsen, A., B. Jacobs, A. Rusu and K. Spiritus (2020), "Optimal Taxation of Capital Income with Heterogeneous Rates of Return," Working Paper, Erasmus University Rotterdam.

Golosov, M., A. Tsyvinski and I. Werning (2006), "New Dynamic Public Finance: A User's Guide," NBER Macroeconomics Annual, MIT Press.

Grégoire-Marchand, P. (2018) "La fiscalité des héritages: connaissances et opinions des Français", France Strategy Document de Travail 2018-02.

Henrekson, M. and D. Waldenström (2016), "Inheritance taxation in Sweden, 1885–2004: the role of ideology, family firms, and tax avoidance", The Economic History Review 69, 1228-1254.

Hills J. (2015) Good times, bad times: The welfare myth of them and us, Bristol: Policy Press.

IMF (2014), Fiscal policy and income inequality, Washington DC, enero.

IMF (2020), "Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19", abril.

IMF (2021), Fiscal Monitor 2021, Washington DC.

Jiménez, J.P. y Solimano, A. (2011), "Elites económicas, desigualdad y tributación, Serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, 2012.

Jiménez, J.P. y Mahon, J. (2021). "Es hora de gravar la riqueza en América Latina", mimeo, Jiménez, J.P, Ocampo, J.A, Podestá, A, Valdes, F. (2020). Explorando sinergias entre la cooperación tributaria internacional y los desafíos tributarios latinoamericanos en tiempos de COVID-19. Editorial CEPAL. LC/TS.2020/104. Setiembre 2020

Judd, K. (1985), "Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model," Journal of Public Economics 28, 59–83. Kaldor, N. (1956), Indian Tax Reform, Ministry of Finance, Government of India.

Kopczuk, W. (2013). "Taxation of Intergenerational Transfers and Wealth," in A. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, and E. Saez, eds., Handbook of Public Economics, Vol. 5, Elsevier.

Kopczuk, W. (2019), "Comment on 'Progressive Wealth Taxation' by Saez and Zucman," Brookings Papers on Economic Activity Fall 2019, 512-526.

Kuziemko I, Norton MI, Saez E, Stantcheva S (2015). How elastic are preferences for redistribution? evidence from randomized survey experiments. Am Econ Rev 105(4):1478–1508. https://doi.org/10.1257/aer.20130360

Landais, C., Saez, E., Zucman, G. (2020). A progressive European wealth tax to fund the European COVID response. https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response

Latindadd (2020). "Ahora o Nunca. Impuestos a la Riqueza y las Grandes Fortunas en América Latina y el Caribe".

Latinobarómetro (2020). Informe Chile 2020.

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.

Lehner, M. (2000). "The European Experience with Wealth Tax: Comparative Discussion," *Tax Law Review* 53(4): 615-692.

OCDE (2018). "Fiscalidad del ahorro de los hogares", abril.

OCDE (2018). El papel y diseño de los impuestos sobre el patrimonio neto", abril.

OCDE (2020). "Impuestos y política fiscal en respuesta a la crisis del coronavirus", mayo.

OCDE (2020). "Reformas de la política fiscal 2020: OCDE y economías asociadas seleccionadas".

OCDE (2021). "Transparencia Fiscal en América Latina 2021. Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este". Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales. OCDE.

OCDE (2021). "Inheritance taxation in OECD countries". Tax Policy Studies, May, OCDE

OECD (2021). OECD.stat.

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

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

Ondetti, G. (2021). Property Threats and the Politics of Anti-Statism: The Historical Roots of Contemporary Tax Systems in Latin America. Cambridge: Cambridge University Press.

Oxfam (2020). "¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe"

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

Peacock y Wiseman (1961). The growth of public expenditure in the United Kingdom, Princeton University Press.

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.

Piketty, T, and Saez, E. (2013). "A Theory of Optimal Inheritance Taxation," Econometrica, 81 (5), 1851–1886.

Piketty, T. (2003), "Income Inequality in France, 1901–1998". Journal of Political Economy, 111(5), pp. 1004–1042

Rosengard, J. K. (2012). Chapter 7. The Tax Everyone Loves to Hate. Principles of Property Tax Reform. In W. J.McCluskey, G. C. Cornia & L. C. Walters, (Eds.) A Primer on Property Tax: Administration and Policy (pp. 173-186). Blackwell Publishing Ltd. doi: https://doi.org/10.1002/9781118454343.ch7

Saez, E. and S. Stantcheva (2018), "A Simpler Theory of Optimal Capital Taxation" Journal of Public Economics 162, 120-142.

Saez, E. and G. Zucman (2019a). "Progressive Wealth Taxation," Brookings Papers on Economic Activity Fall 2019, 437-511.

Saez, E. and G. Zucman (2019b). The Triumph of Injustice: How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay, Orell Fuessli.

Saez, E. (2002). "The Desirability of Commodity Taxation Under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes," Journal of Public Economics, 83, 217-230.

Sandford, C. and O. Morrissey (1985). "The Irish Wealth Tax: A Case Study in Economics and Politics," The Economic and Social Research Institute Paper 123. Scheuer, F., y Slemrod, J. (2021) "Taxing Our Wealth," *Journal of Economic Perspectives* 35(1):

207-30 (Winter).

Scheve, K., y Stasavage, D. (2016). *Taxing the Rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

Scheuer, F. (2014), "Entrepreneurial Taxation with Endogenous Entry," American Economic Journal: Economic Policy 6, 126-163.

Scheuer, F. and J. Slemrod (2021). "Taxation and the Superrich," Annual Review of Economics 12, 189-211.

Scheuer, F. and I. Werning (2017). "The Taxation of Superstars," Quarterly Journal of Economics 132, 211-270.

Scheuer, F. and A. Wolitzky (2016). "Capital Taxation under Political Constraints," American Economic Review 106, 2304–2328.

Sheffrin, S. M. (2010). Fairness and Market Value Property Taxation. Challenging the conventional wisdom on the property tax, ed. R. Bahl, J. Martinez-Vazquez, and J. Youngman, 241-262.

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

Slack, E. and R. Bird (2014). "The Political Economy of Property Tax Reform", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 18, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/5jz5pzvzv6r7-en

Slemrod, J. (2001). "A General Model of the Behavioral Response to Taxation," International Tax and Public Finance 8, 119-128.

Slemrod, J. (2018). "Is This Tax Reform, or Just Confusion?" Journal of Economic Perspectives, 32(4), 73-96.

Stantcheva, S. (2020). Understanding Tax Policy: How Do People Reason? NBER Working Paper 27699. National Bureau of Economic Research.

Stiglitz, Sen and Fitoussi, (2009). Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, IEP

Stiglitz, Joseph E. (2012). The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future. New York: W.W. Norton & Co,

Straub, L., and I. Werning (2020). "Positive Long-Run Capital Taxation: Chamley-Judd Revisited," American Economic Review 110, 86-119.

Tanabe, N. (1967). "The Taxation of Net Wealth," Staff Papers (International Monetary Fund) 14: 124-168.

Tanzi, V, 2011 "Equity, transparency, cooperation and the taxation of high worth individuals", Paper presented at the International Tax Dialogue Conference, New Delhi, December 2011.

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

Viñales, G; Grau, C y Alonso, C. (2021). "La pandemia COVID-19 y los impuestos a la riqueza", Laboratorio Fiscal y Tributario CINVE.

Webber, C. y Wildavsky, A. (1986). "A History of Taxation and Expenditure in the Western World" (New York: Simon and Schuster).

Werner, A., Ivanova, A., y Komatsuzaki, T. (2021), "Latin America and Caribbean's Winding Road to Recovery," IMF Blog (8 February).

World Bank (2021). "Un impuesto sobre el patrimonio para abordar cinco disrupciones globales", World Bank Blogs.

Wulff, S. and Orair, R. (2015). "Tributação e distribuição da renda no Brasil: Novas Evidências a Partir das Declarações Tributárias das Pessoas Físicas," One Pager 312, Center for Inclusive Growth (diciembre).