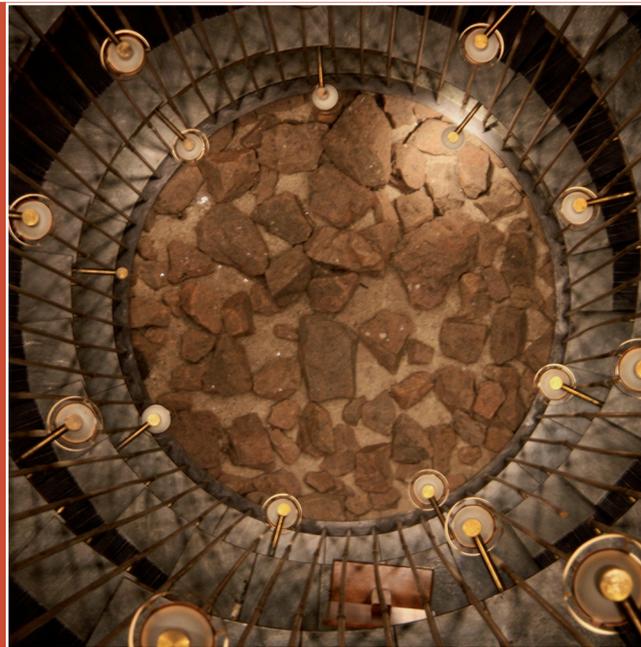


Evasión y equidad en América Latina



Juan Pablo Jiménez
Juan Carlos Gómez Sabaini
Andrea Podestá
Compiladores



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung

gtz

Evasión y equidad en América Latina

Juan Pablo Jiménez
Juan Carlos Gómez Sabaini
Andrea Podestá
Compiladores



NACIONES UNIDAS



Bundesministerium für
wirtschaftliche Zusammenarbeit
und Entwicklung



Este documento fue coordinado por Juan Pablo Jiménez, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL), Juan Carlos Gómez Sabaini, consultor de la misma División y Andrea Podestá, asistente de investigación de esa División, en el marco de las actividades de los proyectos "Política Fiscal y Equidad" (GER/06/001) y "Análisis de sistemas tributarios" (GER/08/001), ejecutados por la CEPAL en conjunto con la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ) y financiados por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ).

Se agradecen las contribuciones de Carolina Serpell, asistente de investigación de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL, en el trabajo de edición de este documento.

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

Índice

Prólogo	
<i>Alicia Bárcena</i>	7
Parte 1. Análisis regional: Una mirada global a la evasión en la imposición directa	9
I. Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe	
<i>Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá</i>	11
A. Introducción	11
B. Equidad y política tributaria	13
C. Algunos rasgos estructurales de la equidad en América Latina	16
D. La tributación como herramienta de política distributiva	22
D.1 Nivel de recaudación	25
D.2 Estructura tributaria	29
D.3 Grado de cumplimiento	33
E. Rasgos característicos de la situación tributaria en siete países latinoamericanos	34
F. La tributación directa en países seleccionados	39
F.1 La composición de los impuestos sobre los ingresos	39
F.2 Algunas características de la imposición a la renta	41
F.3 El nivel y la composición de los impuestos a la propiedad	46
F.4 Algunas consideraciones sobre tributos que sustituyen o complementan la imposición directa en los países	47
G. Resultados de los estudios de incidencia distributiva de los países	51
H. Estimación de la evasión en el impuesto a la renta	53
H.1 Importancia de las estimaciones de evasión en renta	53
H.2 Dificultades encontradas en las estimaciones realizadas	54
H.3 Resultados	56
I. Conclusiones y resultados finales	65
II. Análisis comparativo de las metodologías empleadas para la estimación de la evasión en el impuesto a la renta	
<i>Michael Jorratt y Andrea Podestá</i>	69
A. Introducción	69
B. Métodos de estimación de la evasión tributaria	70
C. Metodología básica propuesta	73
C.1 Metodología para la estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas	74

C.2 Metodología para la evasión en el impuesto a la renta de las personas físicas....	75
D. Comparación de las metodologías usadas en los estudios de casos	79
D.1 Estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas	79
D.2 Estimación de la evasión en el impuesto a las rentas personales.....	87
E. Reflexiones finales	94
Parte 2. Análisis de las experiencias regionales	95
III. Argentina: Un análisis de los tributos directos y cálculo de evasión	
<i>Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez Sabaini</i>	97
A. Consideraciones iniciales.....	97
B. Introducción al sistema tributario argentino	98
B.1 El nivel global de la recaudación tributaria.....	98
B.2 Evolución del nivel y la estructura de los ingresos tributarios (1991-2007)	100
B.3 Algunas cuestiones relacionadas al federalismo	106
C. Análisis de la imposición a la renta	107
C.1 Características generales.....	107
C.2 Relevancia de los gastos tributarios.....	112
C.3 Análisis de las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias.....	113
D. Consideraciones sobre la imposición patrimonial.....	116
D.1 El nivel y composición de los impuestos patrimoniales	116
D.2 El impuesto sobre los bienes personales.....	118
D.3 El impuesto a la propiedad inmueble	119
D.4 Algunas consideraciones sobre la situación catastral.....	121
E. Otros tributos directos	122
E.1 Derechos de exportación	122
E.2 Ganancia mínima presunta	124
E.3 Créditos y débitos en cuenta corriente.....	125
F. Una estimación de la evasión del impuesto a la renta	126
F.1 Antecedentes de medición de la evasión en Argentina	126
F.2 Dificultades más importantes que deben ser atendidas	127
F.3 Cálculo de la recaudación teórica del impuesto a la renta.....	128
F.4 Descripción de la metodología de cálculo utilizada	129
F.5 Conclusión: estimación de la evasión en el impuesto a las ganancias	133
G. Síntesis y conclusiones.....	133
IV. Chile: La tributación directa, evasión en el impuesto a la renta y desafíos	
<i>Michael Jorratt De Luis</i>	135
A. Consideraciones iniciales.....	135
B. El sistema tributario chileno y la importancia relativa de la tributación directa.....	136
B.1 Importancia de los ingresos tributarios como fuente de financiamiento del gasto público.....	136
B.2 La carga tributaria.....	136
B.3 La estructura tributaria.....	139
B.4 El gasto tributario.....	142
C. Imposición directa: los impuestos patrimoniales.....	144
C.1 Descripción de los impuestos patrimoniales	144
C.2 Análisis del impuesto territorial.....	147
D. Imposición directa: el impuesto a la renta.....	149
D.1 Visión panorámica del impuesto y su recaudación	149
D.2 Aspectos específicos del diseño del impuesto.....	153
D.3 Aspectos que afectan la equidad en el impuesto a la renta.....	158
E. Evasión en el impuesto a la renta	161
E.1 Estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas	162
E.2 Estimación de la evasión en el impuesto a la renta personal	166
F. Recomendaciones	169
F.1 Recomendaciones de política tributaria	169

F.2	Recomendaciones de administración tributaria	171
V.	Ecuador: La tributación directa, evasión y desafíos	
	<i>Jerónimo Roca</i>	175
A.	Introducción	175
B.	El sistema tributario ecuatoriano	176
B.1	La evolución de los ingresos fiscales en una perspectiva de largo plazo	176
B.2	La importancia de la tributación directa en el actual sistema tributario	178
C.	La tributación directa en Ecuador: situación actual y desafíos	185
C.1	El sistema de imposición a la renta	185
C.2	Imposición al patrimonio	194
D.	Evasión en el impuesto sobre la renta	198
D.1	Evasión en el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades (IRS)	198
D.2	Evasión en el impuesto sobre la renta de las personas naturales (IRPN)	205
E.	Conclusiones y recomendaciones	209
VI.	El Salvador: La tributación directa, evasión y desafíos	
	<i>Maynor Cabrera y Vivian Guzmán</i>	213
A.	Introducción	213
B.	El sistema tributario salvadoreño: principales características e importancia relativa de la tributación directa	214
B.1	La economía salvadoreña en los años recientes	214
B.2	El sector público en El Salvador	215
B.3	Composición de los ingresos del sector público (1990-2007)	218
B.4	Nivel y estructura de los ingresos tributarios	220
C.	Tributación directa: características principales	224
C.1	Tendencias recientes en el impuesto sobre la renta	224
C.2	Aspectos técnicos sobre la imposición a la renta	228
C.3	La renta imponible y la importancia de las rentas exentas y deducciones	234
D.	Evasión en el impuesto sobre la renta	239
D.1	Estudios previos	239
D.2	Definición de la evasión para este ejercicio	240
D.3	Medición de la brecha de recaudación en el impuesto a la renta de personas jurídicas	240
D.4	Medición de la brecha de recaudación en el impuesto a la renta de personas naturales (trabajadores asalariados y no asalariados)	242
D.5	Resultado global (personas naturales y personas jurídicas)	244
D.6	Discusión sobre los resultados	244
E.	Conclusiones y recomendaciones	245
VII.	Guatemala: La tributación directa, la evasión sobre el impuesto a la renta y sus desafíos	
	<i>Maynor Cabrera</i>	249
A.	Introducción	249
B.	El sistema tributario de Guatemala: principales características e importancia relativa de la tributación directa	250
B.1	La economía de Guatemala en los años recientes	250
B.2	El sector público guatemalteco	251
B.3	Nivel y estructura de los ingresos tributarios	252
B.4	Un sistema tributario con evolución errática	254
B.5	Impuestos Directos: dinámica creciente sin cambio estructural	256
B.6	Efectos distributivos de la tributación directa	259
C.	La imposición directa: principales características	259
C.1	Imposición a los ingresos, las utilidades y las ganancias de capital	260
C.2	Imposición a la propiedad	267
D.	Aspectos especiales de la imposición sobre los ingresos	272
D.1	El tratamiento diferenciado de contribuyentes	272
D.2	Apertura Financiera y Comercial	273

D.3 Tratamiento según el tamaño de los contribuyentes	273
D.4 Exenciones fiscales (gasto tributario).....	274
E. Estimación de la evasión en el impuesto sobre la renta en Guatemala.....	276
E.1 Estudios previos	276
E.2 Evasión en el impuesto sobre la renta de personas jurídicas.....	277
E.3 Evasión en el impuesto sobre la renta de personas naturales	279
E.4 Resultado global (personas jurídicas y naturales)	281
E.5 Vacíos legales y administrativos que propician la evasión	281
E.6 Análisis de las causas de la evasión y recomendaciones para reducirla	282
F. Conclusiones y recomendaciones	283
F.1 Conclusiones	283
F.2 Recomendaciones.....	285
VIII. México: La tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos	
<i>Daniel Álvarez Estrada</i>	287
A. Introducción.....	287
B. Visión general sobre la actual estructura impositiva en México	288
B.1 Comportamiento recaudatorio y análisis comparativo	288
B.2 Principales impuestos directos	293
C. Estimación de la evasión en el impuesto sobre la renta empresarial en México	303
C.1 Metodologías disponibles para la estimación de la evasión de impuesto sobre la renta empresarial.....	304
C.2 Excedente neto de operación, base del impuesto sobre la renta	304
C.3 Deduciones teóricas del impuesto sobre la renta no capturadas por el ENO....	308
C.4 Estimación del impuesto sobre la renta empresarial teórico.....	310
C.5 Estimación de la evasión de impuesto sobre la renta empresarial.....	311
D. Estimación de la evasión en el impuesto sobre la renta de personas físicas	313
D.1 Ingresos reportados por la ENIGH y su correspondencia con la LISR.....	313
D.2 Ajuste del ingreso de la ENIGH a cuentas nacionales.....	315
D.3 Estimación de la evasión del impuesto sobre la renta para personas físicas.....	317
E. Conclusiones y recomendaciones	320
IX. Perú: La tributación directa, evasión en el impuesto a la renta y desafíos	
<i>Luis Alberto Arias Minaya</i>	325
A. Introducción.....	325
B. El sistema tributario peruano y la importancia de la tributación directa.....	325
B.1 La evolución del nivel de la carga tributaria	326
B.2 La evolución de la estructura de la carga tributaria	328
C. La recaudación de los impuestos directos en el Perú	331
C.1 El impuesto a la renta.....	331
C.2 Los impuestos a la propiedad	335
D. La evasión en el impuesto a la renta en el Perú.....	338
D.1 Algunas consideraciones iniciales.....	338
D.2 Estudios sobre evasión tributaria para el Perú	340
D.3 Estimación de la evasión del impuesto a la renta en el Perú.....	347
E. Conclusiones y recomendaciones	354
Bibliografía.....	357

Prólogo

Como se ha señalado en reiteradas ocasiones, los países de América Latina no son los más pobres del mundo, pero presentan la más alta desigualdad de ingresos. Por este motivo, pensar en el diseño de políticas públicas orientadas a mejorar la equidad social es un imperativo intelectual y moral. La definición del papel del Estado y de la política fiscal constituye, desde esta perspectiva, una herramienta fundamental para la construcción de una mayor equidad. Para ello, las autoridades deben usar con eficiencia todas las herramientas de política fiscal disponibles y recurrir tanto al gasto público como a otros instrumentos económicos.

Es bien sabido que el Estado puede promover la equidad a través de un gasto social más eficiente, para lo cual es indispensable contar con cierto nivel de carga tributaria. No obstante, para lograr que el gasto tenga los efectos distributivos deseados, es fundamental que la estructura de financiamiento no sea regresiva, es decir, que no recaiga en mayor medida sobre los estratos medios y bajos de la población. Es en este punto donde el diseño y la estructura de los sistemas tributarios merecen especial atención como elementos de resguardo de la equidad, lo que es factible mediante el fortalecimiento de tributos cuya carga sea afrontada por los que más tienen, como los impuestos a la renta personal y al patrimonio.

Sin embargo, para que ambos instrumentos sean más efectivos a la hora de mejorar la equidad distributiva, es necesario aumentar los niveles de cumplimiento en el pago de los impuestos, en particular de aquellos que gravan los ingresos de forma progresiva, de modo de poder contar con más recursos para financiar el gasto público social.

Desafortunadamente, los países de América Latina tributan poco y mal. Se caracterizan por tener una baja presión tributaria, una estructura sesgada hacia impuestos regresivos y tasas de evasión y elusión fiscal bastante elevadas, lo que restringe la posibilidad de instrumentar políticas fiscales redistributivas y su efectividad.

Con el fin de contribuir a una mejor comprensión de los obstáculos que limitan la implementación de sistemas impositivos más equitativos y sostenibles en los países de la región, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con el apoyo del Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), ha llevado a cabo los proyectos Política fiscal y equidad y Análisis de sistemas tributarios. En el marco de las actividades de estos proyectos, se realizaron una serie de seminarios donde se debatió con autoridades y expertos fiscales acerca de los desafíos que enfrentan los países para mejorar la imposición a la renta y al patrimonio, sus efectos sobre la equidad distributiva y

las dificultades para evaluar los niveles de evasión en la tributación a la renta. Los estudios se centraron en siete países: Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú.

En esta publicación, que se ha dividido en dos partes, se compilan estos estudios y se realiza un análisis comparativo. En la primera parte, que comprende los capítulos I y II, se lleva a cabo un análisis regional con el objetivo de obtener una visión global de la problemática de la imposición directa y de la evasión tributaria en los países de la región. El capítulo I se centra en el análisis de tres elementos indispensables para lograr una política tributaria redistributiva: el nivel de recaudación, la composición o estructura tributaria y el grado de cumplimiento en el pago de impuestos. En este capítulo se estudian los principales factores que limitan la recaudación del impuesto a la renta en América Latina, con especial énfasis en la medición del grado de incumplimiento del tributo y en el diseño de mecanismos que permitan reducir la evasión en el pago del impuesto. En el capítulo II se presenta la metodología básica utilizada para el cálculo de la evasión en el impuesto a la renta societaria y personal que fue aplicada al análisis de los países y se detallan las similitudes y diferencias en la aplicación de este enfoque a los siete estudios.

En la segunda parte del documento, que abarca desde el capítulo III hasta el capítulo IX, se presenta la experiencia en cuanto a la tributación directa, la evasión en el impuesto a la renta y los principales desafíos en siete países latinoamericanos: dos de Centroamérica (El Salvador y Guatemala), dos de la región andina (el Ecuador y el Perú), dos del Cono Sur (la Argentina y Chile) y México. Como se muestra en estos capítulos, la experiencia regional es muy variada e impone importantes retos en cuanto al mejoramiento de la imposición a la renta y al patrimonio, sobre todo en lo que respecta a las elevadas tasas de evasión del primer tributo, que se sitúan entre el 40% y el 65%.

En definitiva, esta publicación contribuye al estudio de un tema poco analizado en la región, pero muy relevante tanto desde el punto de vista de las políticas sociales como de las políticas fiscales. Por esta razón, se espera que los estudios realizados sirvan de apoyo a las autoridades regionales en el diseño de reformas orientadas a un sistema tributario que, además de ser sostenible, resguarde la equidad distributiva, para así forjar un futuro más equitativo para los países de nuestra región.

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Comisión Económica
para América Latina
y el Caribe (CEPAL)

Parte 1
**Análisis regional: una mirada global
a la evasión en la imposición directa**

Capítulo I. Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe

Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan Pablo Jiménez y Andrea Podestá

A. Introducción

La alta desigualdad distributiva es uno de los rasgos más característicos de la situación social en América Latina, donde un pequeño porcentaje de la población concentra gran parte de la riqueza mientras un significativo número de sus habitantes se encuentran por debajo de los niveles de subsistencia. Esto hace particularmente importante la acción del Estado respecto de políticas distributivas, tanto a través del uso de instrumentos relacionados con el gasto público como aquellos que se encuentran vinculados con los sistemas tributarios.

Por el lado de los gastos, se puede afectar la distribución de la renta a partir de programas donde los beneficiarios no soporten la carga de su financiamiento (o sólo financien una parte) y además, es posible lograr un mayor impacto redistributivo si se aumenta el nivel y la calidad del gasto público social. La política fiscal, a través del gasto en educación, puede mejorar la equidad distributiva modificando la distribución de la propiedad de los factores productivos, haciendo así más igualitaria la distribución de capital humano y la posibilidad de generación de ingresos laborales.

Sin embargo, en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no basta con la política redistributiva que pueda hacerse a partir del gasto público sino que resulta importante el rol que juegan los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso. En términos generales, la política tributaria tiene dos maneras de influir en la distribución del ingreso. En primer lugar, a través del nivel de los ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social y, en segundo, de acuerdo con la composición de la estructura tributaria, es decir, a través de la importancia de los impuestos progresivos, como por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios. De esta forma, para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal, no sólo interesa generar una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público (y en particular el social) sino que es importante tener en consideración los segmentos de la población que aportan estos fondos.

Ya hace un tiempo que sentencias como “equitativa distribución de la renta”, “igualdad de oportunidades” o “titularización universal de los derechos económicos, sociales y culturales” pertenecen legítimamente a la órbita de expresiones que conforman el discurso sobre las políticas

públicas y fiscales¹. No obstante, debe tenerse en cuenta que la búsqueda de mayor equidad no es un proceso carente de ambigüedad. Como se verá durante el documento, la equidad es un concepto con múltiples dimensiones, cargado de connotaciones valorativas. Por ello, es importante interrogarse sobre los diferentes alcances que tienen estos conceptos, lo que resulta imprescindible para la comprensión de su relación con las políticas fiscales.

Este capítulo se centra en analizar tres elementos indispensables para lograr una política tributaria que mejore la equidad en los países de América Latina: el nivel de recaudación, la composición o estructura tributaria y el grado de cumplimiento. Lamentablemente, la gran mayoría de los países de la región presenta importantes debilidades en estos tres factores claves: la carga tributaria es baja, la estructura está sesgada hacia impuestos regresivos, y los niveles de incumplimiento en el pago de impuestos son significativos.

De acuerdo con los estudios de casos que se incluyen en los capítulos siguientes, las tasas de evasión en la imposición a la renta son muy elevadas en la región y se mueven en un rango entre 40% y 65% aproximadamente, representando una brecha de 4,6% del PIB para el promedio de los países. Estos altos niveles de evasión atentan contra cualquier efecto redistributivo que tuvieran los impuestos sobre la renta originariamente, pudiendo incrementar la desigualdad del ingreso en la región, lo que pone en cuestión su función y su esencia como herramienta de política económica.

Este último punto es muy relevante dado que un sistema impositivo puede tener un diseño teórico que persigue un determinado impacto redistributivo con impuestos a la renta que graven la totalidad de los ingresos a tasas progresivas, pero si en la práctica los niveles de evasión, elusión y morosidad son elevados, entonces se modifica el impacto distributivo buscado por la legislación tributaria. Esto afecta tanto la equidad horizontal, donde individuos con la misma capacidad de pago no afrontan la misma carga tributaria, como la equidad vertical, ya que personas con mayor capacidad contributiva tienen más oportunidades de acceder a estrategias de evasión y elusión fiscal. Al respecto este trabajo intenta suplir una carencia importante en los estudios sobre la imposición en América Latina ya que el análisis de la evasión aplicado a la imposición directa no ha tenido un desarrollo adecuado y sistemático en los países de la región, a contrario de lo que se observa en los países desarrollados.

Este capítulo lleva adelante un análisis regional, ahondando en los principales factores que limitan la recaudación del impuesto a la renta en América Latina, con especial énfasis en la medición del grado de incumplimiento del tributo como así también en el diseño de mecanismos que permitan reducir la evasión en el pago del impuesto. En particular, en este capítulo se resumen y comparan los resultados obtenidos en estudios de casos correspondientes a los siguientes países: Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú.

Para ello el capítulo se organiza del siguiente modo. En primer lugar, se introducen algunas consideraciones sobre la importancia y el significado del concepto de equidad y sus diversas manifestaciones, dedicando una especial atención al origen y el significado de la equidad en el campo tributario. Luego se examinan una serie de características estructurales de la región que se relacionan con la necesidad y posibilidad de llevar adelante una política tributaria orientada a mayor equidad en los países de América Latina. Entre los rasgos estructurales considerados se encuentran: elevados niveles de desigualdad basados en la concentración en los deciles más ricos, importantes disparidades regionales dentro de un mismo país, altos niveles de pobreza y alta informalidad. Posteriormente se reflexiona acerca de las posibilidades que tienen los sistemas tributarios latinoamericanos como instrumentos de política redistributiva, donde se destacan como principales obstáculos la insuficiente presión tributaria, la baja participación de impuestos directos y los elevados niveles de incumplimiento tributario. En las dos secciones siguientes se focaliza el análisis en la situación tributaria y en las características de la imposición directa en los siete países estudiados. Luego, se exponen brevemente los resultados de diversos estudios sobre incidencia distributiva en estos países. En la sección que le sigue se analizan y comparan los resultados obtenidos de los siete estudios

¹ Ver Basombrío (2009).

respecto a los niveles de incumplimiento en la imposición a la renta societaria y personal. Finalmente, se presentan las conclusiones y algunas recomendaciones.

B. Equidad y política tributaria²

La equidad es un término multidimensional, cargado de connotaciones valorativas, empleado para expresar las relaciones de los poderes públicos con los ciudadanos, bajo la hipótesis de igualdad básica de los mismos, al menos ante las leyes. Como se enfatizará durante este documento, la política fiscal es uno de los factores más importantes para aplicar y hacer efectivos los criterios de equidad decididos por cada sociedad. Aunque existen otros elementos de la acción pública que generan repercusiones en términos de equidad, las actuaciones presupuestarias, a partir de los ingresos y los gastos públicos, son elementos claves en las sociedades para afectar la distribución de los ingresos. Por todo esto, preguntarse sobre los diferentes alcances que tienen estos conceptos resulta apropiado para la comprensión de su relación con las políticas fiscales.

Conviene señalar, en primer lugar, que la equidad debe ser diferenciada de otros términos próximos (como la justicia o la igualdad) y vincularla a la actuación de los poderes públicos para asegurar a los ciudadanos un trato igualitario y justo. Por la cercanía en su origen etimológico se ha generado una cierta confusión entre el término equidad y el de igualdad, aunque se trata de términos muy próximos, integrados en la familia de conceptos propios del discurso sobre la justicia que, en última instancia, es la principal preocupación. La idea de una sociedad justa ha ido cambiando con el tiempo y, con ella, también han ido cambiando los significados de la equidad y la igualdad. Tal vez el principal factor diferenciador entre ambos conceptos es que, frente al componente normativo de la equidad, la igualdad tiene un significado más descriptivo y sirve para explicar las diferencias que existen entre personas, grupos o territorios.

Aunque se trata de un campo científico de largo recorrido y en el que existe una literatura abundante, se pueden resumir las principales perspectivas de la equidad en tres grandes categorías. En primer lugar, se puede referir a la equidad en las condiciones de partida. Dentro de esta categoría, cabría incluir, la garantía de igualdad formal de derechos, de igualdad de oportunidades y la de capacidades. El primer caso, se refiere a la igualdad formal, entendida como requisito previo para considerar justa una sociedad. Este concepto lleva a la necesidad de determinar los derechos que deben ser objeto de protección, a garantizar su efectiva aplicación y determinar si es o no suficiente esta primera acepción para calificar como equitativa o justa una sociedad. La idea de equidad basada en la igualdad de oportunidades y de capacidades no es sino la consecuencia de la ausencia de una situación de igualdad que permita el ejercicio de los derechos formales, ante la cual el Estado debe tratar activamente de promover la igualdad.

Una segunda agrupación incluiría a quienes vinculan el concepto de equidad con los procesos de asignación y distribución a través de mecanismos económicos como el mercado o la importancia del factor trabajo respecto a otros factores productivos. En el primer caso, “la virtud moral” del mercado procede de su capacidad para premiar a los laboriosos y eficientes y castigar a los vagos e ineficientes (Von Hayek). Como con cierta frecuencia el mercado no funciona adecuadamente, se defiende la competencia perfecta como el medio para evitar las restricciones y limitaciones que se producen en los mercados. Eso es lo que justifica la generalización de leyes e instituciones destinadas a defender la competencia en los mercados. Desde una óptica distinta, vinculada al pensamiento de David Ricardo y después de Karl Marx, se estima que el factor trabajo tiene una superioridad moral que exige (en sus consideraciones sobre el concepto de plusvalía) una especial protección frente a otros factores productivos.

El tercer grupo de posiciones respecto al concepto de equidad es el que se refiere a la defensa de la igualdad de resultados. Dentro del mismo cabría incluir a quienes defienden el criterio de hacer

² Este apartado está basado en Jiménez y Ruiz Huerta (2009).

máxima la utilidad de los miembros de una sociedad que, a veces, se ha expresado como el objetivo de “crear la mayor felicidad para el mayor número”, y a aquellos que toman como objetivo maximizar la situación de quienes están en peor situación en la sociedad. A esto último responde el criterio “maximin” defendido por J. Rawls (1971) y que, en cierto modo, puede ser interpretado como una aversión total al riesgo, en la medida en que se considera que todos los ciudadanos apoyarían este criterio ante la hipótesis de encontrarse en la escala más baja de la distribución de la renta.

Una vez repasados en forma sintética los diversos conceptos de equidad que suelen ser objeto del debate político y social, conviene recordar que la equidad no se limita sólo al ámbito tributario sino que se proyecta también sobre otros campos de la intervención pública como son la provisión de servicios públicos o las actividades de regulación. En el entorno del gasto público, la equidad implica procurar garantizar un trato adecuadamente ajustado a las circunstancias de los ciudadanos, para intentar asegurar estándares de bienestar aceptados socialmente. Aunque más recientemente, también desde la economía se han realizado diversos esfuerzos para aplicar los criterios y las técnicas de los análisis clásicos de la equidad impositiva al campo del gasto público.

Del mismo modo, cada vez interesan más las cuestiones vinculadas con los resultados de la acción total de los poderes públicos, especialmente a través de los diversos tipos de ingresos y gastos públicos que se recogen en el presupuesto³.

No obstante, y de fundamental importancia para este trabajo, el principio de equidad tiene una clara conexión con el sistema tributario y ha sido objeto de especial atención en ese ámbito. El principio de equidad impositiva, a su vez, hunde sus raíces en dos criterios básicos que pretenden justificar la aplicación y el reparto de los impuestos: el criterio del beneficio (conectado con las corrientes utilitaristas), que alude a la necesidad de establecer los tributos en función de los beneficios que los individuos obtienen de los poderes públicos y, en este sentido, guarda una estrecha relación con la vertiente del gasto; y el criterio de capacidad de pago, que pone el énfasis en la capacidad económica de los sujetos para repartir las cargas impositivas, fundamentado en las teorías del sacrificio igual que, a su vez, sirvieron para justificar la aplicación de criterios de progresividad. A éste se refiere una buena parte de las reflexiones elaboradas sobre la equidad impositiva.

El principio de equidad, o de justicia en la aplicación de los impuestos es, sin duda, el principio que más interés suscita cuando se plantea un proceso de reforma fiscal o se quieren analizar las características de un sistema tributario. De acuerdo con este principio, el sistema tributario tiene que ser equitativo en la distribución de las cargas fiscales entre los distintos sujetos que forman la colectividad, acomodándose a sus diferentes circunstancias. Trata, pues, de concretar una idea de justicia en el ámbito tributario, que se vincula con la función de redistribución de la renta y la riqueza que debe desarrollar el sector público.

Este principio podría formularse mediante la afirmación de que “todas las personas deben contribuir en la misma forma al sostenimiento de las cargas públicas”. De aquí se desprenden de manera inmediata los dos criterios en los que se ha acostumbrado a concretar su aplicación: equidad horizontal (“trato igual a quienes se hallen en igualdad de circunstancias”) y equidad vertical (“trato adecuadamente desigual a quienes se encuentran en circunstancias distintas”). En este sentido, el principio de equidad podría servir para sintetizar de algún modo, los principios político-sociales o éticos a los que se refería Neumark en su conocido trabajo, “Los principios de la imposición”; es decir, los de generalidad, igualdad, proporcionalidad y redistribución.

Conviene recordar en todo caso, que su puesta en práctica reviste mayores dificultades, en la medida en que se hace preciso llenar de contenido conceptual ideas tales como igualdad o desigualdad de trato o de circunstancias, además de valorar en qué medida se espera que el sistema fiscal contribuya a la consecución de objetivos redistributivos determinados. Desde la consolidación de los impuestos sintéticos sobre la renta, el objetivo de garantizar la proporcionalidad de los sistemas tributarios (que todos paguen en proporción a las rentas que obtienen), fue sustituido por el de

³ Ver J. Martín (1997).

progresividad (que paguen proporcionalmente más quienes más ingresos obtienen o tengan una mayor capacidad económica). Y, una vez asumido el criterio de progresividad, la tarea del legislador consistirá en determinar el nivel adecuado de progresividad del sistema impositivo, en relación con los citados objetivos y políticas.

En todo caso, parece importante insistir en el criterio de generalidad en el reparto de las cargas impositivas, por las implicaciones que tiene desde la perspectiva del concepto de ciudadanía. Todos los individuos participan en la financiación de los servicios públicos a través del pago de diferentes figuras tributarias, unas más explícitas (impuesto sobre la renta, impuesto sobre bienes inmuebles o predial) y otras más opacas (la imposición indirecta, en general) y es importante que los ciudadanos lo sepan. Sólo de ese modo pueden demandar servicios de calidad y una actitud firme de los gobiernos para garantizar la estabilidad social y económica. Cuando los individuos pagan importantes cargas públicas y son conscientes de que lo hacen, pueden demandar servicios públicos adecuados y, de ese modo, sentirse miembros activos de la sociedad en la que viven.

En particular, en el campo de la imposición personal sobre la renta, la elevación de los mínimos exentos puede plantear el problema de la ficticia exoneración del tributo a una parte de la población, lo que puede dar lugar a un cierto dualismo social (unos pagan y otros no). En realidad, todos pagan impuestos personales y por eso el esfuerzo de la administración tributaria para que todos lo sepan, es una manera moderna de hacer efectivo el principio de generalidad y de conseguir sociedades cohesionadas e “incluyentes”.

El otro gran principio de la imposición, el principio de suficiencia, es el que constituye la primera justificación de cualquier reforma tributaria. Las consideraciones de equidad carecen de sentido si no se asegura la suficiencia del sistema. Hacen falta recursos para financiar los bienes y servicios que deben ser provistos por el sector público y el sistema fiscal debe allegarlos adecuadamente. El problema que siempre se plantea en relación con el principio de suficiencia, es su carácter relativo. La suficiencia es un término subordinado a un objetivo o a unos fines que hay que cumplir. Hacen falta recursos para financiar los servicios públicos, de modo que este principio desplaza la atención desde los ingresos a los gastos. ¿Qué gastos deben financiarse? ¿Están todos justificados? ¿Es eficiente la gestión de los servicios públicos? ¿Funcionan los mecanismos de control y evaluación para garantizar la eficacia y la eficiencia del gasto público?

Tal vez la principal matización que habría que hacer respecto al principio de suficiencia es que se trata de que el sistema fiscal financie servicios de calidad. En las sociedades con mayores ingresos, los elevados niveles de presión fiscal, hacen que los ciudadanos sean crecientemente conscientes de los impuestos que pagan, aunque esto también ocurre, de manera creciente, en sociedades con niveles de presión fiscal más baja. En consecuencia, su preocupación por los servicios públicos y la calidad de los mismos se ha convertido en una característica fundamental de las sociedades modernas.

No obstante, en sociedades donde la presión fiscal es más baja, como en la mayoría de los países de la región, el principio de suficiencia tiene connotaciones diferentes. En este caso, la limitación de los recursos públicos disponibles dificulta atender las demandas ciudadanas de servicios públicos y la necesidad de conseguir recursos se convierte en un prerrequisito de la equidad: ni desde el lado de los ingresos, ni desde el del gasto público, el Estado suele tener capacidad para conseguir objetivos redistributivos significativos. En este sentido, la suficiencia debe interpretarse más como un criterio de búsqueda de fuentes para conseguir estándares de servicios públicos de calidad mínimo.

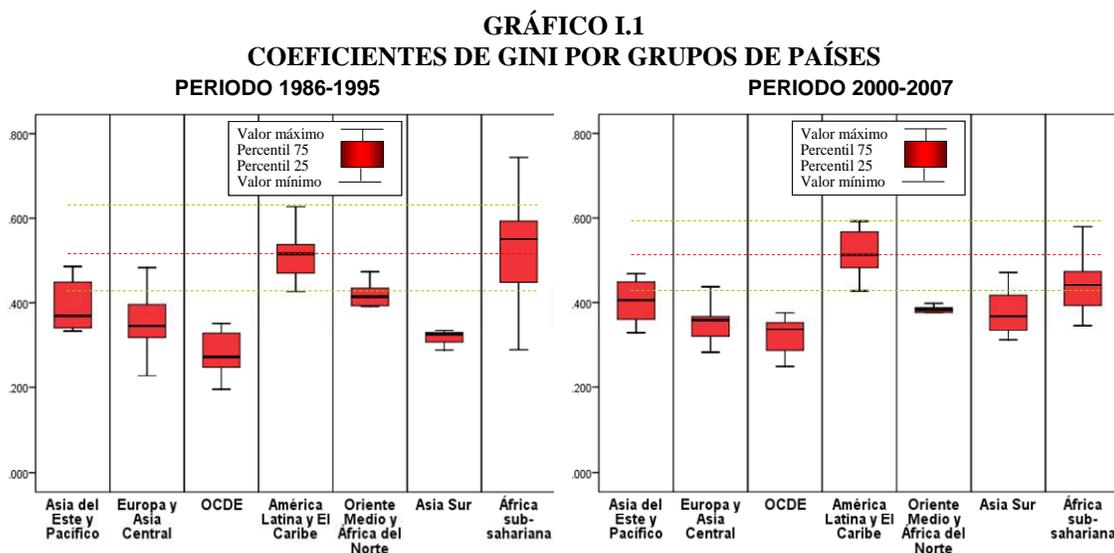
En todo caso, las consideraciones anteriores y el repaso efectuado sobre los diversos criterios de equidad advierten de la preocupación por la justicia en las actuaciones públicas y de la búsqueda de estándares de igualdad, asumidos socialmente, a través de políticas públicas que dispongan de recursos suficientes y que permitan ajustar la distribución de la renta que se produce en el mercado con carácter previo a la actuación del Estado, en función de las preferencias sociales de los ciudadanos.

C. Algunos rasgos estructurales de la equidad en América Latina

Entendiendo que, como se definió en el apartado anterior, el concepto de equidad es un concepto multidimensional, en este apartado se revisan algunas de estas dimensiones, haciendo particular énfasis en las altas diferencias en los ingresos personales, regionales y en la elevada informalidad. Esta contextualización permite destacar aquellas características que revelan claramente la necesidad de mejorar la equidad y la cohesión a través de las políticas fiscales como así también identificar los aspectos que limitan la efectividad de estas políticas redistributivas, evaluando los factores que podrían llegar a atenuarse para mejorar el impacto distributivo de la política fiscal.

Entre los factores que le dan forma a la relación entre desigualdad y política fiscal, ya sea porque limitan la capacidad de los gobiernos de generar recursos o porque revelan la necesidad de políticas redistributivas, se resaltan los siguientes: elevada desigualdad en la distribución del ingreso con fuerte concentración en el decil más rico, importantes disparidades entre jurisdicciones de un mismo país, altos niveles de pobreza e indigencia y gran dimensión de la economía informal.

La elevada desigualdad distributiva es uno de los rasgos característicos de la situación social en América Latina. La región presenta un nivel de desigualdad en la distribución personal del ingreso que es sustancialmente más alto que en otras regiones del mundo, con un coeficiente de Gini medio de 0,53. El país menos desigual de la región es aún más desigual que cualquier integrante de la OCDE o cualquier país de Oriente Medio o África del Norte.



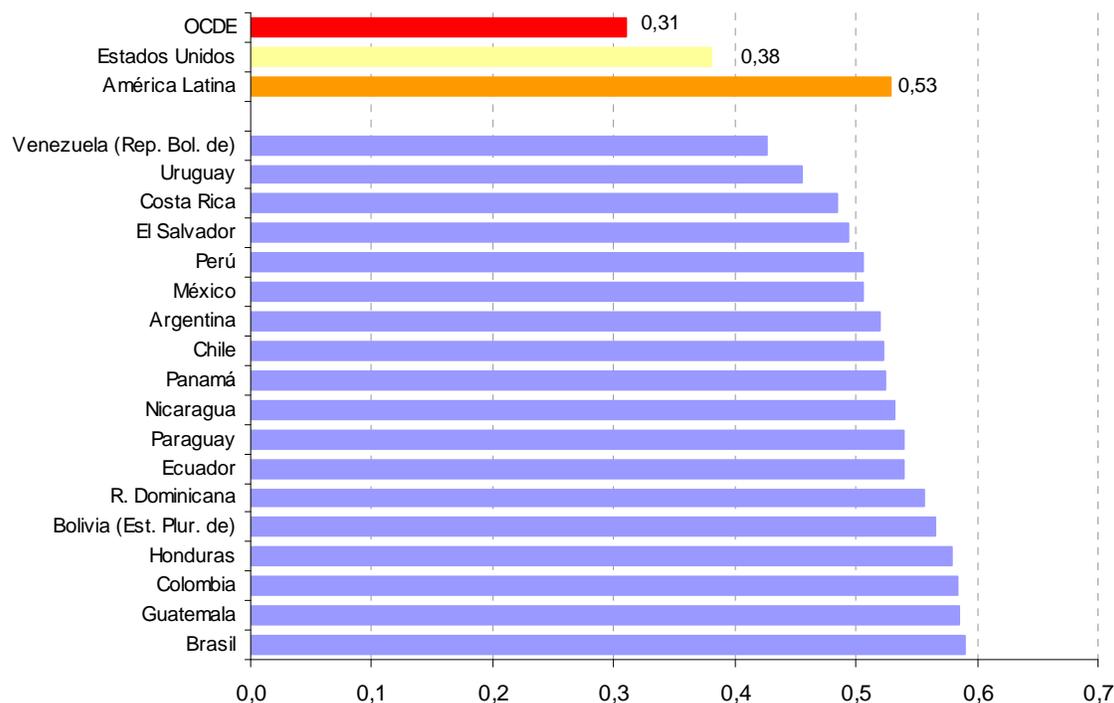
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Es más, América Latina no sólo es la más desigual de todas las regiones del mundo sino que es de las que registran menores avances en esta materia durante los últimos veinte años, tal como se aprecia en el gráfico I.1.

El coeficiente de Gini medio de 0,53 que caracteriza a la región esconde grandes diferencias entre países. Por ejemplo, hay países que presentan un coeficiente de Gini cercano a 0,6, como ocurre con Brasil, Guatemala, Colombia y Honduras. La información recogida en el gráfico I.2, confirma la situación de grave desigualdad en la región, donde la totalidad de los países latinoamericanos tienen un índice de Gini superior al 0,4 y en la mayoría de ellos el indicador se eleva por encima del 0,5.

Esto contrasta con los indicadores de los países de la OCDE, donde el índice de Gini se sitúa en un promedio de 0,3.

GRÁFICO I.2
ÍNDICES DE DESIGUALDAD DE GINI EN LA OCDE
Y EN AMÉRICA LATINA, 2003-2007



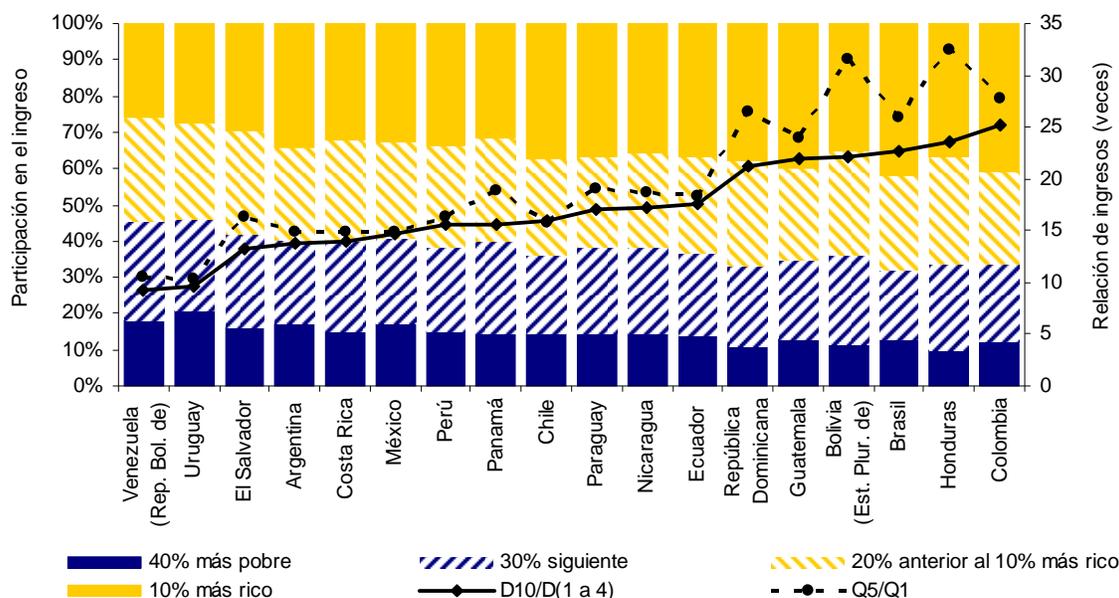
Fuente: CEPAL y OCDE.

Es importante tener en cuenta un rasgo distintivo de la desigualdad en la región: la elevada fracción del ingreso que capta el estrato más alto, es decir, el 10% de los hogares más ricos, tal como se evidencia en el gráfico I.3. En promedio, este grupo concentra un 35% de los ingresos totales, aunque se observa una importante dispersión en torno a este valor. Mientras que en Uruguay y Venezuela la participación del decil superior es inferior al 28% de los recursos totales, en Brasil y Colombia ésta supera el 40%. En el otro extremo, el estrato conformado por el 40% de los hogares de menores ingresos capta en promedio un 15% del ingreso total, alcanzando los valores más bajos en Honduras, República Dominicana y Bolivia, donde no excede el 11%⁴.

A su vez, si bien las brechas entre los deciles intermedios no son tan pronunciadas, entre el decil de más altos ingresos y el que le sigue la brecha es muy significativa. Mientras en los países europeos, el ingreso del décimo decil supera en 20% o 30% al del noveno, en América Latina esta distancia suele ser mayor al 100% y en algunos casos rodea el 200%. Esta particular forma de la desigualdad contrasta con la alta debilidad de las estructuras tributarias latinoamericanas en lo que se refiere a impuestos basados en el principio de la capacidad de pago.

⁴ Para más detalle ver Panorama Social de América Latina 2008 de CEPAL.

GRÁFICO I.3
ESTRUCTURA DE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO POR DECILES,
ALREDEDOR DE 2007
(En porcentajes y veces)



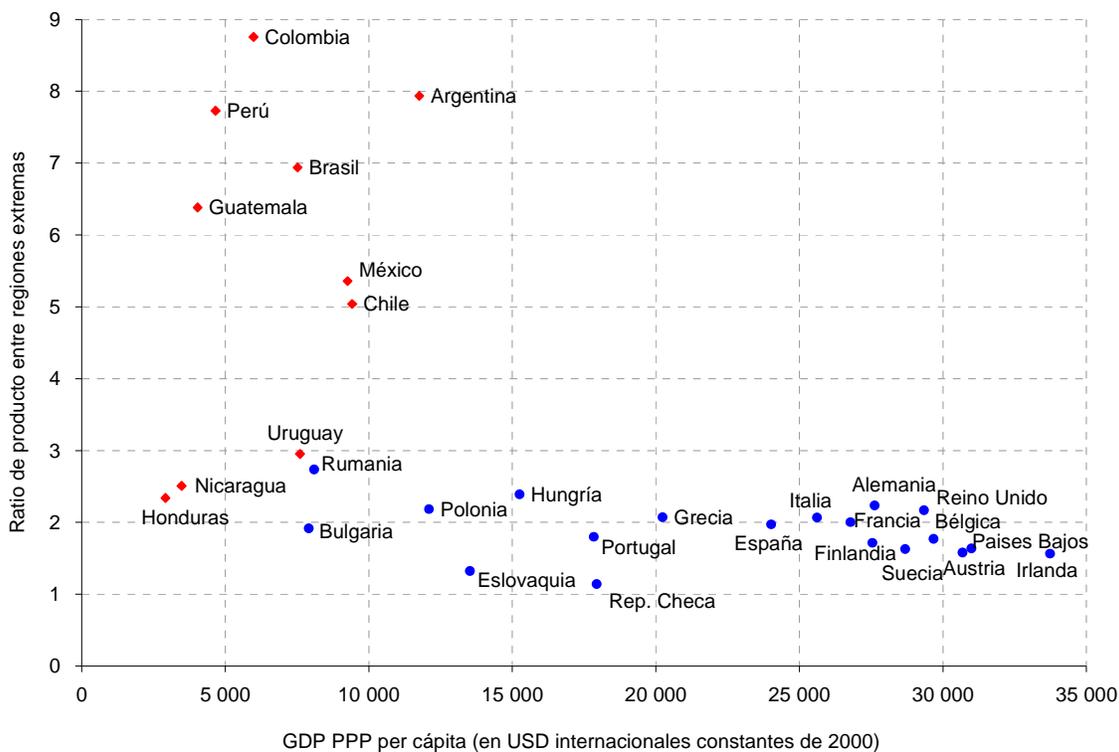
Fuente: CEPAL (2008a).

Nota: hogares ordenados según su ingreso per cápita.

Una dimensión adicional de la desigualdad en América Latina y de especial interés a los efectos del diseño de políticas públicas descentralizadas y su posibilidad de financiamiento es la consideración del grado de desigualdad territorial. A diferencia de lo que sucede en regiones de mayor desarrollo, la región presenta elevadas brechas de ingreso entre regiones de un mismo país, lo que demanda una atención especial. Para ilustrar este punto se han considerado las brechas del producto per cápita entre el valor más elevado y el más bajo de las jurisdicciones subnacionales para un grupo de países de la región.

En el gráfico I.4 se observa la relación entre ese indicador y el PIB per cápita para países europeos y latinoamericanos. A excepción de los países centroamericanos de menor territorio y Uruguay (país con mejores indicadores de equidad y de organización marcadamente unitaria), las brechas entre jurisdicciones ricas y pobres son muy fuertes y superiores a cualquier caso europeo. Por ejemplo, mientras que en Europa el PIB per cápita de la jurisdicción más rica casi duplica el correspondiente a la zona de menor ingreso de ese mismo país, en América Latina esta relación se sitúa en el orden de 6 veces. Ello estaría indicando la complejidad de la tarea de mejorar la equidad y la cohesión y, fundamentalmente, de hacerlo mediante políticas descentralizadas, ya que las regiones más pobres son precisamente las que presentan una base imponible más reducida para financiar las prioridades de gasto público local (como infraestructura, salud y educación).

GRÁFICO I.4
RELACIÓN ENTRE BRECHAS DEL PIB REGIONAL PER CÁPITA ENTRE EL VALOR MÁS ELEVADO Y EL MÁS BAJO Y EL PIB PER CÁPITA EN AMÉRICA LATINA Y EUROPA



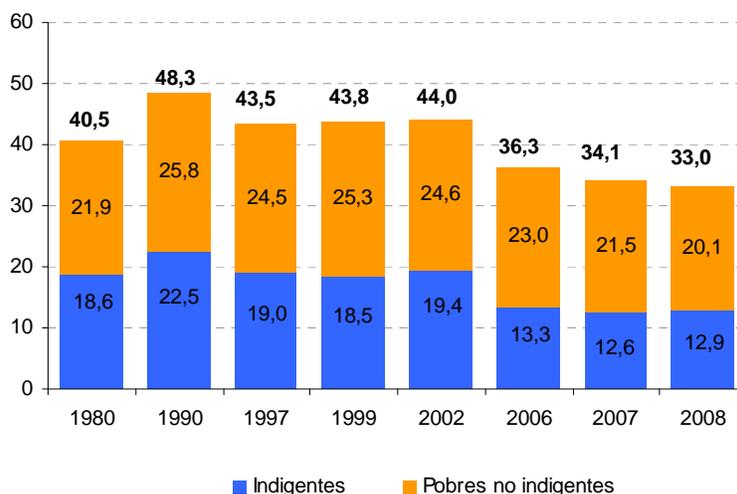
Fuente: Cetrángolo (2007).

Las jurisdicciones más pobres no cuentan con una base imponible suficiente para obtener los recursos fiscales necesarios para el financiamiento de los gastos locales, lo que implica la existencia de diferentes capacidades de los gobiernos subnacionales para la provisión de servicios públicos. Esto implica una dificultad adicional para el diseño de políticas públicas orientadas a mejorar la equidad distributiva en la región.

Los niveles de pobreza constituyen otra variable importante para comprender la situación de los países latinoamericanos respecto de su capacidad de generar recursos que permitan satisfacer las necesidades de la población y diseñar políticas públicas que contribuyan a una mayor equidad.

De acuerdo con el Panorama Social de América Latina de CEPAL (2009), las últimas estimaciones disponibles para los países de América Latina indican que en 2008 un 33% de la población se encontraba en situación de pobreza. Por su parte, la extrema pobreza o indigencia abarcaba a un 12,9% de la población. Así, el total de pobres alcanzaba los 180 millones de personas, de las cuales 71 millones eran indigentes. Según esta información, las tasas de pobreza e indigencia disminuyeron alrededor de 11 y 6,5 puntos porcentuales respectivamente entre 2002 y 2008. Sin embargo, el 2008 fue el último año de un sexenio caracterizado por la reducción de la pobreza y la disminución de la desigualdad, dado que se estima que en 2009 podría producirse un incremento de las tasas de pobreza e indigencia en torno a 1,1 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente. Con ello, el número de pobres en la región aumentaría en cerca de 9 millones de personas, de los cuales más de la mitad serían indigentes.

GRÁFICO I.5
SITUACIÓN DE LA POBREZA Y DE LA INDIGENCIA EN AMÉRICA LATINA
(En porcentajes)^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2009), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

^a Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

A su vez, existe una importante heterogeneidad de la pobreza entre los países de la región, donde los menores niveles se registran en Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica, con tasas de pobreza inferiores al 22% y tasas de indigencia de entre un 3% y un 7%. Los países con las tasas más altas de pobreza e indigencia, que superan el 50% y el 30% respectivamente, son Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

Estas importantes diferencias entre los niveles de pobreza e indigencia de los países tienen un importante impacto en la capacidad de los sectores públicos de recaudar impuestos. No obstante, son justamente estos países los que requieren mayores recursos para cubrir, al menos, las necesidades básicas de los que menos tienen.

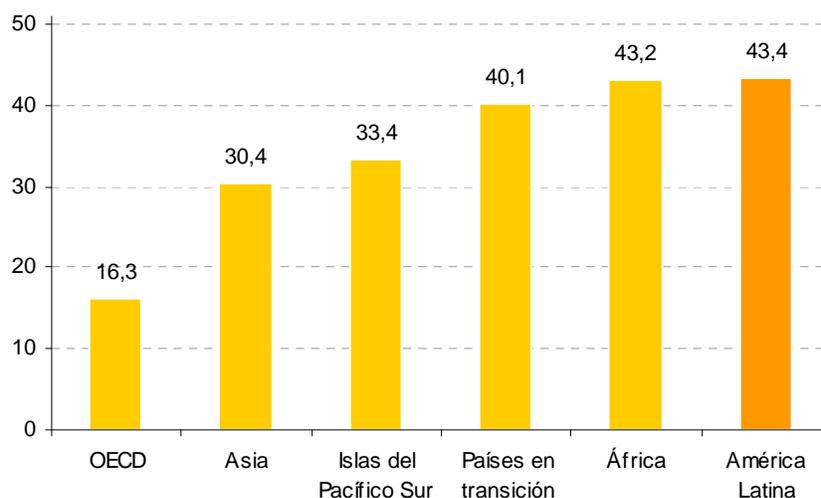
Una dimensión adicional a considerar es el alto nivel de la economía informal. Las estimaciones sobre la economía subterránea o economía informal pueden dar una aproximación a la problemática de la evasión fiscal, dado que estas cuantificaciones intentan medir los ingresos no incluidos en los cálculos del ingreso nacional, tratándose, generalmente, de actividades que quedan sin declarar. Sin embargo, estas aproximaciones no brindan un panorama acabado sobre el grado de cumplimiento en el pago de impuestos, ya que, por un lado, no alcanza a medir la evasión en la que incurren los sectores registrados de la economía, y por otro lado, no todos los ingresos de los sectores informales estarían sujetos al pago de impuestos (por ejemplo, por la existencia de exenciones).

Tal como indican Schneider y Enste (2000) los estudios que buscan medir la economía subterránea enfrentan, en primer lugar, la dificultad de definirla. Estos autores señalan que la economía oculta, llamada también subterránea, informal o paralela, comprende no sólo las actividades ilícitas sino también los ingresos no declarados procedentes de la producción de bienes y servicios lícitos, tanto de transacciones monetarias como de trueques. Dentro del primer grupo se encuentran, por ejemplo, el comercio de bienes robados, la producción y comercialización de drogas, el contrabando, etc. Entre las actividades lícitas informales se puede mencionar a los ingresos no declarados de trabajos por cuenta propia; los sueldos, salarios y activos de trabajos no declarados relacionados con bienes y servicios lícitos, descuentos a empleados para eludir impuestos, trueque de bienes y servicios lícitos, trabajos

domésticos, etc. Por lo tanto, la economía oculta incluye toda actividad económica que, en general, estaría sujeta a impuestos si fuera declarada a las autoridades tributarias.

De acuerdo con las estimaciones de estos autores respecto de la dimensión de la economía informal en países desarrollados y en desarrollo, utilizando varios métodos como el de insumos físicos o consumo de electricidad, el enfoque de la demanda de dinero y el enfoque de la variable latente o modelo DYMIMIC, América Latina es la que registra la mayor economía informal del mundo, incluso superior al de otras regiones de países en desarrollo⁵.

GRÁFICO I.6
LA ECONOMÍA INFORMAL EN EL MUNDO - PROMEDIO 2002/2003
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de Schneider (2006).

La economía informal ha ido aumentando en todas las regiones del mundo y los países de América Latina no han sido la excepción en este comportamiento, tal como se puede apreciar en el cuadro I.1.

⁵ El método de insumos físicos estima el crecimiento de una economía oculta a partir del consumo de energía eléctrica, restando la tasa de crecimiento del PIB oficial de la tasa de crecimiento del consumo de energía eléctrica total. El enfoque de la demanda de dinero estima la economía oculta a partir de la demanda de dinero en efectivo, suponiendo que las transacciones subterráneas se realizan en efectivo y que un incremento de la economía informal elevará su demanda. En el modelo de la variable latente o modelo DYMIMIC (*Dynamic multiple-indicators multiple-causes*) se estiman las dimensiones de la economía informal como una función de variables observables (por ejemplo la carga impositiva, la reglamentación gubernamental, etc.) así como de variables en que las actividades económicas informales dejan rastros, como el dinero en efectivo, la jornada oficial de trabajo, el desempleo, etc. Para una descripción detallada de los diversos métodos véase Schneider y Enste, “*Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences*”, *The Journal of Economic Literature*, 2000, 38/1, págs. 77–114.

CUADRO I.1
TAMAÑO DE LA ECONOMÍA INFORMAL
EN PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En porcentajes del PIB según métodos DYMIMIC y de Demanda de Dinero)

País	Promedio 1990/91	Promedio 1994/95	Promedio 1999/2000	Promedio 2001/02	Promedio 2002/03
Argentina	22,1	24,8	25,4	27,1	28,9
Bolivia (Estado Plurinacional de)	55,4	60,4	67,1	68,1	68,3
Brasil	32,5	36,4	39,8	40,9	42,3
Chile	13,6	16,4	19,8	20,3	20,9
Colombia	33,4	36,2	39,1	41,3	43,4
Costa Rica	22,0	24,2	26,2	27,0	27,8
República Dominicana	28,4	30,4	32,1	33,4	34,1
Ecuador	28,9	31,4	34,4	35,1	36,7
El Salvador			46,3	47,1	48,3
Guatemala	41,4	45,9	51,5	51,9	52,4
Haití			55,4	57,1	58,6
Honduras	40,7	44,3	49,6	50,8	51,6
Jamaica	31,4	33,2	36,4	37,8	38,9
México	24,1	27,1	30,1	31,8	33,2
Nicaragua	40,1	43,2	45,2	46,9	48,2
Panamá	51,4	58,2	64,1	65,1	65,3
Paraguay			27,4	29,2	31,4
Perú	47,1	52,3	59,9	60,3	60,9
Puerto Rico			28,4	29,4	30,7
Uruguay	41,3	45,3	51,1	51,4	51,9
Venezuela (República Bolivariana de)	27,4	30,4	33,6	35,1	36,7
Promedio simple	34,2	37,7	41,1	42,2	43,4

Fuente: Schneider (2004 y 2006).

En definitiva, la dimensión de la economía informal es una característica que hay que tener en consideración cuando se analice más adelante el problema de la evasión impositiva en la región y las recomendaciones que se efectúen en esta materia. Las transacciones que se llevan a cabo en la economía subterránea reducen la recaudación fiscal y por lo tanto disminuyen la capacidad de financiamiento del gasto público. Además, un incremento de las tasas impositivas, sin un adecuado control, podría traducirse en un crecimiento de las actividades ocultas si ocurre un desplazamiento de empresas y trabajadores desde el sector formal al informal, dificultando aún más la capacidad de los gobiernos de generar recursos.

D. La tributación como herramienta de política distributiva

Como se señaló en la sección anterior, América Latina es la región más desigual del planeta. Ante los múltiples problemas asociados a una sociedad fragmentada donde coexisten un pequeño porcentaje de la población que concentra la mayor parte de la riqueza y amplias mayorías por debajo de los niveles de subsistencia, cabe preguntarse cuál es el rol de las políticas públicas en relación con la distribución del ingreso y, más específicamente, cuál es el de la política tributaria en particular.

En este sentido se observa que aún persiste una corriente que apoya la tesis de que una distribución más justa de la riqueza será resultado de un crecimiento sostenido de la economía, y que

por este motivo deben priorizarse los objetivos de eficiencia antes que los de equidad, ya que estos últimos son vistos muchas veces como “nocivos” a la inversión y al crecimiento del producto. Esta corriente es la que prevaleció en los últimos 30 años en la región en distintos campos de la política pública y especialmente en la política tributaria. En otras palabras, el objetivo que guió a la tributación y que explica su actual diseño e impacto sobre el bienestar de la sociedad es el de generar recursos sin perjudicar posibles inversiones ni afectar la “neutralidad” de la economía.

Desde fines de la década del noventa y hasta la actualidad comienza a observarse un viraje de las prioridades de los gobiernos y de las recomendaciones propuestas por los organismos internacionales, y a cobrar cada vez más fuerza la idea de un crecimiento económico con equidad. Sin embargo, por el momento este cambio de paradigma no parece haber sido traducido en políticas concretas, tanto por limitaciones técnicas como también por limitaciones de carácter político, como lo demuestra la falta de voluntad política a la hora de confrontar con los distintos grupos de interés.

En el ámbito de la política tributaria, las reformas aplicadas entre la década del ochenta y del noventa tendieron principalmente a lograr una mayor recaudación a través de una simplificación de los tributos, buscando mayor neutralidad y persiguiendo una modernización del sistema tributario y de la administración tributaria. En cuanto al diseño de los principales tributos se observa una reducción de las tasas de imposición a la renta personal -sin una consiguiente expansión de sus bases-, y una disminución de los impuestos al comercio exterior compensada a través de una expansión en las tasas y la base del IVA, convirtiendo a este último en el principal instrumento de recaudación⁶.

Durante este período los criterios de progresividad, característicos de la tributación directa, fueron dejados de lado, en gran medida desplazados en orden de prioridades por los criterios de neutralidad y eficiencia. Esto se ve plasmado en el actual diseño de las estructuras tributarias de la región, cuya característica distintiva en comparación con los países más desarrollados es una marcada regresividad, lo que implica que en la mayoría de los países luego de la recaudación de impuestos se registra un incremento en la concentración del ingreso.

En este sentido, cabe destacar una observación hecha por diversos estudios⁷ sobre la cual se tiene poco conocimiento: la comparación entre los niveles de desigualdad anteriores a la intervención del Estado entre los países de América Latina y los países más desarrollados demuestra que estos niveles son similares y que hasta en muchos casos la desigualdad es mayor en los países más desarrollados. Sin embargo, como surge de las conclusiones del estudio de Chu, Davoodi y Gupta⁸, mientras que en los países industrializados la distribución se mejora efectivamente a través de los impuestos y gastos, en los países en desarrollo no se cuenta con políticas redistributivas adecuadas para lograr un grado de igualdad comparable al de los países desarrollados.

Al respecto, se señala que la política fiscal, tanto en relación con los ingresos como los gastos públicos, es una de las herramientas más importantes que tiene el Estado para influir sobre la distribución del ingreso. Las características que la misma tome determinarán sus efectos sobre los niveles de cohesión y equidad por una parte, y fragmentación e inequidad por la otra.

Respecto a la política tributaria, ésta puede influir en la estructura de la distribución de ingresos de un país desde dos formas distintas. En primer lugar, mediante la captura de fondos para ser dedicados al financiamiento de los gastos públicos orientados a la creación y fortalecimiento del capital humano, financiando gastos en salud, educación, sanidad y otros. De esta forma la política tributaria se constituye en un factor que contribuye a la formación de capital humano, mejorando el ingreso de mercado y por lo tanto la “distribución primaria”, es decir, antes del proceso de impuestos y transferencias. En segundo lugar, la política tributaria puede influir en la estructura de la distribución

⁶ Gómez Sabaini (2006) “Tributación en América Latina: En busca de una nueva agenda de reformas”

⁷ BID (2006) “La Equidad Fiscal en los Países Andinos”; Gómez Sabaini (2006) “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”.

⁸ Chu, Davoodi y Gupta (2000) “Las políticas de Distribución del Ingreso e Impuestos y Seguridad Social en países en desarrollo”.

de rentas mediante un sistema de impuestos progresivos procurando de esta forma un cambio en la “distribución secundaria”, es decir, luego del efecto de esas políticas. En ese plano la imposición sobre la renta y los patrimonios, entre otros, adquieren un papel especial⁹.

¿Cuáles son las características que limitan el papel redistribuidor del Estado en América Latina? Las tres principales características que se señalan son: presión tributaria baja, tributación regresiva y gasto público orientado deficientemente¹⁰. No obstante, las opiniones en torno a la necesidad de modificar estas características no son unánimes. Se puede encontrar amplio consenso acerca de la necesidad de aumentar los esfuerzos en dirección a una mayor progresividad del gasto público. En cuanto a lograr mayores niveles de presión tributaria el consenso es más limitado aunque relativamente importante. En cuanto a la implementación de reformas en dirección a una mayor progresividad, las voces no se escuchan con tanta fuerza.

En líneas generales se observa una resignación frente a las limitaciones estructurales que enfrenta la imposición directa en la región, como pueden ser la extensión de los sectores informales, la inexistencia de una clase media extendida, administraciones tributarias deficientes, escasa voluntad política, y elevados niveles de evasión y elusión. La existencia de estas limitaciones, a las cuales se suma un discurso en pos de la neutralidad y la eficiencia económica, lograron que los esfuerzos concretos por desarrollar impuestos directos en la región brillen por su ausencia y que la política tributaria se dirija principalmente a fortalecer la imposición al consumo. Esto explica que el principal instrumento redistribuidor de la política tributaria, es decir, el impuesto a la renta personal, recauda en promedio 1,5% del PIB en los países de América Latina, respecto al 9 % en los países de la OECD.

Evidentemente, entre los especialistas hay opiniones diversas respecto de la potencialidad de los impuestos como instrumento de redistribución. Sin embargo, la permanencia de esta estructura tributaria regresiva a lo largo de los años es reflejo de que existe una idea predominante, al menos entre aquellos especialistas que inciden en la política tributaria, cual es que la redistribución más efectiva se logra a través del gasto social, en tanto que la política tributaria debe guiarse por criterios de eficiencia¹¹.

Cabe entonces cuestionar los motivos que explican los bajos niveles de recaudación del impuesto a la renta en la región. En este sentido se debe comenzar por destacar dos características salientes del mismo: tasas legales bajas (y tasas efectivas más bajas aún) y bases imponibles estrechas.

Tanto la estrechez de las bases imponibles como el bajo nivel de las tasas efectivas son causa –entre otras cosas– de los elevados niveles de evasión, así también como de los tratos preferenciales y las “lagunas” tributarias característicos de los sistemas tributarios de la región. En este contexto dejan de cumplirse los requisitos básicos de equidad, esto es, que las personas con la misma capacidad de pago paguen lo mismo (equidad horizontal) y que las personas con mayor capacidad de pago paguen más (equidad vertical)¹².

Tanto la equidad horizontal como la equidad vertical enfrentan importantes desafíos para ser llevadas a la práctica en los países de América Latina. Las injusticias derivadas de esto perjudican profundamente la legitimidad de los sistemas tributarios y terminan por afectar la capacidad recaudatoria de los mismos. Es de esta manera que los países de la región se encuentran en un círculo vicioso de tributación regresiva y recursos escasos, desigualdad en la distribución del ingreso y deslegitimación de las instituciones públicas y del rol del Estado¹³.

Se destaca entonces la necesidad de fortalecer la tributación directa y generar un mejor balance entre ésta y la tributación indirecta. Como señala Jorratt (2009) en el informe correspondiente a la tributación en Chile, cualquier intento por dotar al sistema tributario de un mayor impacto redistributivo

⁹ Gómez Sabaini (2006) op.cit.

¹⁰ Goñi, López y Servén, Banco Mundial (2008) op.cit.

¹¹ Jorratt (2009) “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”.

¹² Musgrave R. y Musgrave P. (1992) “Hacienda pública: teórica y aplicada”.

¹³ Gómez Sabaini y O’Farrell (2009) “La Economía política de la política tributaria en América Latina”.

requerirá de un rediseño del impuesto a la renta y de los impuestos patrimoniales, que les otorgue una mayor participación en la recaudación total, al mismo tiempo que un mayor grado de progresividad.

Al respecto señala que el control de la evasión y elusión tributaria son esenciales, pues es un hecho cierto que ambos fenómenos son una de las principales fuentes de inequidad. En efecto, la evasión lesiona la equidad horizontal, puesto que los evasores terminan pagando menos impuestos que aquellos contribuyentes que, con igual capacidad de pago, deciden cumplir sus obligaciones tributarias. Pero la evasión también puede reducir la equidad vertical, sobre todo en los impuestos progresivos a la renta, pues los estímulos a evadir serán mayores mientras más altas sean las tasas impositivas soportadas. A ello se agrega que las personas de mayores recursos pueden acceder con mayor facilidad a asesorías profesionales que muchas veces promueven estrategias de elusión tributaria o reducen los riesgos del incumplimiento.

En una misma línea, Roca (2009) señala que el diseño teórico del impuesto a la renta personal puede perseguir un determinado impacto redistributivo que, en la práctica, no se conseguirá si la evasión reduce significativamente la recaudación del impuesto¹⁴. En cuanto al nivel de las tasas, menciona que el impuesto a la renta empresarial en la mayoría de los países de América podría definirse como dicotómico pues, pese a la existencia de una tasa nominal alta (28% promedio en 2006), la tasa efectiva es significativamente menor, producto de la concesión de una multiplicidad de beneficios tributarios. Esto último implica al mismo tiempo menores recursos para realizar gasto social progresivo, mayor inequidad horizontal y mayores oportunidades de evasión y elusión.

Se puede resumir, entonces, los tres elementos indispensables para lograr una política tributaria redistributiva: (1) nivel de recaudación; (2) composición o estructura tributaria y (3) grado de cumplimiento.

D.1. Nivel de recaudación

Diferentes estudios en la materia demuestran que el nivel de recaudación potencial para los países de la región es considerablemente más alto que la recaudación efectiva¹⁵. Esto quiere decir que existe margen para aumentar los ingresos públicos a través de los cuales financiar el gasto social. Además de aumentar la capacidad redistributiva del Estado gracias a la provisión de mayores recursos, como señala Musgrave, “un nivel alto de imposición pero moderadamente progresivo, puede tener un impacto mayor sobre la distribución de la renta que un nivel bajo pero con fuerte progresividad”.

De esta forma, los países latinoamericanos, además de presentar los mayores índices de desigualdad cuentan con menores ingresos tributarios para la implementación de políticas tendientes a atenuar las disparidades regionales, disminuir los niveles de pobreza e indigencia y mejorar la distribución del ingreso.

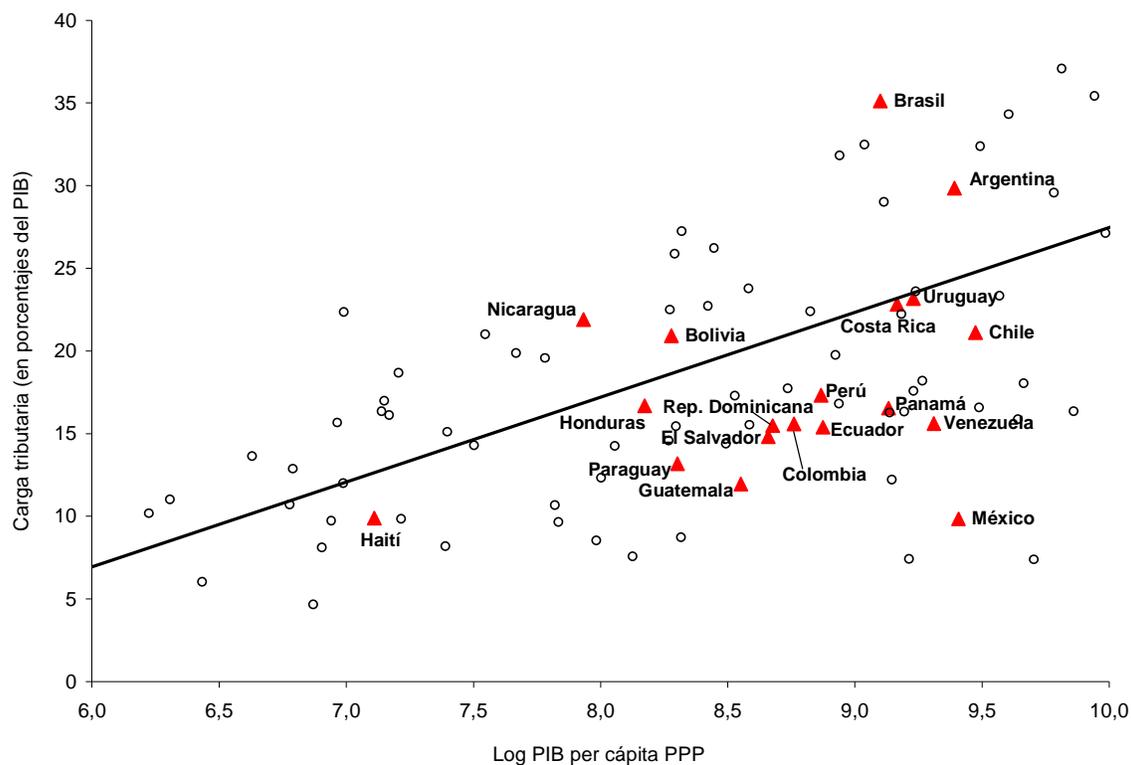
A pesar de las diferencias entre los países de la región, en general, la carga tributaria es baja, tanto cuando se la compara con la correspondiente a países de otras regiones como en relación a su propio nivel de desarrollo. Generalmente, se señala que los países con un mayor nivel de desarrollo cuentan con un sector público más amplio y por lo tanto tendrían una mayor carga tributaria. Por ello en el siguiente gráfico se realiza una comparación entre 121 países, a través de un análisis de regresión de corte transversal que considera la relación entre la carga tributaria y el logaritmo del PIB per cápita¹⁶.

¹⁴ Roca (2009) “Tributación Directa en Ecuador: Evasión, Equidad y Desafíos de Diseño”.

¹⁵ Perry y otros (2006) para Latinoamérica “Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos”; Agosin y otros (2004) para Centroamérica “Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica”.

¹⁶ Es importante aclarar que este ejercicio simple no pretende realizar un análisis de los determinantes de la carga tributaria de cada país, ya que hay otras variables importantes que deberían considerarse para la formulación de un modelo de ese tipo.

GRÁFICO I.7
CARGA TRIBUTARIA EN COMPARACIÓN CON EL PIB PER CÁPITA PPP
(En porcentajes del PIB y en logaritmos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, OCDE y WDI Banco Mundial

Nota: Para los países de América Latina, la cobertura corresponde a gobierno central, excepto para Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Costa Rica que se refiere a gobierno general.

Como puede observarse sólo cuatro países latinoamericanos, de los diecinueve considerados en la muestra, se encuentran por encima de la línea de regresión. En los casos de Argentina, Bolivia, Brasil y Nicaragua podría decirse que su presión tributaria es elevada en comparación con su nivel de PIB per cápita. Uruguay y Costa Rica se encuentran muy cercanos a la línea de regresión, es decir, la carga tributaria en esos dos países pareciera adecuada en relación a su nivel de desarrollo. Los restantes trece países de la región presentan un nivel de presión tributaria que es claramente menor al que deberían tener de acuerdo a sus niveles de desarrollo.

Este simple ejercicio está mostrando que existe espacio en la gran mayoría de los países para aumentar la presión tributaria. En términos agregados, se podría decir que dado el nivel de desarrollo económico de la región, la carga tributaria podría incrementarse en promedio, cerca de 3 puntos del producto. Sin embargo, si se deja fuera de este promedio a los cuatro países cuya carga tributaria efectiva excede a la potencial, el margen para aumentar los ingresos impositivos sube a 5 puntos del PIB.

Este valor promedio de la brecha entre carga tributaria potencial y efectiva esconde diferencias significativas entre países. Se destaca el caso de México donde, de acuerdo con su nivel de desarrollo, la presión tributaria es menos de la mitad de la recaudación potencial. Otros países con posibilidades de incrementar la carga tributaria para hacerla más compatible a su nivel de PIB per cápita son: Venezuela, Guatemala, Panamá y Ecuador, donde el aumento de la misma podría situarse entre 6,3 y 8,3 puntos del producto. A excepción de Guatemala, en los otros cuatro países existen importantes ingresos no tributarios (provenientes del petróleo o del canal de Panamá) que compensan en parte este bajo nivel de recaudación tributaria.

CUADRO I.2
CARGA TRIBUTARIA EFECTIVA Y POTENCIAL EN PAÍSES
DE AMÉRICA LATINA, PROMEDIO 2007-2008
(En porcentajes del PIB)

País	Carga tributaria efectiva	Carga tributaria potencial	Diferencia absoluta	Diferencia relativa
	(a)	(b)	(a)-(b)	(a)/(b)
Argentina	29,9	24,3	5,5	1,23
Bolivia (Estado Plurinacional de)	20,9	18,6	2,3	1,12
Brasil	35,1	22,8	12,3	1,54
Chile	21,1	24,8	-3,7	0,85
Colombia	15,6	21,1	-5,5	0,74
Costa Rica	22,8	23,2	-0,4	0,98
Ecuador	15,4	21,7	-6,3	0,71
El Salvador	14,8	20,6	-5,8	0,72
Guatemala	12,0	20,0	-8,1	0,60
Haití	9,9	12,6	-2,8	0,78
Honduras	16,7	18,1	-1,4	0,92
México	9,8	24,4	-14,6	0,40
Nicaragua	21,9	16,9	5,0	1,30
Panamá	16,5	23,0	-6,5	0,72
Paraguay	13,2	18,8	-5,6	0,70
Perú	17,3	21,6	-4,3	0,80
Rep. Dominicana	15,5	20,7	-5,2	0,75
Uruguay	23,2	23,5	-0,3	0,99
Venezuela (República Bolivariana de)	15,6	23,9	-8,3	0,65
Promedio ALC	18,3	21,1	-2,8	0,87

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, OCDE y WDI Banco Mundial.

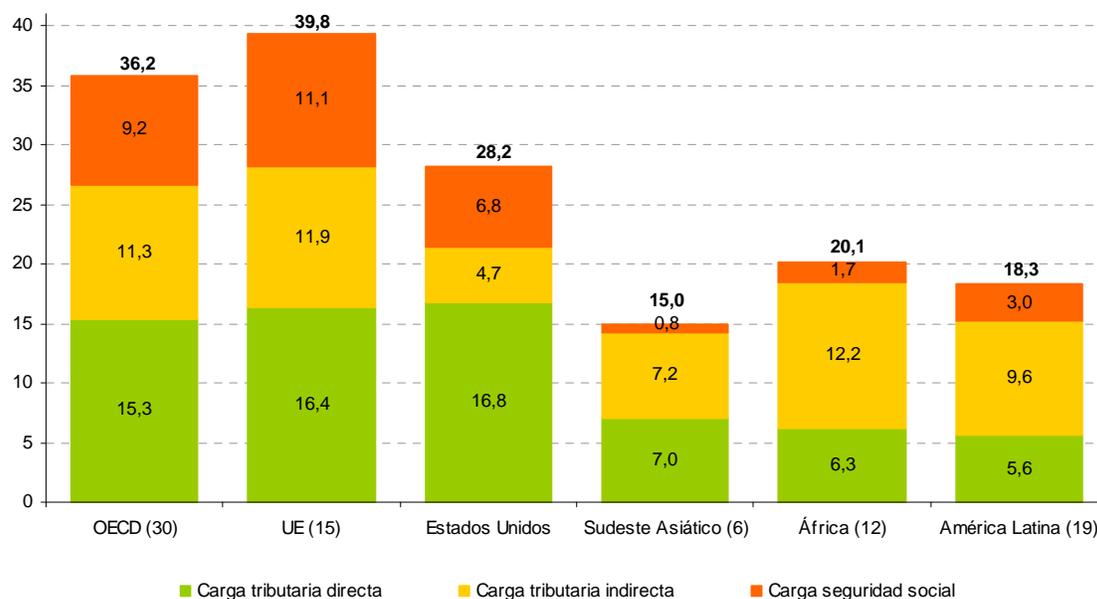
Nota: La cobertura corresponde a gobierno central, excepto para Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Costa Rica que se refiere a gobierno general.

Otra forma sencilla de comprobar la baja presión tributaria de América Latina consiste en compararla con la existente en otras regiones del mundo. Tal como se observa en el gráfico a continuación, la carga tributaria promedio de los países latinoamericanos es prácticamente la mitad de la registrada por los países de la ODCE.

Sin embargo, de este gráfico también se desprende claramente que la principal causa de la menor carga tributaria en la región está dada por la baja recaudación, en términos del PIB, de los impuestos directos (a la renta y a la propiedad). En promedio, la carga tributaria directa de los países desarrollados se sitúa en 10 puntos del producto por encima de la de América Latina. Más aún, la recaudación proveniente de impuestos a los ingresos y al patrimonio (en relación al PIB) en América Latina es la más baja del mundo, incluso los países africanos recaudan, en promedio, más que los latinoamericanos por estos conceptos.

Otra diferencia relevante en relación con los países desarrollados proviene de los menores ingresos de la seguridad social mientras que el nivel de imposición sobre bienes y servicios es similar entre los países de América Latina y los de la OCDE.

GRÁFICO I.8
COMPARACIÓN INTERNACIONAL DEL NIVEL Y ESTRUCTURA
DE LA CARGA TRIBUTARIA
(En porcentajes del PIB)



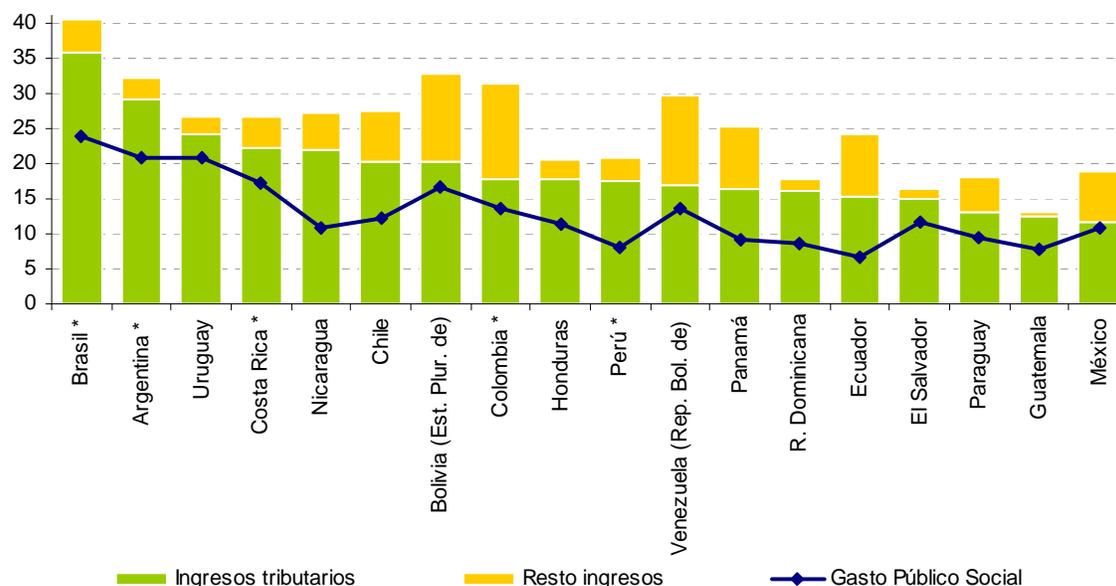
Fuente: CEPAL, OECD y FMI.

Nota: El promedio de América Latina tiene cobertura gobierno central, excepto para Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y Costa Rica que se refiere a gobierno general.

Como se mencionó anteriormente, una forma de mejorar la distribución del ingreso es a través del nivel de los ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social. Resulta interesante observar que los tres países con más recaudación tributaria son también los que tienen un mayor gasto social. Además, algunos países como Bolivia, Venezuela, Paraguay y México muestran niveles mayores de gasto público social en relación con países que tienen un nivel de carga tributaria similar, posiblemente, gracias a que cuentan con ingresos no tributarios provenientes de recursos naturales. En cambio, en los casos de Chile, Panamá y Ecuador, donde este tipo de ingresos también es importante, no se observa un mayor nivel de gasto social en comparación a otros países de la región que tienen un nivel de presión tributaria semejante.

Sin embargo, no sólo el nivel de la carga tributaria tiene efectos en la distribución del ingreso de cada país sino que también interesa la composición de la misma, es decir, no sólo es importante cuánto se recauda sino cómo se recauda en América Latina, tal como se analiza en la siguiente subsección.

GRÁFICO I.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INGRESOS FISCALES Y GASTO PÚBLICO SOCIAL POR PAÍSES, 2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL.

Nota: (*) En estos países la cobertura de gobierno es más amplia porque incorpora a empresas públicas.

D.2. Estructura tributaria

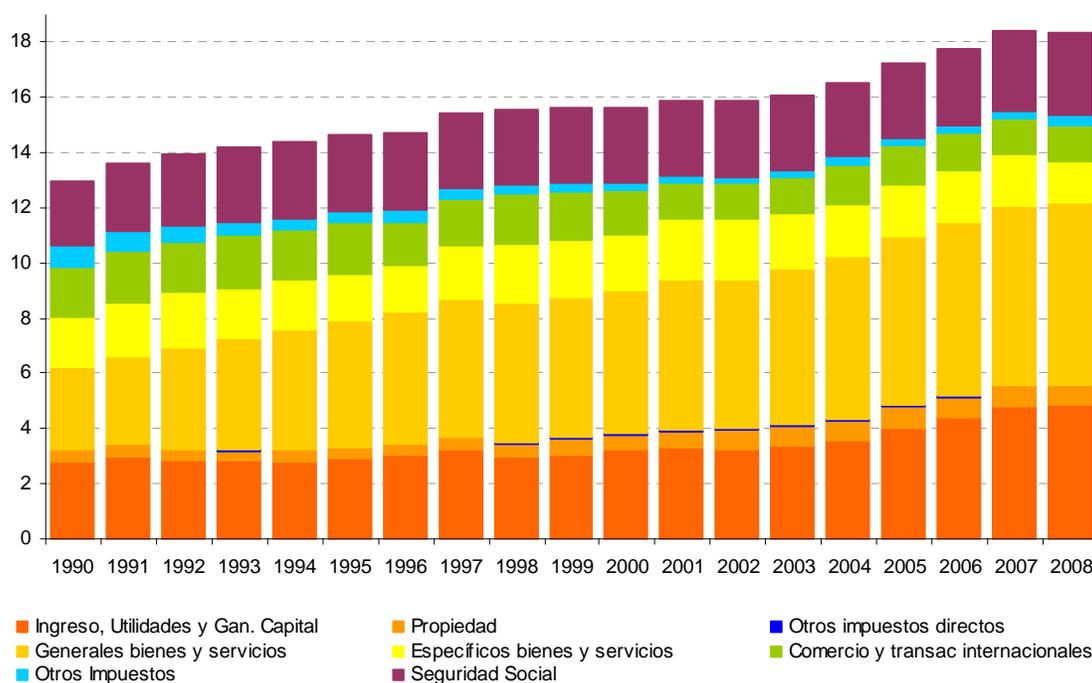
El segundo pilar consiste en analizar el origen de los recursos tributarios para lograr dicho incremento teniendo en cuenta los criterios de equidad. Los estudios de Perry y otros (2006), Agosin y otros (2004) y Gómez Sabaini (2006) observan que la brecha entre la recaudación efectiva y la potencial responde principalmente a la brecha existente en los impuestos directos y más específicamente en el impuesto a la renta personal, mientras que con respecto a la imposición al consumo en la mayoría de los países de la región la brecha es prácticamente nula.

En este sentido, en el gráfico siguiente se presenta la evolución de la estructura tributaria promedio en la región que se caracteriza por: un sostenido crecimiento de los impuestos generales al consumo tipo IVA; una significativa reducción de los impuestos al comercio exterior; una disminución de la imposición selectiva a los bienes y servicios; un crecimiento del impuesto a la renta en los últimos años y un estancamiento y bajo nivel de la imposición patrimonial.

Con respecto a este último tipo de tributación, es importante mencionar que este bajo aporte como fuente de ingresos fiscales en América Latina tiene lugar a pesar de la existencia de una amplia variedad de impuestos que inciden sobre el patrimonio¹⁷. Así, uno de los desafíos pendientes de la región se relaciona con el fortalecimiento de este tipo de tributos, principalmente a nivel de los gobiernos subnacionales. En particular, el reforzamiento de las bases catastrales es fundamental para la equidad y eficiencia de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.

¹⁷ Para un análisis detallado sobre la imposición a los patrimonios en América Latina, véase De Cesare y Lazo Marín (2008).

GRÁFICO I.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA TRIBUTARIA 1990-2008
(En porcentajes del PIB - Promedio Simple)



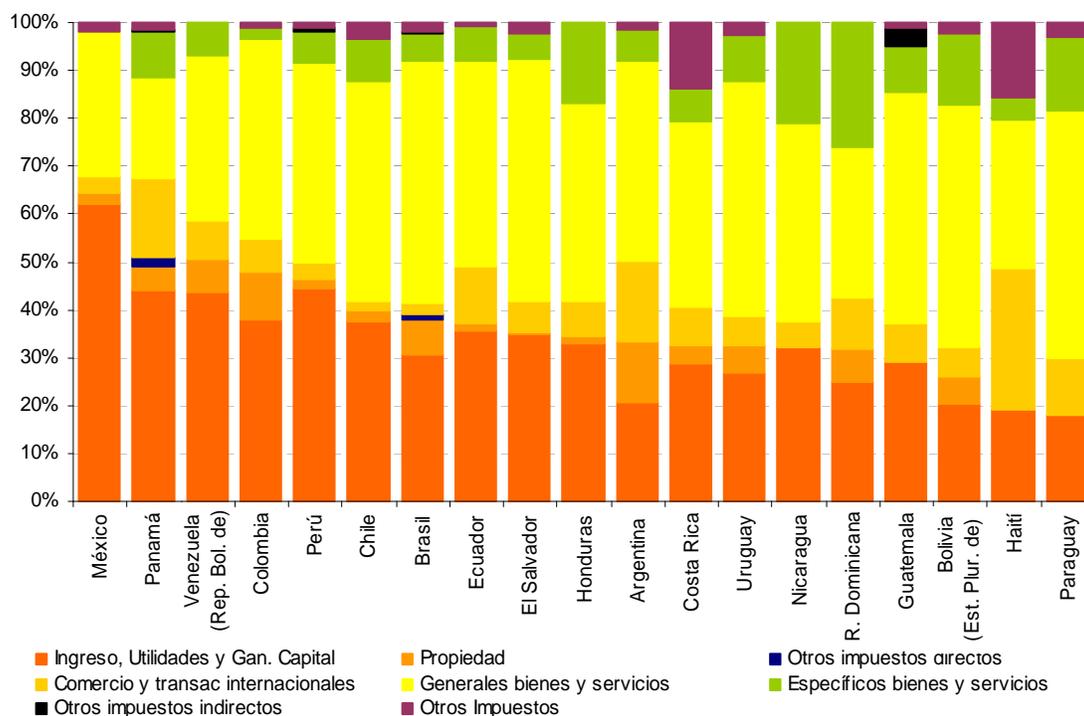
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En el gráfico I.11, más adelante, se han ordenado los países de acuerdo con la importancia de la tributación directa en el total de impuestos recaudados (sin incluir las contribuciones a la seguridad social). Se destaca México como el único país de la región donde más del 60% de los ingresos tributarios provienen del impuesto a la renta, lo que contrasta con la bajísima recaudación del IVA de este país que lo sitúa como la segunda más baja (en proporción al PIB) de América Latina. Le siguen en importancia otros países donde los ingresos generados a partir de impuestos a la renta y al patrimonio se sitúan entre el 40 y 50% del total recaudado, como Panamá, Venezuela, Colombia, Perú y Chile, justamente economías especializadas en la explotación de recursos naturales y donde esta mayor participación se relaciona con la tributación sobre la renta de las empresas dedicadas a este tipo de actividades. En el otro extremo, con una importancia de los impuestos directos inferior al 20%, se encuentran Paraguay y Haití, países que como se mencionó anteriormente se encuentran entre los más pobres de la región, situación que claramente limita las bases imponibles de estos tributos.

Si bien en este gráfico, Argentina figura entre los países cuya participación de impuestos directos se encuentra por debajo del promedio regional, si se considerasen los derechos a la exportación como parte de este tipo de tributos, tal como sugieren Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007), la importancia conjunta de la imposición a la renta, a la propiedad y de estos derechos rondaría el 43% del total recaudado.

En particular, en relación con la evolución de la recaudación del impuesto a la renta, se aprecia un crecimiento superior al 70% en el período 1990-2008, pasando de 2,8 puntos del PIB en 1990 a 4,8 puntos en ese último año para el promedio de América Latina (gráfico I.10). No obstante, tal como se señaló anteriormente, este nivel impositivo es muy bajo en comparación a los estándares internacionales y no es suficiente para producir una mejora en la distribución del ingreso en la región.

GRÁFICO I.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA TRIBUTARIA
SIN SEGURIDAD SOCIAL POR PAÍSES, 2008
(En porcentajes del total)

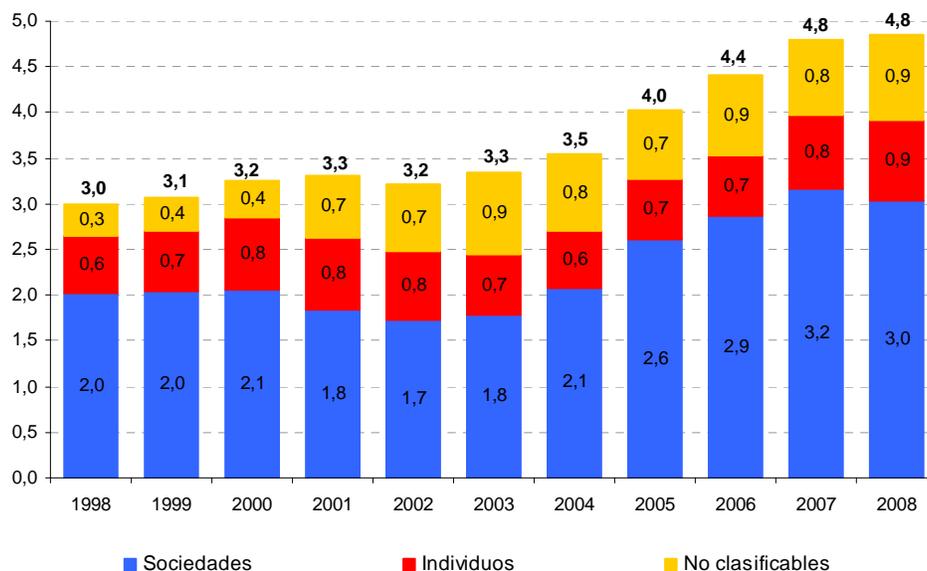


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La escasa importancia relativa de este tributo se manifiesta en casi todos los países de la región, donde sólo cuatro países: Brasil, Chile, Perú y Venezuela, logran recaudar entre 6 y 8 puntos del producto en concepto de este impuesto durante el 2008. Por su parte, la tributación sobre la renta en Argentina, Colombia, México y Nicaragua también se ubica por encima del promedio regional, en torno al 5% del PIB.

Además, en los últimos años ha tenido lugar un mayor crecimiento del impuesto sobre sociedades, asociado principalmente al significativo aumento de la recaudación proveniente de empresas mineras y petroleras, el cual tiene mayores posibilidades de traslación que el impuesto a la renta personal y, por lo tanto, menor impacto distributivo que este último (véase el gráfico I.12).

GRÁFICO I.12
AMÉRICA LATINA: IMPOSICIÓN A LA RENTA: SOCIEDADES VS INDIVIDUOS
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: “No clasificable” corresponde a los datos donde las cifras oficiales no distinguen entre individuos y sociedades.

Tal como se aprecia en el siguiente cuadro, mientras que en términos de rentas a sociedades, la región está cerca de la media de los países desarrollados (3,4 versus 3,9 puntos del PIB, respectivamente), en lo que se refiere al impuesto a la renta personal, América Latina está muy lejos de los países miembros de la OCDE. En este último caso, los países latinoamericanos obtienen en promedio sólo 1,5% del PIB (incluso el país que más recauda sólo llega a 2,6 puntos) en comparación con las economías de la OCDE donde su valor supera los 9 puntos del producto. Además, en la región, la mayor parte del impuesto sobre la renta personal proviene de trabajadores asalariados, como consecuencia principalmente de las mayores posibilidades de evasión y elusión de los trabajadores independientes y por el tratamiento preferencial que reciben las rentas de capital en la gran mayoría de los países.

Lo anterior hace que la estructura esté invertida en uno y otro caso: en América Latina la recaudación de rentas de sociedades representa el 70% y en la OCDE, el impuesto proveniente de la renta de individuos participa con ese mismo porcentaje¹⁸.

¹⁸ De acuerdo con Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007), en el caso de los países desarrollados, dos son los elementos que determinan que la estructura de la imposición a la renta tenga una alta participación de las familias o personas naturales y un menor peso de lo ingresado por las sociedades. Por una parte, las administraciones tributarias de esos países tienen una mayor capacidad de control de un gran número de contribuyentes, y por la otra, el mayor nivel de ingreso per cápita (o familiar) permite que un porcentaje mayor de la población esté sujeta a la imposición a la renta, mientras que en los países de América Latina gran parte de los individuos se encuentran por debajo del mínimo no imponible.

CUADRO I.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RECAUDACIÓN PROMEDIO
DE LA IMPOSICIÓN A LA RENTA POR PAÍSES
(En porcentajes)

País (año)	Sociedades (en % del PIB)	Individuos (en % del PIB)	Total (en % del PIB)	Soc./PF (%)	Renta /Cons. (%)
Argentina (2007)	3,6	1,6	5,4	2,3	0,4
Bolivia (Estado Plurinacional de) (2007)	3,0	0,2	3,3	14,4	0,3
Brasil (2007)	5,1	2,6	7,7	2,0	0,5
Chile (2007)	7,3	1,2	8,4	6,3	0,9
Ecuador (2006)	2,3	0,8	3,1	3,1	0,5
El Salvador (2007)	2,7	1,9	4,6	1,4	0,6
Guatemala (2007)	2,9	0,3	3,4	8,5	0,5
Honduras (2004)	3,7	1,6	5,3	2,3	0,5
Haití (2006)	1,0	1,1	2,1	0,9	0,6
México (2005)	2,4	2,2	4,6	1,1	1,2
Nicaragua (2001)	3,1	2,0	5,1	1,6	0,5
Panamá (2006)	2,9	2,0	5,0	1,5	1,8
Perú (2007)	5,9	1,4	7,2	4,2	1,0
República Dominicana (2002)	1,3	1,8	3,1	0,7	0,4
América Latina (14)	3,4	1,5	4,9	2,3	0,7
OCDE (2006)	3,9	9,2	13,0	0,4	1,2
EE.UU (2006)	3,3	10,2	13,5	0,3	2,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, OCDE, J. Roca (2009) para Ecuador, M. Cabrera (2009) para El Salvador y Guatemala, D. Álvarez (2009) para México y Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007) para Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

En síntesis, se puede remarcar que la estructura tributaria de los sistemas impositivos de la región constituye uno de los factores que contribuye a mantener una desigual distribución de la renta. Por ello, como se verá más adelante, las reformas en esta área deberán focalizarse en mejorar la incidencia sobre la distribución del ingreso, aumentando la carga de aquellos tributos que inciden sobre los sectores con mayores recursos, como por ejemplo, la imposición a la renta de las personas físicas.

D.3. Grado de cumplimiento

El grado de cumplimiento impositivo constituye el tercer elemento indispensable para lograr una política tributaria redistributiva. Sin este tercer pilar –baja morosidad y evasión- ninguno de los dos pilares anteriores puede sostenerse. Controlar la evasión implica poder disponer de los recursos necesarios para aumentar el gasto social y –como fue señalado anteriormente- resulta indispensable para satisfacer los criterios de equidad y progresividad de la estructura tributaria. El control de la evasión es por lo tanto un aspecto fundamental a tener en cuenta si se quiere mejorar la incidencia distributiva de los sistemas tributarios de la región.

Es por ello que en esta publicación se ha hecho un importante esfuerzo por estimar el nivel de incumplimiento en la imposición a las rentas en siete países latinoamericanos, al mismo tiempo que se realiza un análisis exhaustivo de la tributación directa y se identifican los principales aspectos que afectan la equidad distributiva, temas que se abordarán en las secciones siguientes.

Por último, se advierte que en cuanto a la tributación no existen normas absolutas en pos de una mayor equidad, y se observa cierta ambigüedad en criterios que pueden al mismo tiempo favorecer y perjudicar la equidad de los sistemas tributarios. Es por esto que como señala Musgrave “la política impositiva por consiguiente es un arte no menor que una ciencia; y la equidad debe perseguirse como una cuestión de grado más que como una norma absoluta”¹⁹.

E. Rasgos característicos de la situación tributaria en siete países latinoamericanos

Los estudios de casos realizados para los diferentes países reunidos en este documento muestran una serie de hechos estilizados sobre el nivel y la estructura de los ingresos públicos que confirman los análisis previos realizados en esta materia²⁰. Una breve síntesis de los aspectos más relevantes que surgen de la lectura de los informes aquí reunidos indican los siguientes aspectos:

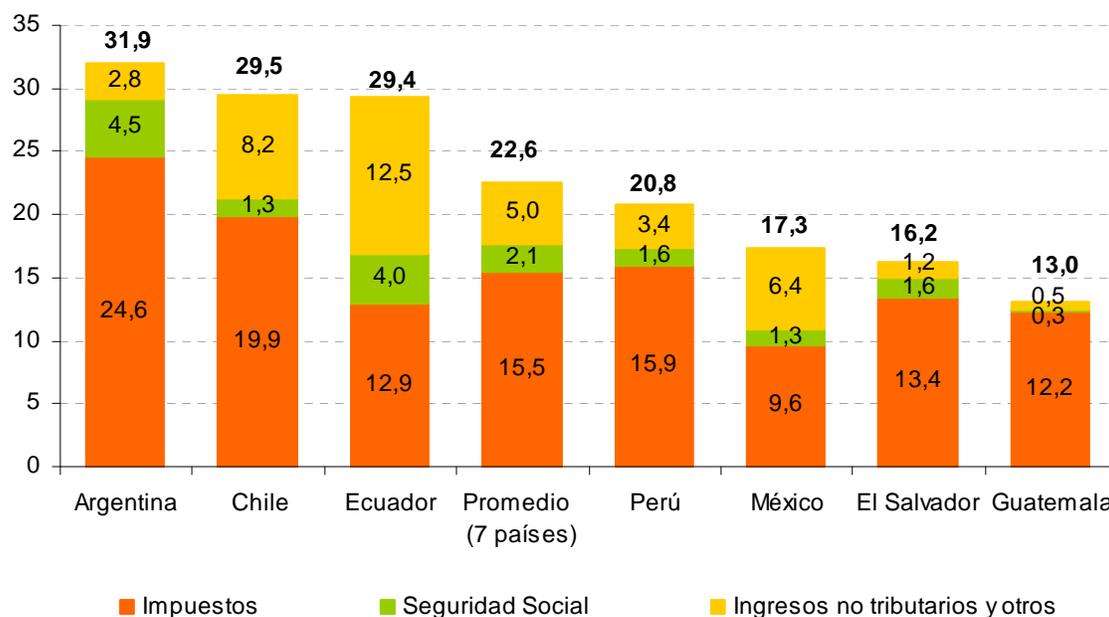
- a. Desde comienzos de los años 90 hasta el 2007 el nivel de los ingresos corrientes respecto al PIB se ha elevado en todos los países, sin embargo, la tasa de crecimiento que ha tenido lugar en cada uno de ellos ha sido dispar. Se puede agrupar a los países en dos bloques: por una parte, Argentina, Chile y Ecuador, los cuales por distintas circunstancias han obtenido recursos superiores al 20% del PIB; por otra parte, Perú, apenas lo supera con un 20,8% del PIB, y México, El Salvador y Guatemala se encuentran por debajo de este nivel (ver gráfico I.13).
- b. La primera reflexión que surge al observar la composición de los ingresos corrientes es acerca de la importancia relativa de los ingresos no tributarios en cada país. En un rango superior al promedio de los siete países analizados (22% del total de recursos) se encuentran Ecuador, México y Chile, para los cuales los recursos no tributarios representan 42%, 37% y 28% del total, respectivamente. La particularidad de México y Ecuador es que los recursos no tributarios -petroleros y otros- compensan los bajos niveles de recaudación tributaria, mientras que en Chile los recursos no tributarios -principalmente en base a la explotación del cobre- se agregan a un nivel considerable de ingresos tributarios. Entre los países con escasos ingresos no tributarios cabe diferenciar a Argentina con carga tributaria alta, Perú con carga tributaria media, y El Salvador y Guatemala con carga tributaria baja.

La evolución de los recursos de origen tributario de los siete países analizados refleja circunstancias disímiles. Por una parte Argentina, Ecuador, Perú, El Salvador y Guatemala muestran que han logrado una fuerte tasa de crecimiento de la recaudación desde el año 1991 al 2007, si bien partiendo desde distintos niveles, ya que para los últimos cuatro países mencionados los niveles de carga tributaria han sido históricamente muy bajos. Se destaca especialmente el incremento registrado entre 2001 y 2007 para el caso argentino, donde la carga tributaria creció 8,2% del PIB en 6 años, lo que representa un 30% de incremento. Por otra parte, el resto de los países muestran un crecimiento de la presión tributaria de alrededor del 4% a lo largo de todo el periodo, aunque también en este caso con diferencias notables en el nivel de sus ingresos tributarios, debido a que mientras Guatemala está en el orden de los 12,5 puntos del PIB, Chile llega a los 21,3 puntos. La excepción está dada por México que experimentó primero un estancamiento y luego un retroceso, registrando así la menor carga tributaria (ver gráfico I.14).

¹⁹ Musgrave (1992) op.cit.

²⁰ Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006) “Tributación en América Latina”; Cetrángolo y Gómez-Sabaini (2007) “La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta”.

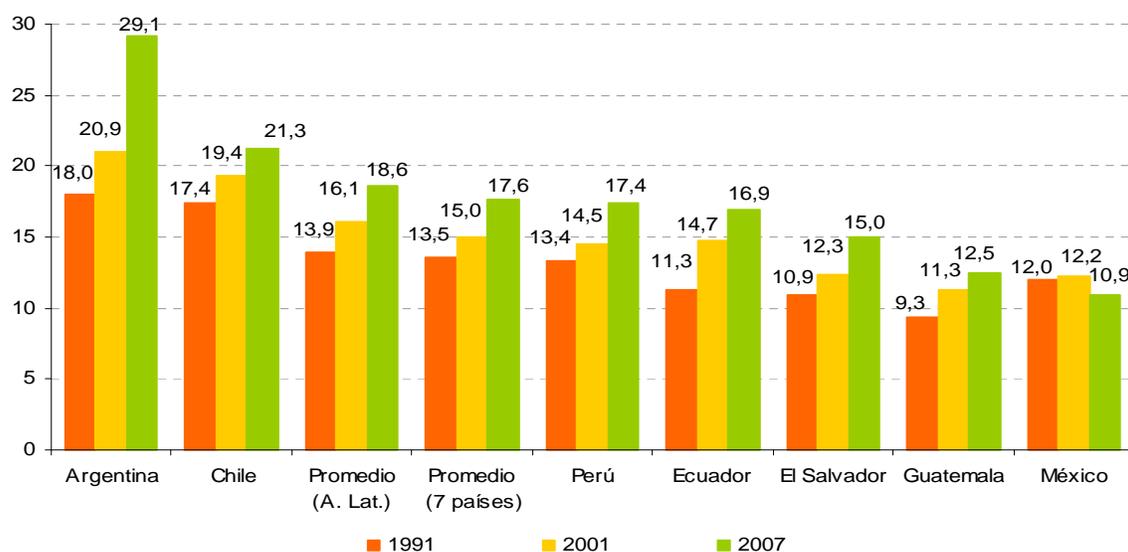
GRÁFICO I.13
INGRESOS CORRIENTES AÑO 2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Roca (2009), Cabrera (2009) y Arias Minaya (2009).

Nota: La cobertura se refiere a gobierno general para Argentina, Chile y Perú, a Sector Público no financiero para Ecuador y a gobierno central para El Salvador, Guatemala y México (sin embargo, en estos dos últimos se incorporaron los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales).

GRÁFICO I.14
INGRESOS TRIBUTARIOS AÑOS 1991-2001-2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL, Roca (2009), Cabrera (2009), y Arias Minaya (2009).

- c. En lo que respecta a la composición de los tributos -salvo muy raras excepciones que serán mencionadas- es notable la homogeneidad del comportamiento entre los países (ver cuadro I.4). La pérdida de participación de los ingresos del comercio exterior en la estructura tributaria es un hecho saliente. Sólo en Argentina, que aplicó impuestos a sus exportaciones de productos básicos desde el año 2002, se encuentra una excepción a esta tendencia²¹. Asimismo, el crecimiento de los recursos provenientes de los impuestos a los bienes y servicios parece haber alcanzado su techo, e inclusive registrar un leve decrecimiento de su recaudación con respecto al PIB en algunos países (Chile, Ecuador y México). Sin embargo, en México aún hay espacio para mejorar la recaudación del IVA, dado que como señala Álvarez (2009), “su reducida capacidad contributiva está asociada con una estructura plagada de tratamientos preferenciales que facilitan su evasión y elusión”. Respecto a los ingresos de seguridad social, en la mayor parte de los casos estudiados se han mantenido los niveles de ingresos recaudados en años previos, aunque en Ecuador se han producido modificaciones sustanciales en los últimos años. Por último, respecto a los impuestos patrimoniales no puede dejar de indicarse el escaso peso de los mismos (menos de 1% del PIB para el promedio de la región), en parte porque no en todos los casos los datos recaban información de los gobiernos locales y en parte porque a nivel del gobierno central la imposición patrimonial no constituye un instrumento al cual se haya tomado realmente en consideración. Los mayores niveles que se observan en Argentina (3,2% del PIB) sólo reflejan un problema clasificatorio, ya que se han considerado como recursos patrimoniales los ingresos producidos por los impuestos a los débitos y créditos bancarios (1,9% del PIB) siguiendo las clasificaciones internacionales en esta materia.

CUADRO I.4
ESTRUCTURA TRIBUTARIA AÑOS 1991-2001-2007
(En porcentajes del PIB)

País	Año	Ingresos	Seguridad Social	Propiedad	Bienes y Servicios	Comercio Exterior	Otros	Total
Argentina	1991	1,3	4,7	2,5	8,1	1,0	0,4	18,0
	2001	4,0	3,2	2,6	10,0	0,6	0,5	20,9
	2007	5,4	4,5	3,2	12,1	3,4	0,4	29,1
Chile	1991	3,7	1,4	0,6	9,2	2,1	0,5	17,4
	2001	4,6	1,4	0,7	10,7	1,2	0,7	19,4
	2007	8,4	1,3	0,6	9,9	0,4	0,7	21,3
Ecuador	1991	1,5	2,7	1,0	3,9	2,1	0,1	11,3
	2001	2,7	2,1	0,5	7,6	1,7	0,2	14,7
	2007	3,8	4,0	0,4	7,0	1,6	0,1	16,9
El Salvador	1991	2,3	1,4	0,6	4,5	1,5	0,6	10,9
	2001	3,1	1,8	0,1	6,2	1,1	0,0	12,3
	2007	4,6	1,6	0,1	7,6	1,0	0,0	15,0
Guatemala	1991	3,3	...	0,1	3,8	1,6	0,4	9,3
	2001	2,6	0,3	0,1	6,6	1,5	0,1	11,3
	2007	3,3	0,3	0,1	7,5	1,1	0,2	12,5
México	1991	4,3	1,7	0,4	4,5	1,0	0,2	12,0
	2001	4,7	1,4	0,4	5,1	0,5	0,1	12,2
	2007	5,0	1,3	0,5	3,7	0,3	0,2	10,9

(Continúa)

²¹ Estos impuestos a la exportación generaron 2,6 del PIB en el año 2007.

Cuadro I.4 (Conclusión)

País	Año	Ingresos	Seguridad Social	Propiedad	Bienes y Servicios	Comercio Exterior	Otros	Total
Perú	1991	0,9	2,0	0,9	7,1	1,3	1,2	13,4
	2001	3,5	1,7	0,5	7,1	1,5	0,2	14,5
	2007	7,2	1,6	0,5	7,2	0,7	0,2	17,4
Promedio (7 países)	1991	2,5	2,3	0,9	5,9	1,5	0,5	13,5
	2001	3,6	1,7	0,7	7,6	1,1	0,3	15,0
	2007	5,4	2,1	0,8	7,9	1,2	0,3	17,6
Promedio (A. Latina)	1991	3,0	2,6	0,5	5,2	1,9	0,7	13,9
	2001	3,4	2,8	0,6	7,8	1,3	0,3	16,1
	2007	4,9	2,9	0,8	8,4	1,3	0,3	18,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, Roca (2009), Cabrera (2009) y Arias Minaya (2009).

Nota: La cobertura es gobierno general, excepto para El Salvador que es gobierno central y para Ecuador que es SPNF.

- d. ¿Qué ha pasado con los impuestos sobre los ingresos? El análisis de los mismos requiere una mención especial. Se observa en los estudios efectuados que estos impuestos se han manifestado como el rubro de recursos de más rápido crecimiento entre 2001 y 2007. Sin embargo la tasa de crecimiento varía para cada uno de los casos analizados. Al respecto se observa que en México estos recursos sólo han crecido en un 6% mientras que, en el extremo opuesto, en Perú la recaudación del impuesto a la renta creció 109% (en términos del PIB), pasando de los 3,5 puntos del PIB en el año 2001 a los 7,2 puntos del PIB en el año 2007 (ver cuadro I.5). Más adelante se analizará en detalle las razones que explican cómo el nivel de recaudación del impuesto a la renta en Perú pudo más que duplicarse en tan sólo 6 años.

CUADRO I.5
CAUSAS EXPLICATIVAS DE LAS VARIACIONES EN LA RECAUDACIÓN
ENTRE LOS AÑOS 2001 Y 2007
(En porcentajes)

País	Año	Ingresos	Seguridad Social	Propiedad	Bienes y Servicios	Comercio Exterior	Otros	Total
Argentina	Var. Absoluta ^a	1,5	1,3	0,6	2,2	2,8	-0,1	8,2
	Tasa de Crec. ^b	36,4	39,4	23,6	21,6	433,1	-14,0	39,1
Chile	Var. Absoluta	3,8	-0,1	-0,2	-0,7	-0,8	0,0	1,9
	Tasa de Crec.	81,9	-6,6	-21,5	-7,0	-69,9	-5,3	10,0
Ecuador	Var. Absoluta	1,1	1,9	0,0	-0,6	-0,1	-0,1	2,2
	Tasa de Crec.	41,0	88,6	-3,4	-7,9	-5,6	-56,6	14,7
México	Var. Absoluta	0,3	-0,1	0,0	-1,4	-0,2	0,1	-1,3
	Tasa de Crec.	6,4	-8,5	10,9	-27,8	-36,2	44,8	-10,6
Perú	Var. Absoluta	3,8	-0,2	0,01	0,1	-0,8	0,01	2,9
	Tasa de Crec.	109,0	-9,3	1,9	1,3	-55,6	5,1	20,1
El Salvador	Var. Absoluta	1,5	-0,2	0,0	1,4	-0,1	0,04	2,7
	Tasa de Crec.	46,7	-11,3	22,6	22,8	-5,3		21,7

(Continúa)

Cuadro I.5 (Conclusión)

País	Año	Ingresos	Seguridad Social	Propiedad	Bienes y Servicios	Comercio Exterior	Otros	Total
Guatemala	Var. Absoluta	0,7	-0,03	0,01	0,9	-0,4	0,04	1,2
	Tasa de Crec.	26,3	-10,5	9,1	13,0	-24,2	39,3	10,9
Promedio (7 países)	Var. Absoluta	1,8	0,4	0,1	0,3	0,1	0,0	2,5
	Tasa de Crec.	49,9	21,2	10,7	3,3	5,9	-3,9	16,9
Promedio (A. Latina)	Var. Absoluta	1,5	0,2	0,2	0,7	0,04	0,03	2,6
	Tasa de Crec.	44,4	6,4	27,8	8,5	3,4	9,9	16,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPAL, Roca (2009), Cabrera (2009) y Arias Minaya (2009).

Nota: La cobertura es gobierno general, excepto para El Salvador que es gobierno central y para Ecuador que es SPNF.

^a En porcentajes del PIB.

^b En porcentajes.

Así, se observa en primer lugar que el actor principal en el escenario tributario de América Latina durante la década de los noventa, el IVA, parece haber llegado a su capacidad plena de recaudación (a excepción de México), y que lograr nuevos aumentos de este tributo como fuente de financiamiento del sector público puede encontrar dificultades crecientes, especialmente cuando parece ser que el crecimiento de los últimos 7 años estuvo motorizado por el crecimiento de las exportaciones. Éstas han sido impulsadas, en gran parte, por el aumento de los precios de los productos básicos, las mejoras en los términos de intercambio y, en algunos casos, por el desarrollo de exportaciones de bienes semi-manufacturados.

Por otra parte, el freno en el crecimiento de la recaudación del IVA está relacionado también con las devoluciones a los exportadores. Como es sabido, el principio del destino en el IVA, utilizado por todos los países de la región, implica no sólo eximir a las exportaciones sino también devolver el IVA que fue cobrado en etapas anteriores, incluyendo el que ha sido pagado en el momento de las importaciones.

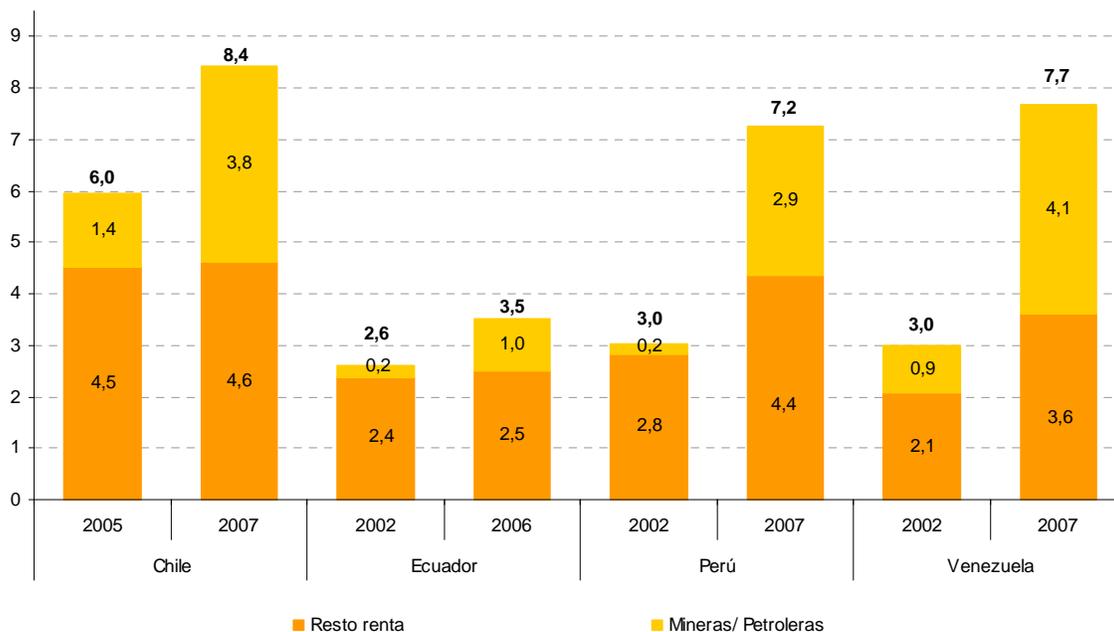
En segundo lugar, se observa que un denominador común de los siete estudios realizados es la pérdida de importancia de los impuestos al comercio exterior y el aumento sostenido de los impuestos a los ingresos. Sin embargo, mientras la tendencia a la reducción en los impuestos al comercio exterior comenzó en la década del ochenta, el incremento en la participación del impuesto a la renta se dio a partir de la década del noventa y, en la mayoría de los países estudiados, con más fuerza a partir de principios de este siglo.

Con excepción de Argentina, en todos los casos el gravamen con mayor tasa de crecimiento ha sido la imposición a la renta. Los países donde el mismo creció con más fuerza son Perú y Chile. Cabe señalar una particularidad de la tributación argentina, en donde los derechos de exportación podrían estar asimilando una porción importante de recursos que, de no existir dichos derechos, aumentarían la recaudación del impuesto a la renta, tal como ocurre en los países que gravan con impuesto a la renta al cobre, el gas, el petróleo u otros bienes básicos.

Por último, es importante señalar que el incremento en la participación del impuesto a la renta poco tiene que ver con modificaciones en las tasas o en las bases imponibles, y está más bien relacionado al crecimiento de las exportaciones y el aumento de los precios internacionales de las materias primas. En este sentido, la corriente exportadora ha generado buenos resultados económicos e impulsó un crecimiento significativo de la recaudación del impuesto a la renta, tal como se puede observar en el cuadro I.5 y gráfico I.15. Al respecto se señala que durante el periodo 2001-2007, mientras el PIB y el consumo –privado y público- crecieron un 26,7% y 27,2% respectivamente, las

exportaciones de bienes y servicios lo hicieron en un 47%²², lo cual verifica la observación mencionada.

GRÁFICO I.15
IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS MINERAS Y PETROLERAS
EN EL IMPUESTO A LA RENTA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de CEPAL.

F. La tributación directa en países seleccionados

F.1. La composición de los impuestos sobre los ingresos

Las estadísticas recolectadas en cada uno de los estudios brindan un panorama poco optimista en cuanto a los avances logrados hasta el momento en pro de sistemas tributarios con mayor consideración de los aspectos de justicia distributiva y en pro de una estructura donde la imposición directa e indirecta se encuentre más balanceada, tal como sucede en los países de alto nivel de desarrollo.

Al respecto, se señaló el crecimiento en los niveles de recaudación del impuesto a la renta, los cuales pasaron de 2,5% del PIB en 1991, a 3,6% en 2001 y 5,4% en el ejercicio 2007 en el promedio de los siete países estudiados. Los datos del cuadro I.4 indican que mientras en el periodo de 1991 al 2007 la recaudación de dicho tributo creció el 119%, se observa que la presión tributaria total se incrementó en un 30%, lo que pone de manifiesto la alta elasticidad del impuesto a la renta en el periodo. Cabe destacar que para el conjunto de los 19 países de la región, la tendencia ha sido semejante a la de los 7 casos estudiados aunque la variación en la imposición a la renta ha sido menor, dado que se observa un crecimiento del 61%, en tanto que el total de la presión tributaria se incrementó en un 34%.

²² CEPAL (2008b), Anuario Estadístico 2008, Santiago de Chile. En millones de dólares a precios del año 2000.

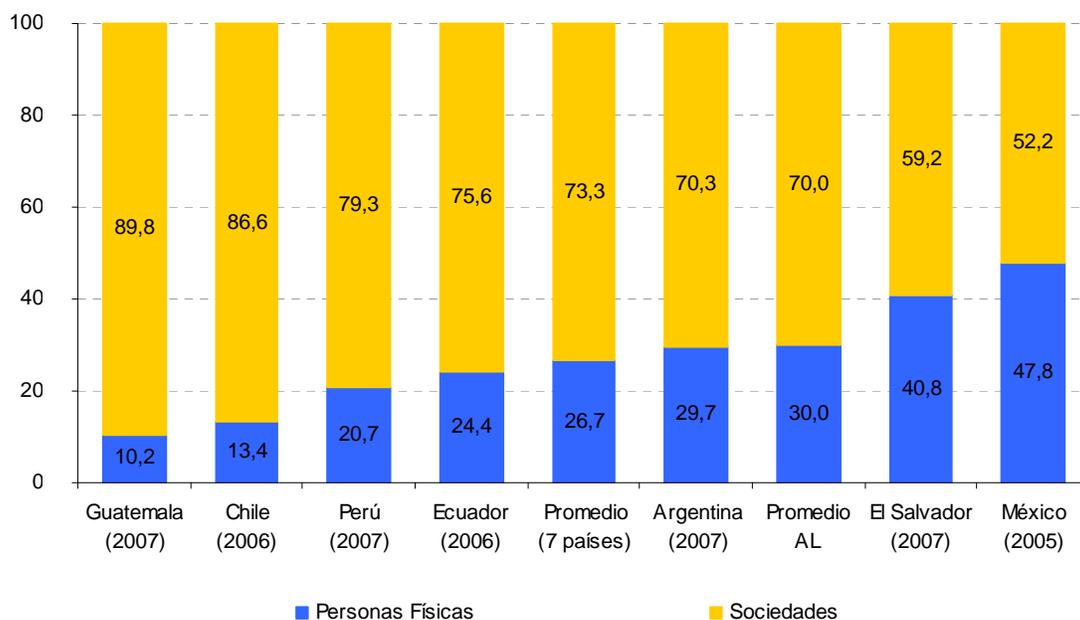
Si bien esta evolución tan favorable de la imposición a la renta logra cerrar, en una cierta medida, un déficit estructural en la composición de los sistemas tributarios de los países de la región²³, no puede dejar de mencionarse un aspecto que caracteriza a los países de América Latina en cuanto a la composición de este tributo.

Tal como se observa en el gráfico I.16, con datos del año 2007, el 73% del impuesto a la renta provino del impuesto que pagan las sociedades mientras que sólo el 27% provino de las personas físicas. A su vez, el mismo gráfico señala que en un extremo están Guatemala y Chile, países en los cuales las sociedades aportan 89% y 86% del total respectivamente. A su vez, entre los países donde el aporte societario es menor, se encuentran México y El Salvador con el 52% y 59% respectivamente.

Es decir que, aún en aquellos casos donde las personas físicas tienen una mayor presencia en la recaudación del gravamen, la misma es sumamente reducida como para poder ser considerado un instrumento que tenga posibilidades de afectar de manera sustancial la distribución de los ingresos.

Por otra parte, la mayor parte del impuesto sobre la renta personal en estos países proviene de trabajadores asalariados tal como surge del gráfico I.17. Además, la elevada participación de los trabajadores asalariados en el total de la recaudación de la imposición a la renta personal tiene relación con bases imponibles constituidas principalmente por rentas del trabajo, debido a la existencia de tratamientos preferenciales a las rentas de capital como exenciones o tratamientos especiales para colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, beneficios de fondos de inversión, ganancias de capital en bienes inmuebles y acciones. Además en varios países de la región se da un trato más favorable para la reinversión de utilidades.

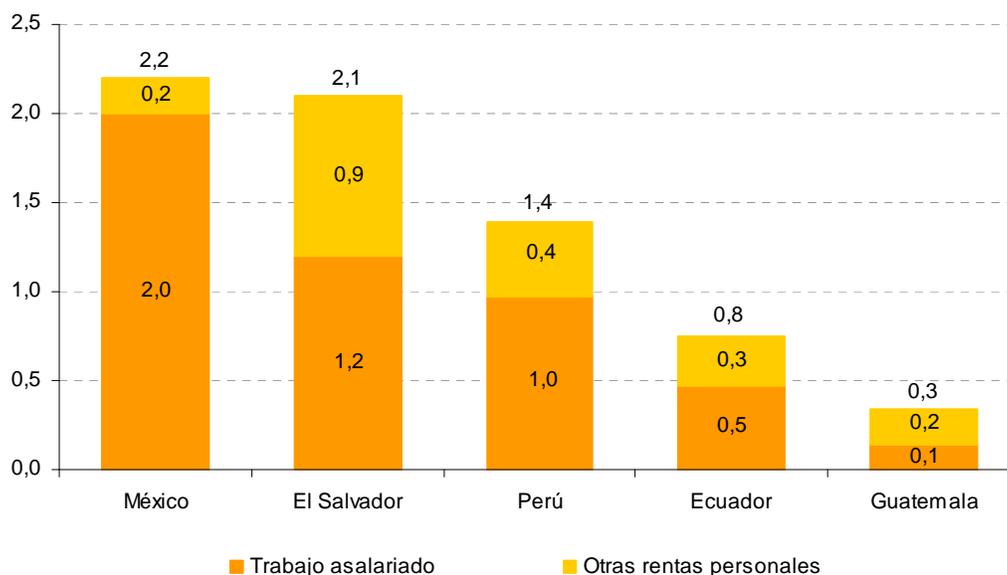
GRÁFICO I.16
ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA 2007
(En porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Alvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009) y CEPAL.

²³ Al respecto se menciona la brecha existente en Gómez Sabaini (2006) op.cit.

GRÁFICO I.17
ESTRUCTURA DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL 2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Alvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009) y CEPAL.

F.2. Algunas características de la imposición a la renta

Durante los últimos veinte años los sistemas tributarios de América Latina avanzaron en la aplicación de un impuesto general al consumo sustentado en los parámetros de un gravamen tipo valor agregado, los cuales con un grado variable de acercamiento, han girado en torno al modelo europeo contenido en las disposiciones de la Sexta Directiva de la Comunidad.

Actualmente ya son pocos los casos de aquellos países que no determinen el impuesto en base a otro sistema que no sea el de débito menos crédito, que no permita la deducción de los créditos correspondientes a las inversiones que realizan las empresas y que no apliquen el principio del destino en materia de comercio exterior (exención a los bienes exportados y devolución de los créditos por sus insumos así como gravamen a las importaciones).

Este criterio general encuentra sus variaciones en los países en algunas áreas específicas: extensión de las exenciones correspondientes a los bienes y servicios, así como en el nivel de las alícuotas aplicadas.

En síntesis puede afirmarse que en América Latina los países han seguido un “modelo” de imposición general al consumo con características tan similares que puede ser denominado como tal.

Esta afirmación no puede ser aplicada en relación con el impuesto a la renta. Como se analizará en esta sección, surge muy claro del estudio de casos que no existe un único criterio en materia de imposición a la renta, sino que por el contrario, comenzando por sus orígenes y siguiendo por su evolución, los países han ido conformando distintos esquemas de imposición a la renta que difieren entre sí, ya sea por los criterios utilizados en la determinación de la renta o por el esquema de alícuotas aplicado.

En primer lugar, tal como se ha señalado, se observa que a diferencia de los países desarrollados en América Latina el impuesto a la renta es el impuesto sobre la renta societaria. No sólo por su baja recaudación el impuesto a la renta personal tiene una relevancia casi circunstancial, sino por el hecho de

que no ha sido motivo de reformas que incorporen cambios sustanciales en su conformación, manteniéndose fundamentalmente en el ámbito de la imposición a la renta de trabajo dependiente.

Esta característica, como se ha indicado, lo diferencia sustancialmente en cuanto a sus efectos económicos respecto a los países desarrollados, ya que mientras la imposición societaria es susceptible de ser trasladada a precios o a factores, convirtiéndose así en un gravamen “indirecto”, la imposición a la renta personal no plantea dicha posibilidad, salvo en casos en que concurren circunstancias excepcionales.

En segundo lugar, se observa que a lo largo de los años los países han incorporado en muchos casos reformas tendientes a mejorar el estado de las artes en materia de imposición a las sociedades, mediante la reformulación de los principios jurisdiccionales, la ampliación del concepto de renta gravada, y la adopción de normas en materia de tributación internacional, especialmente en lo que hace a la aplicación de precios de transferencia.

Esta búsqueda de un proceso modernizador, por el contrario, no se observa en el ámbito de la renta a las personas físicas, sino más bien todo lo contrario, ya que su tratamiento se ha ido desvinculando cada vez más de las rentas obtenidas por las sociedades al aplicar normas que excluyen a la consideración de los dividendos de acciones como parte de la renta global de las personas. Esta fragmentación de la renta personal también es observada en materia de los ingresos generados por las colocaciones de tipo financiero, cualquiera sean éstas, las que por distintas circunstancias han quedado libres de gravamen en una gran cantidad de países, o bien se encuentran sujetas a un tratamiento más beneficioso en razón de las tasas aplicadas.

Todo ello ha afectado negativamente la equidad del sistema, abierto vías de evasión tributaria, estimulado maniobras de arbitraje para reducir el nivel de imposición y creado altas complejidades para poder administrar eficientemente el sistema al hacerle perder transparencia y generalidad.

En este amplio espectro de tratamiento de la imposición a la renta se encuentra en un extremo el caso de Chile en donde se señala que “hay tres principios fundamentales... que es necesario tener presentes para entender su estructura actual. El primero de ellos, es que los sujetos de la tributación deben ser, en último término, las personas naturales; los impuestos que pagan las personas jurídicas son sólo a cuenta de los impuestos personales, puesto que se permite rebajarlos de éstos, evitando de esta manera la doble tributación típica del sistema clásico de tributación. El segundo principio, es que la base imponible debe estar compuesta por el conjunto de rentas percibidas por la persona durante el período tributario, lo que se denomina el principio de la renta global. El tercero, es que el impuesto debe ser utilizado como una herramienta de redistribución de ingresos, lo cual se concreta por medio de una escala progresiva de tasas”²⁴.

Por el contrario, en el otro extremo se puede mencionar el caso de Guatemala, país en el que el impuesto tiene las características siguientes: “la unidad contribuyente es el negocio, se grava la renta territorial, el sistema es de carácter cédular, y las rentas del capital cuentan con un trato más favorable que las otras fuentes gravables, entre los más relevantes. Existen dos regímenes para las personas jurídicas y naturales que realizan actividades empresariales: el régimen general y el optativo. En el primer régimen las empresas y las personas naturales aplican el 5% sobre los ingresos brutos; en el segundo las empresas y las personas naturales pueden optar por aplicar el 31% sobre su renta neta”²⁵.

Asimismo como señala Cabrera (2009) “el desarrollo incipiente del sistema financiero guatemalteco, aunado a las disposiciones vigentes sobre el secreto bancario y a la falta de especialización en el tema por parte de la SAT, restringen significativamente el control de los contribuyentes y la aplicación de la legislación vigente. Por otra parte, el diseño diferenciado del tratamiento tributario sobre las rentas de capital en sus distintas modalidades (dividendos, ganancias

²⁴ Jorratt (2009), *op.cit.*

²⁵ Cabrera (2009), “La Tributación Directa en América Latina, Equidad y Desafíos: El caso de Guatemala”.

de capital, intereses, regalías), incide en la posibilidad de arbitraje, situación que debilita la recaudación y dificulta la administración del tributo”.

En el mismo plano de tratamientos diferenciados a las distintas rentas se encuentra El Salvador, aunque compartiendo esta situación junto a otros varios países. En ese respecto Cabrera y Guzmán (2009) señalan que “a pesar de que figuran como parte de la renta obtenida, los ingresos provenientes del capital tienen un trato más favorable que aquellas generadas por el trabajo”. Asimismo los autores señalan que “la diferenciación de las rentas del capital respecto a las rentas del trabajo, introduce un factor de desigualdad en el pago de las rentas de las personas naturales asalariadas respecto a aquellas que lo obtienen por otros medios. Como es natural en cualquier sociedad, la capacidad de ahorro y el acceso a activos, tanto financieros como inmobiliarios, está más concentrada en estratos de mayor ingreso, lo que estaría introduciendo mayores factores de desigualdad en la tributación”²⁶.

En el cuadro I.6 se señala el tratamiento a las rentas financieras así como a las ganancias de capital que siguen los países analizados, de donde surge que en su gran mayoría existe un criterio claramente beneficioso para las mismas, con los efectos antes mencionados.

CUADRO I.6
COMPARACIÓN DE LOS NIVELES DE TASAS APLICADAS, 2007
(En porcentajes)

País	Renta de Sociedades	Ganancias de Capital	Sucursales exterior	Dividendos de acciones
Argentina	35	35	35	0
Chile	17	17	35	35
Ecuador	25	0	25	0
El Salvador	25	25	25	0
Guatemala	5 ó 31	10	31	0
México	28	28	28	0
Perú	30	30	n/a	4,1

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009) y CEPAL.

En lo que respecta a los niveles y estructuras de las tasas aplicadas, se pueden formular también algunas conclusiones de tipo general.

Respecto al ámbito de la imposición societaria se observa que de los siete casos estudiados en cinco de ellos la tasa del tributo varía entre un mínimo del 25% (Ecuador y El Salvador) y un máximo del 35% (Argentina), con dos casos especiales. Uno el de Chile donde las sociedades (renta de la primera categoría) tributan al 17% y el siguiente es Guatemala donde las mismas quedan alcanzadas a un impuesto del 5% sobre sus Ingresos Brutos u, optativamente, a la tasa del 31% sobre sus rentas netas.

En segundo lugar, las diferencias entre las tasas de imposición entre países parecen haberse reducido y al mismo tiempo se observan menores fluctuaciones en cada uno de ellos en el último quinquenio.

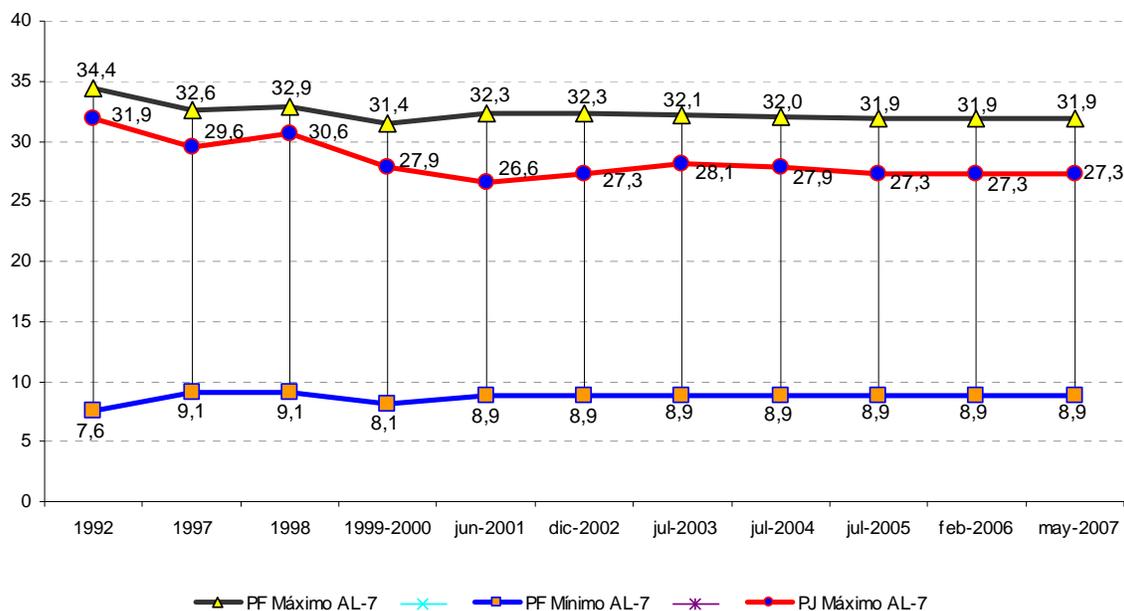
En el gráfico I.18 se presentan la evolución del promedio de las tasas legales de imposición a la renta tanto de personas físicas como jurídicas para el grupo de países analizados en el presente trabajo²⁷. Se puede observar en dicho gráfico que, para el período 1992-2007, la tendencia del promedio de las tasas máximas ha sido decreciente en el tiempo, convergiendo en valores cercanos a

²⁶ Cabrera y Guzmán (2009) “La Tributación Directa en América Latina, Equidad y Desafíos: El caso de El Salvador”.

²⁷ Se consideran las tasas máximas y mínimas para personas físicas y la tasa máxima legal para el caso de personas jurídicas.

los 30 puntos porcentuales, mientras que el promedio de tasas mínimas para personas físicas, si bien mostró un incremento durante la década del 90, ha tenido un comportamiento relativamente estable durante los últimos años, manteniéndose en un valor cercano al 9%. Como se mencionó anteriormente, en el siguiente gráfico se observa la reducción de la brecha entre las tasas máximas y mínimas (promedio) de imposición para personas físicas.

GRÁFICO I.18
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS LEGALES DE IMPOSICIÓN A LA RENTA
DE PERSONAS FÍSICAS Y SOCIEDADES, 1992-2007
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Alvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009) y CEPAL.

Nota: PF= Personas Físicas; PJ= Personas Jurídicas; AL-7= países incluidos en el estudio. Los datos se refieren al promedio de los 7 países analizados.

En tercer lugar, el tratamiento a los “dividendos” de las sociedades ha sido modificado durante los últimos años como una consecuencia directa de la reducción de las tasas marginales máximas aplicadas a los ingresos de las personas físicas.

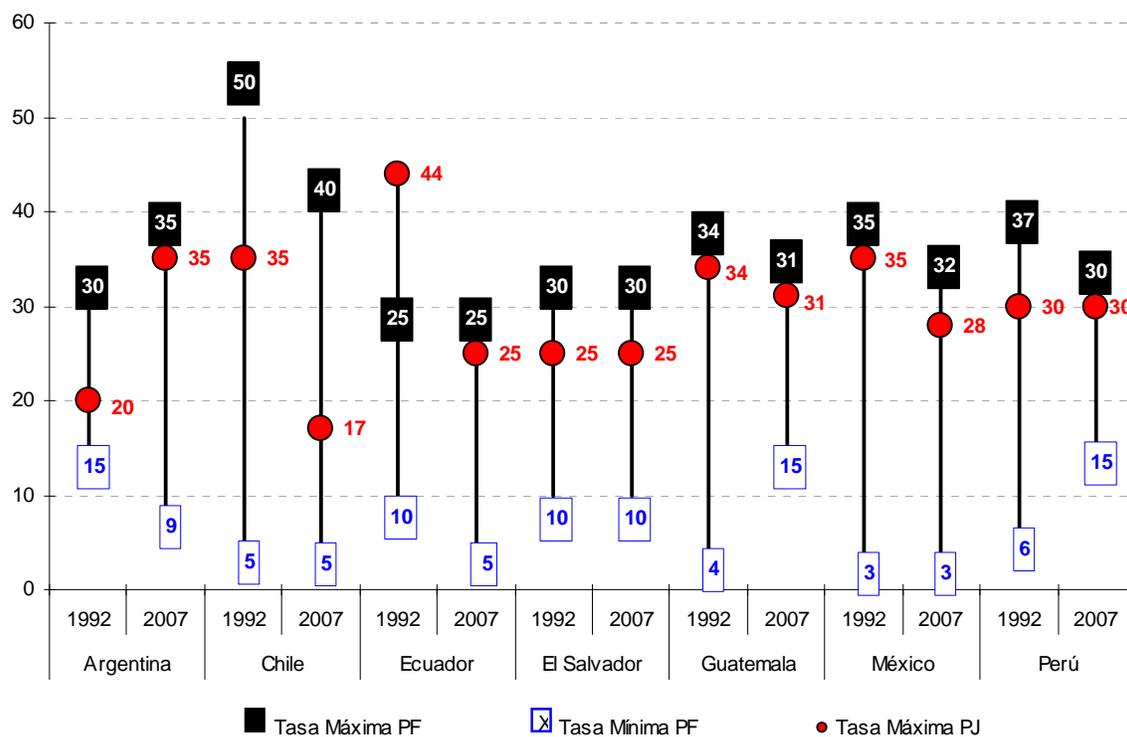
El gráfico I.19 presenta una comparación entre las tasas legales del impuesto a la renta de cada uno de los países analizados para los años 1992 y 2007. A partir de la observación del mismo, se puede comprobar que:

- Salvo en el caso de Argentina, donde la tasa máxima para personas jurídicas en 1992 estaba muy por debajo del nivel promedio del grupo de países latinoamericanos estudiados, el resto de los países han evidenciado una disminución relevante en estas tasas desde dicho año hasta 2007.
- Al comparar las tasas máximas y mínimas del impuesto sobre la renta de personas físicas, para cada país en particular y entre 1992 y 2007, la brecha entre dichas tasas se ha reducido (o al menos mantenido estable) en la mayoría de los casos. La excepción del caso argentino responde a las características intrínsecas de su sistema tributario desde 1992, cuando la brecha entre la tasa máxima y mínima era considerablemente estrecha en relación al resto de los países de estudio y su

evolución, aunque opuesta a estos últimos, se ha desarrollado con una tendencia a la mencionada convergencia de tasas entre los países latinoamericanos.

- Los casos analizados presentan niveles de tasas máximas sobre la renta personal que son prácticamente idénticas a las tasas aplicadas a las sociedades, es decir que oscilan entre el 25% al 35%, con excepción de Chile en la cual se leva al 40%.

GRÁFICO I.19
COMPARACIÓN DE TASAS LEGALES DE IMPOSICIÓN
A LA RENTA 1992 VS. 2007
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009) y CEPAL.

La nivelación entre las tasas societarias y personales ha llevado a que en 6 de los 7 casos estudiados los dividendos de acciones se consideran excluidos o exentos del impuesto personal a la renta por considerar que los mismos ya han tributado en cabeza de la sociedad que los generó.

Algunas consideraciones pueden ser efectuadas en esta materia. Por una parte, el procedimiento indicado significa un tratamiento celular y proporcional a los ingresos provenientes de los dividendos accionarios, es decir, una desviación del concepto de renta global, y por la otra, una aceptación total del supuesto de no traslación del gravamen a la renta societario, supuesto que está discutido tanto en la teoría como en la realidad empírica, aún en el caso de los países desarrollados y con mayor fuerza en presencia de mercados imperfectos.

Por otra parte el procedimiento de exclusión de los dividendos concentra, tal como se señala en el caso de Chile, los ahorros en cabeza de las sociedades que tienen mayores vías de elusión a

través de sociedades intermedias para evitar la progresividad del gravamen. Ello definitivamente que afecta la equidad distributiva y el nivel de recaudación del impuesto a las personas naturales.

En cuarto lugar, es lógico que la renta proveniente de la compra de acciones deba guardar una simetría con la proveniente de otras colocaciones financieras a fin de evitar arbitrajes entre las distintas formas de colocación de los ahorros. En parte por este argumento y en parte por las dificultades existentes para determinar la renta en presencia de fenómenos inflacionarios, lo cierto es que la mayoría de los países analizados han excluido o dejado exentos del gravamen los ingresos provenientes de colocaciones financieras, por lo que el impuesto a la renta personal ha quedado casi exclusivamente limitado a gravar las rentas del trabajo personal.

En relación con la imposición a las ganancias de capital se observa que la mayor parte de los países otorga a las mismas un tratamiento tributario de un nivel acorde con el dado a las rentas ordinarias, a efectos de nivelar ambos tipos de renta, a excepción de El Salvador y Guatemala donde, en el primero de los casos indicados la tasa varía en función del lapso existente entre la compra y la venta de los operaciones alcanzadas, y en Guatemala donde las mismas quedan alcanzadas a una tasa del 10%, que resulta ser distinta de cualquiera de las dos alternativas existentes para la tributación a la renta ordinaria de las sociedades.

F.3. El nivel y la composición de los impuestos a la propiedad

Una rápida mirada al cuadro I.7 indica que en los siete casos analizados la relevancia de la imposición patrimonial en términos del PIB, si se excluye de esta categoría a los impuestos que gravan las transacciones financieras, supera escasamente el 0,4% en el promedio de los casos. Sin embargo, se aprecia una amplia variabilidad entre estos países, donde en el extremo inferior se hallan El Salvador, Guatemala y Perú con una presión tributaria patrimonial por debajo de 0,2 puntos del PIB y en el otro extremo, están Argentina y Chile con una recaudación de 1 y 0,6% del producto, respectivamente.

Si se considera que la imposición patrimonial constituye un complemento adecuado a la tributación sobre la renta, para conformar un esquema de imposición directa que cubra tanto el flujo de ingresos como los stocks de bienes, es claro que los guarismos mencionados son una clara afirmación de que este principio no se cumple en América Latina.

Con excepción del caso de Argentina que grava la riqueza neta con un impuesto sobre el patrimonio de las personas físicas, en el resto de los casos la imposición patrimonial está compuesta por los impuestos a la tenencia de bienes inmuebles (territoriales o prediales) y vehículos, y aun en algunos casos (Ecuador y Perú) por impuestos que gravan la transferencia de bienes inmuebles (alcabala). Chile a su vez aplica un impuesto a las herencias de “escaso poder recaudatorio que no explica más que el 0,2% del total de los ingresos tributarios”²⁸, al igual que en Guatemala, donde sus efectos en la recaudación también son mínimos. En el caso de El Salvador, el único tributo de carácter patrimonial que está vigente en la actualidad es el impuesto sobre la transferencia de bienes raíces, dado que el impuesto a la propiedad inmueble fue derogado en 1994.

CUADRO I.7
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO AL PATRIMONIO, 2007
(En porcentajes)

País	En % del PIB	Estructura (%)
Argentina ^a	1,01	100,0
Bienes Inmuebles	0,41	40,2
Bienes Personales	0,31	30,2
Vehículos y otros	0,30	29,5

(Continúa)

²⁸ Jorratt (2009).

Cuadro I.7 (Conclusión)

Chile	0,60	100,0
Bienes Inmuebles	0,56	93,4
Herencias	0,04	6,6
El Salvador	0,10	100,0
Transferencias de propiedad	0,10	100,0
Guatemala	0,15	100,0
Bienes Inmuebles	0,14	96,5
Herencias	0,01	3,5
Ecuador	0,45	100,0
Bienes Inmuebles	0,14	31,1
Vehículos	0,18	40,0
Activos totales	0,08	18,4
Alcabalas	0,05	10,4
México	0,48	100,0
Bienes Inmuebles	0,17	36,1
Vehículos	0,19	38,4
Otros	0,12	25,5
Perú ^b	0,20	100,0
Bienes Inmuebles	0,16	78,7
Vehículos	0,02	8,6
Alcabalas	0,03	12,7
Promedio (7 países)	0,43	
Promedio América Latina (17 países) ^c	0,57	

Fuente: Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009) y CEPAL. Nota: La cobertura es gobierno general para Argentina, Chile, Guatemala, Ecuador, México y Perú; para El Salvador se refiere a gobierno central.

- ^a No fueron considerados los impuestos sobre las transacciones financieras (nacionales y provinciales) los cuales representan un total de 2,2% del PIB.
- ^b No fueron considerados los impuestos sobre las transacciones financieras, los cuales representan un total de 0,31% del PIB.
- ^c El promedio de América Latina no incluye los impuestos sobre las transacciones financieras.

Resulta ser un elemento común el que explica la escasa recaudación de estos gravámenes: los recurrentes problemas de identificación y, especialmente, la subvaluación de las propiedades gravadas, la amplia lista de exenciones y los problemas de administración existentes. Al respecto se observa en los análisis efectuados que una mayor participación en la recaudación de los impuestos prediales por parte de los gobiernos locales podría contribuir a mejorar el nivel de efectividad con que los mismos son aplicados.

F.4. Algunas consideraciones sobre tributos que sustituyen o complementan la imposición directa en los países

Frente a las dificultades legales y administrativas para incrementar la recaudación del impuesto a la renta societaria varios países de la región han implementado métodos de determinación de carácter complementario en algunos casos, o sustitutivo en otros, con el fin de mejorar los resultados obtenidos.

Los mismos se han basado en la aplicación de gravámenes que actúen como piso mínimo, más allá del resultado efectivo que se obtendría como consecuencia del impuesto a la renta neta de las sociedades. Algunos países han utilizado para esos propósitos una base imponible presunta fijada en

relación con el valor de los activos, y más recientemente se ha utilizado el monto de las ventas brutas o ingresos brutos.

El gravamen determinado es considerado, en algunos casos, como una suma mínima a pagar, ya que cuando la determinación del monto de impuesto que se efectúa tomando en cuenta los criterios de renta neta, arroja resultados superiores, el contribuyente debe ingresar el excedente determinado, caso contrario el impuesto sobre los activos o sobre las ventas brutas permanece como un umbral del cual no podrá descenderse.

En otras circunstancias, y especialmente en las experiencias más recientes, estos métodos alternativos se han inclinado a brindar opciones al contribuyente sobre el criterio de determinación a utilizar, siendo necesario requerir autorización previa a la administración tributaria, aunque esta obligación no está presente en todos los casos.

De manera complementaria, en los países en los cuales se ha seguido esta tendencia, se observa una redefinición del concepto de sujeto gravado extendiendo el concepto más allá de las sociedades de capital para alcanzar a todos aquellos que no realizan una actividad en relación de dependencia, y limitando el ámbito de las personas físicas casi exclusivamente a aquéllos que obtienen ingresos provenientes de sueldos y salarios.

Mientras que en la generalidad de los casos se ha optado por una tasa que oscila en torno al 1,0% sobre el valor de los activos brutos (ver cuadro I.8), más recientemente ha cobrado impulso la utilización del valor de las ventas o ingresos brutos como base sustitutiva, hecho que ha contribuido a crear aún más tratamientos discriminatorios de los que el propio tributo ya está generando.

Estas reformas reflejan de manera clara las limitaciones que enfrentan los países, tanto desde el punto de vista legal como administrativo, de aplicar una estructura impositiva en la cual las tasas nominales o legales estén en consonancia con las tasas efectivas resultantes. Sin embargo, estos sistemas de hecho conducen a la eliminación del impuesto societario, y convierten al gravamen en un “seudo impuesto en cascada”, agravando los problemas de asignación económica y alterando la eficiencia del sistema de mercado.

Por el contrario, el fortalecimiento del impuesto a la renta requeriría ampliar la base imponible del tributo -eliminando exenciones, tratamientos discriminatorios que benefician a ciertos sujetos y/o sectores de actividad- y lograr un cumplimiento voluntario más elevado, y por sobre todas las cosas mejorar la capacidad de gestión y control efectivo de las administraciones tributarias.

Con excepción de Chile y El Salvador, en todos los demás casos se han instrumentado algún tipo de imposición mínima o sustitutiva, tal como se analiza en cada caso en particular.

En el caso de Argentina deben efectuarse dos consideraciones. Por una parte, se aplica un impuesto a los activos con carácter de gravamen mínimo, respecto al cual se puede computar como pago a cuenta el impuesto a las ganancias determinado en el ejercicio. De esta forma se constituye en un gravamen mínimo a ingresar. Este impuesto grava, los activos de las sociedades o explotaciones unipersonales domiciliadas en el país, los establecimientos estables o las sucesiones indivisas radicadas en el exterior, cuyo valor en conjunto sea mayor a 200.000 pesos los que quedan sujetos a la tasa del 1% sobre la base imponible del gravamen.

Por otra parte, desde el año 2001 se aplican impuestos (derechos o retenciones) a las exportaciones de productos primarios que generan efectos que pueden ser considerados, en gran medida, similares a los de la imposición a la renta. Vale destacar la relevancia de los mismos en cuanto al elevado nivel de recaudación que han generado sostenidamente durante el período 2001-2007, tanto en términos absolutos (10% del total recaudado a nivel nacional) como en relación al PIB (entre 2,0% y 2,5% en el período mencionado)²⁹.

²⁹ Este tipo de impuesto posee un efecto progresivo en cuanto a la distribución del ingreso ya que recae principalmente en los deciles de mayores ingresos e impide, al mismo tiempo, que aumente el precio de la canasta de consumo masivo.

Un caso particular en materia de tratamiento de la imposición a la renta lo constituye la experiencia de Guatemala, país en el que existen dos regímenes para las personas jurídicas y naturales que realizan actividades empresariales: el régimen general y el optativo. En el primer régimen las empresas y las personas naturales aplican el 5% sobre los ingresos brutos; en el segundo las empresas y las personas naturales pueden optar por aplicar el 31% sobre su renta neta. Este régimen optativo tiene dos condicionantes adicionales: se permite la deducción de un máximo de 97% de los costos y gastos; y se debe pagar el impuesto mínimo sobre activos o ingresos brutos, como se verá adelante.

Para las personas asalariadas aplica una tabla progresiva con tarifas marginales hasta un máximo de 31%. Se considera una deducción única de Q36.000 (USD4.700 aprox.) y otras deducciones como gastos médicos, en seguridad social, cuotas a colegios profesionales, donaciones o aportes a instituciones culturales o religiosas y primas de seguros no dotales. Además, los asalariados pueden descontar de su obligación tributaria el IVA pagado en sus compras y se les aplica una retención mensual a cuenta del impuesto sobre la renta anual.

En el caso de México, en un intento por fortalecer los ingresos tributarios, el Congreso de la Unión aprobó a finales del ejercicio 2007 un nuevo tributo en sustitución del impuesto al activo, aplicable tanto a personas físicas como morales residentes en territorio nacional. El Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) ha sido concebido como un impuesto complementario al Impuesto sobre la Renta (ISR)³⁰. De esta forma, los contribuyentes están obligados al pago de una cantidad equivalente a la diferencia entre el IETU y el ISR.

El IETU fue diseñado como un gravamen tipo consumo³¹ sobre flujos de efectivo e incorpora una tasa de 16,5 % a una base gravable equivalente al valor que resulta de disminuir a los ingresos en efectivo por concepto de la venta de bienes y servicios, la adquisición de activos fijos, costos y gastos intermedios, incluyendo a los donativos y las pérdidas por créditos incobrables. Debido a su propia naturaleza de impuesto al consumo aplicable a nivel empresarial, no reconoce en su cálculo efecto fiscal alguno al pago de factores de la producción, tales como sueldos y salarios e intereses.

Desde su concepción, el IETU fue diseñado como un impuesto de base amplia, de aplicación general, sin excepciones ni tratamientos preferenciales, con un potencial recaudatorio capaz de paliar las limitaciones estructurales del IVA y del ISR para generar una base suficiente de ingresos públicos, y de buscar una fuente de recaudación alterna a los recursos fiscales generados por la renta petrolera.

En el caso de Ecuador, la reforma tributaria última ha redefinido el anticipo del impuesto a la renta de las sociedades (y de las personas naturales y sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad), haciéndolo funcionar como un pago mínimo.

En efecto, antes de la reforma el anticipo a pagar por estos contribuyentes en el año t se fijaba como el 50% del impuesto causado en el ejercicio $t-1$ menos las retenciones que se le practicaron al contribuyente durante dicho ejercicio $t-1$.

La reforma prevé que el anticipo sea ahora el máximo entre (i) el anticipo calculado como se acaba de detallar o (ii) la suma de 0,2% del patrimonio total más 0,2% del total de costos y gastos deducibles más 0,4% del activo total más 0,4% del total de ingresos gravables menos las retenciones del ejercicio anterior. La fórmula puede considerarse “heterodoxa”, pues la mayoría de los países que establecen pagos mínimos lo hacen sobre el valor de los activos o, más recientemente, sobre ventas o ingresos brutos.

A su vez en el caso del Perú, desde el año 1992 existe un impuesto mínimo a la renta, el cual ha ido variando de modalidad, que se aplica tomando como referencia el valor de los activos. El valor pagado por el impuesto sobre los activos se descuenta del impuesto a la renta que corresponde a pagar.

³⁰ Con base en esta consideración, la entrada al vigor del IETU significó la eliminación del impuesto al activo (IMPAC).

³¹ Conceptualmente, la base del IETU es similar a la de un IVA base origen (incluye exportaciones, excluye importaciones). En términos macroeconómicos, la base del impuesto equivale al producto interno bruto (PIB), menos inversión en capital físico (I), más depreciación de activos fijos (d).

La versión actual de este impuesto corresponde al Impuesto Temporal a los Activos Netos (ITAN), que grava sobre el exceso de 1 millón de nuevos soles de activos netos. La tasa de este impuesto en 2007 y 2008 fue de 0,5%, pero a partir de 2009 se fija en 0,4%.

Una síntesis de las alternativas seguidas por los países analizados se puede encontrar en el cuadro siguiente.

CUADRO I.8
TASAS DE LOS IMPUESTOS A LOS ACTIVOS, AL CAPITAL
O LOS INGRESOS BRUTOS
(En porcentajes)

	2000	2001	2004	2008
Argentina	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos superiores a 200.000 pesos ^a
Ecuador	0,15 sobre patrimonio neto ^b			0,15 sobre patrimonio neto ^b
El Salvador	-	n/a	n/a	n/a
Guatemala	1,5 sobre activos	0,2-0,9 sobre inmuebles ^c y 3,5 sobre los activos ^d	1,0 sobre activos	1,0 sobre activos
México	1,8 sobre activos ^e	1,8 sobre activos ^e	1,8 sobre activos ^e	Derogado a partir del 2008
Perú	-	-	-	0,5 sobre el valor de los activos superiores al millón de soles ^f
Chile	No aplicable	No aplicable	No aplicable	No aplicable

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Tanzi (2000) para 1986 a 2000 y Gómez Sabaini (2005).

Notas:

- ^a El impuesto a la renta se puede computar como pago a cuenta del impuesto sobre los activos.
- ^b 1% de activos como pago adelantado del impuesto a las ganancias.
- ^c La base está formada por los bienes inmuebles pero el impuesto no está concebido como un impuesto a la propiedad sino como un impuesto adicional a la ganancia de las empresas.
- ^d No hay impuesto al patrimonio neto en Guatemala, sin embargo, el impuesto a los activos (IEMA) grava a la tasa de 3,5% de los activos o 2,25% de los ingresos brutos declarados en la declaración jurada del impuesto a las ganancias del año anterior.
- ^e Impuesto mínimo a la ganancia de las personas jurídicas; acreditable contra el impuesto a la ganancia. El impuesto a las ganancias es acreditable contra el impuesto a los activos brutos para evitar el problema de los inversores extranjeros de acreditar contra los pasivos tributarios en su país de origen.
- ^f Se descuenta del impuesto a la renta que corresponde pagar.

G. Resultados de los estudios de incidencia distributiva de los países

Si bien en los estudios de casos que acompañan este volumen no se encuentran incluidos los resultados en materia distributiva presentados para cada país, resulta factible a través de las respectivas publicaciones³² tener una visión general del estado de las artes en esta materia, ya que la elaboración de estudios de incidencia tributaria en la región es considerablemente limitada y de ninguna manera permite realizar una comparación entre países debido a la diversidad de criterios metodológicos utilizados.

Sin embargo, y a pesar de ello, es posible encontrar algunas coincidencias básicas en los resultados obtenidos, los cuales estarían indicando que la tributación en la región es más bien regresiva debido a la preeminencia de la imposición indirecta por sobre la imposición directa. Más específicamente, lo que se observa es que la reducida participación del impuesto más progresivo, el impuesto a la renta personal, no logra contrarrestar el peso de la regresividad del resto de los impuestos. Cabe destacar también que inclusive el impuesto a la renta empresarial resulta ser proporcional o regresivo en gran parte de los estudios, si bien ello está sustentado más en los supuestos utilizados de traslación que en análisis empíricos que hayan testado los mismos.

En Guatemala son muy escasos los estudios realizados y la gran mayoría limitados al impuesto sobre la renta. Casi todos los estudios señalan que el impuesto a la renta empresarial es proporcional, con la excepción de un estudio más reciente que señala que es regresivo³³.

Asimismo, para el caso de El Salvador los resultados muestran un sistema tributario regresivo, un impuesto a la renta empresarial regresivo y que, con la excepción del impuesto a la renta personal, el resto de los impuestos se concentran en los deciles de menores ingresos. El informe elaborado por Acevedo y González Orellana (2005) muestra un coeficiente de Gini que disminuye con la aplicación del impuesto a las personas naturales desde 50,19 hasta 50,04 y aumenta en el caso del impuesto a las personas jurídicas desde 50,19 hasta 50,83.

En Perú un estudio realizado por Houghton (2006) muestra que el efecto combinado de los impuestos y los gastos es progresivo, afirma que un aumento del IVA junto con un aumento del gasto favorecería a los hogares más pobres y señala que la carga tributaria efectiva del Impuesto sobre la Renta de Personas Naturales (IRPN) es muy baja inclusive para el decil más rico -a pesar de la tasa marginal nominal del 30%- , lo que se explica por la cantidad de deducciones y por el nivel de evasión.

En Ecuador la mayor parte de los estudios se centran en la incidencia del IVA³⁴, y los pocos estudios que tratan los impuestos directos muestran en sus resultados la existencia de un IRPN de alta progresividad -el 10% de más altos ingresos, que percibía más del 55% del ingreso, pagaba más del 90% del impuesto- pero poco impacto redistributivo³⁵. Arteta (2006) llega a conclusiones similares con respecto al impuesto a la renta de las personas naturales: luego de su aplicación el índice de Gini pasa de 0,408 a 0,403.

Roca (2009) llega a conclusiones similares al estimar el impacto redistributivo y la progresividad del IRPN para datos del 2005, observando que a pesar de una alta progresividad del impuesto “la participación en el ingreso total del decil 10 sólo cae de 52,08% a 51,43% después del mismo”. Asimismo, el autor analiza cuáles son los efectos de la reforma tributaria que entró en vigor

³² Las versiones completas del estudio para cada país (incluyendo sus anexos estadísticos) han sido publicadas por la CEPAL, dentro de la Serie “Macroeconomía del Desarrollo”, y puede ser consultada en www.cepal.org/publicaciones.

³³ Según el relevamiento de estudios realizados por Cabrera (2009).

³⁴ SIISE (2001) “El IVA en el Ecuador: un análisis de equidad”; Molina y otros (2000) “El IVA: regresivo para casi todos”.

³⁵ Roca y Vallarino (2003): “Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador”.

en enero de 2008 y concluye que las modificaciones implementadas en el IRPN generan un incremento en la progresividad “puramente estética porque, dada la disminución de la recaudación el bajo impacto redistributivo no se modifica”.

Asimismo en el caso de México, con el objeto de tener una perspectiva analítica del efecto redistributivo de la política fiscal y por mandato expreso del Congreso de la Unión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha realizado una serie de estudios sobre la distribución del pago de impuestos y percepción del gasto público³⁶. El último de estos estudios (2008) muestra una tendencia progresiva del sistema tributario, sobre la base de que los deciles 9 y 10 de la población contribuyen con un 60% de la recaudación total, mientras que los deciles 1 y 2 aportan tan sólo el 3%³⁷. De esta manera el coeficiente de concentración del ingreso desciende luego de la aplicación de impuestos desde 0,449 a 0,446.

Argentina es posiblemente uno de los países de la región donde mayor cantidad de estudios y de más antigua data se han efectuado a los efectos de medir el impacto de los impuestos³⁸. La mayor parte de los estudios en la materia coinciden en los efectos sobre la equidad de cada tributo en particular: los impuestos más progresivos resultan ser los directos, entre los que se destacan en primer lugar el impuesto a la renta personal y, en menor medida, el impuesto a la renta de las sociedades, seguidos por los impuestos a los bienes personales y al patrimonio neto. Los más regresivos – ordenados por regresividad decreciente- resultan ser las contribuciones a la seguridad social, los gravámenes sobre los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, el IVA y los ingresos brutos provinciales. Es por esto que se afirma que la preeminencia de los impuestos indirectos por sobre los directos en el período determinó la regresividad de la incidencia global.

En síntesis, a pesar que los estudios de incidencia citados presentan resultados diversos dependiendo en gran parte de las variables de ingreso y criterios de traslación utilizados, se puede afirmar que los mismos estarían mostrando un sistema tributario levemente regresivo, el cual lejos de funcionar como herramienta favorable a una mejor distribución del ingreso, estaría presionando hacia una mayor desigualdad. Esta regresividad estaría golpeando principalmente en los dos deciles de menores ingresos, los cuales muestran una presión tributaria diferencial superior a la del resto de la población, sobre todo en cuanto a los dos deciles de mayores ingresos, donde se registran los menores niveles. El estudio de Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo (2002) con datos de 1997 muestra que la presión tributaria diferencial³⁹ supera el 115% para el decil de menores ingresos y se sitúa por debajo del 100% para el decil de mayores ingresos.

Por último, en el caso de Chile es ilustrativo señalar las dos principales posturas que pueden encontrarse en cuanto a la posibilidad de una mayor redistribución del ingreso a través de la política tributaria. Por un lado, la de aquellos que consideran que a la hora de recaudar se deben escoger los impuestos más eficientes, enfocando los esfuerzos por el lado del gasto social, y por otro lado, los que afirman que es necesario que la tributación y el gasto vayan en una misma dirección complementándose en la búsqueda hacia una mayor progresividad conjunta.

³⁶ Los estudios para el período 2001-2008 están disponibles en la página electrónica de la SHCP: www.shcp.gob.mx

³⁷ En rigor, esto no significa que el sistema tributario tenga un definido impacto progresivo en la distribución del ingreso. Para establecer dicha relación sería necesario considerar la incidencia respecto al ingreso de cada decil, es decir, comparar la Curva de Lorenz (que muestra las ordenaciones de los distintos deciles de población en función de su ingreso) con la Curva de Concentración de Impuestos (que grafica el monto de impuestos en términos absolutos que paga cada estrato de la población sin relación alguna con el ingreso o el consumo de los mismos).

³⁸ Herschel (1963) “Política Fiscal en la Argentina”; Santiere (1989) “Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso”; Gasparini (1998) “Incidencia distributiva del sistema tributario argentino”; Gómez Sabaini y Santiere (2000) “Los impuestos y la distribución del ingreso en la Argentina”; y Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo (2002) “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino”.

³⁹ El indicador de presión tributaria diferencial refleja el cociente entre la presión tributaria de cada decil y la presión tributaria promedio. Si todo el sistema respondiera a una pauta impositiva proporcional, cada quintil registraría una cifra de 100 % respecto al promedio.

En el primer grupo se encuentra el estudio de Engel et. al. (1998), el cual analizó el impacto de la estructura tributaria vigente en el año 1996 sobre la distribución del ingreso, y concluyó que la estructura tributaria chilena es levemente regresiva, mostrando que el índice de Gini aumenta desde 0,488 hasta 0,496 luego de la recaudación de impuestos. Pero lo más relevante de este estudio es que realizó ciertas simulaciones de reformas radicales llegando a la conclusión de que posibles modificaciones en la estructura tributaria resultaban en impactos insignificantes en la distribución del ingreso en comparación con los índices de redistribución obtenidos al aplicar el gasto público⁴⁰. Según las estimaciones del estudio, el gasto público logra que el índice de Gini disminuya hasta 0,439.

En el segundo grupo se encuentra un estudio más reciente (Cantalopts et al; 2007) que demuestra cómo el estudio de Engel et al (1998), al no incorporar la participación de los individuos en las utilidades retenidas en las empresas y el impuesto que las afecta, subestima la concentración de las rentas así como el potencial redistributivo de los impuestos. De este modo, además de confirmar que la estructura tributaria es regresiva –el Gini aumenta de 0,522 a 0,530— el estudio de Cantalopts (2007) concluye que cierto tipo de reformas, en el sentido de revertir la relación entre la recaudación de los impuestos directos e indirectos, podrían tener un impacto significativo en la redistribución de los ingresos⁴¹. En efecto, al simular un cambio tributario orientado a expandir la base imponible del impuesto progresivo a la renta y reducir la participación del IVA, de tal forma de mantener la recaudación constante, se logró una mejora en la distribución del ingreso, que se traduce en una reducción del índice de Gini desde 0,530 a 0,488⁴².

H. Estimación de la evasión en el impuesto a la renta

Así como anteriormente se señaló los efectos de la evasión en los sistemas tributarios, y más específicamente en sus niveles de solvencia y equidad, la presente sección girará en torno a tres ejes: la importancia de sistematizar las estimaciones de la evasión en el impuesto a la renta, las dificultades encontradas en relación a la metodología y las estadísticas existentes y los resultados observados en los estudios reunidos en este trabajo.

H.1. Importancia de las estimaciones de evasión en renta

Como señalan Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009) en su trabajo para Argentina, teniendo en cuenta que el fracaso en establecer un impuesto a la renta de peso recaudatorio significativo y con efectos redistribuidores se debe en gran parte a las dificultades en la administración del tributo, llama la atención la escasa presencia de estudios tendientes a medir su evasión. Como contraste a esta situación, se observa como rasgo común a la mayoría de los países de la región la existencia de importantes antecedentes en las estimaciones de evasión en el IVA, tributo sobre el cual se puso mayor énfasis en mejorar su administración.

Debido a esta escasez de estudios de estimación de la evasión en renta, los trabajos aquí reunidos se proponen como objetivo introducir la discusión de una rutina de estimación que pueda ser perfeccionada y sistematizada en el futuro.

En este contexto cabe destacar la proliferación de estudios para estimar la evasión en México como consecuencia de un mandato del Congreso de la Unión para que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) contrate a instituciones académicas nacionales para dicho fin. Como señala Álvarez Estrada (2009) la aportación metodológica y conceptual que se deriva de cada proyecto de investigación permite acrecentar el acervo de herramientas empíricas disponibles tanto para autoridades fiscales, como para miembros de los poderes legislativo y judicial en México, para

⁴⁰ Engel y otros (1998) “Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile”.

⁴¹ Cantalopts y otros (2007) “Equidad Tributaria en Chile. Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma”.

⁴² Jorratt (2009) op.cit.

mejorar el diseño de los impuestos y encontrar mejores fórmulas para reducir espacios a la elusión y evasión fiscales.

Es en este sentido que se destaca la relevancia de realizar estimaciones de la evasión en el impuesto a la renta que se vayan perfeccionando con el tiempo, y se señala que el caso mexicano puede servir como modelo para el resto de los países de la región.

H.2. Dificultades encontradas en las estimaciones realizadas

El proceso de estimación de la evasión conlleva múltiples dificultades, especialmente si no existe una rutina de mediciones similares sobre la cual apoyarse. Al analizar las estimaciones realizadas en cada trabajo se observa que el principal obstáculo en el objetivo de una estimación precisa es la insuficiente provisión de estadísticas públicas de la región, especialmente en torno a las cuentas nacionales, las declaraciones juradas, y las encuestas de hogares.

En general no se observan grandes diferencias metodológicas en la estimación de la evasión en el impuesto a la renta de empresas entre los estudios de casos. Todos ellos parten del excedente de explotación de cuentas nacionales, aunque los ajustes realizados para llegar a la base imponible del impuesto varían entre países, principalmente por problemas de calidad y disponibilidad de la información.

En lo que respecta a la imposición a la renta sobre personas físicas, para la estimación de la base teórica del impuesto, los estudios analizados consideran los ingresos provenientes de encuestas de hogares ajustados según información de cuentas nacionales. Sin embargo, una importante limitación de estas fuentes de información está dada por el no reporte y subdeclaración de los ingresos de los encuestados. Es común que los individuos se nieguen a contestar las preguntas referentes a sus ingresos o que declaren valores inferiores a lo que realmente perciben, por lo que los ingresos han sido corregidos para hacerlos comparables con la información del sistema de cuentas nacionales y con los datos de recaudación registrados por las agencias tributarias. Sin embargo, pueden persistir problemas metodológicos, principalmente porque si los ingresos de las encuestas de hogares (ajustados por no respuesta y subdeclaración) permanecen sub-valorados y hay escasa representatividad del 1% más rico, la recaudación potencial y el nivel de incumplimiento estarían subestimados. En el caso de las estimaciones de evasión en la imposición a la renta personal, las diferencias metodológicas entre los estudios parecieran más relevantes que en el caso de la renta empresarial, tal como se analizará con mayor detalle en el capítulo II.

Otra dificultad metodológica señalada gira en torno a la definición de la base del impuesto y la excesiva cantidad de tratamientos especiales y deducciones en el impuesto. Por lo tanto, se observa que la combinación de estadísticas insuficientes con bases impositivas complejas es la principal dificultad que enfrentan las estimaciones de evasión en renta en la región.

Para el caso argentino se señala que, en cuanto a la definición de la base imponible del impuesto, sus características dificultan su asociación directa con los agregados macroeconómicos usualmente estimados por los sistemas estadísticos, especialmente a causa de las distintas formas de tratamientos especiales y deducciones en torno al impuesto a la renta. Sobre las estadísticas, los problemas surgen principalmente porque las Cuentas Nacionales que se encuentran disponibles fueron realizadas tomando al año 1993 como base. Otra de las dificultades encontradas hace referencia a la existencia de pagos a cuenta entre impuestos que son un obstáculo para conocer los pagos que corresponden efectivamente al impuesto y, adicionalmente, los pagos realizados fuera del sistema bancario⁴³.

En el estudio de Chile, Jorratt (2009) advierte que los métodos del potencial teórico basados en cuentas nacionales entregan una buena estimación de la evolución de la tasa de evasión, aunque no necesariamente del valor absoluto de la misma. En el caso particular del impuesto a la renta de las

⁴³ Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009) “La imposición en Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos”.

empresas indica que esto es especialmente relevante, por cuanto la variable macroeconómica básica, que es el excedente de explotación, es una variable residual dentro de las estimaciones de cuentas nacionales, lo que la hace menos precisa.

Para el caso de Ecuador, Roca (2009) advierte que si bien el excedente de explotación es el agregado de las cuentas nacionales más próximo a la base imponible del impuesto a la renta societaria, esta variable está afectada por evasión y elusión, dado que para su elaboración, el sistema de cuentas nacionales toma en cuenta información de la propia administración tributaria. Además, para llegar a la base imponible potencial del impuesto, se realizan una serie de ajustes que contemplan la normativa tributaria, utilizando muchas veces información presentada por los propios contribuyentes a la administración tributaria, la cual también incluye evasión y elusión. Por ello, en realidad la evasión sería superior, es decir, se la estaría subestimando en estas estimaciones.

En el caso de México, como podrá apreciarse más adelante, la tarea de modelar el potencial de ISR resulta aún más complicada debido a la cantidad de regímenes preferenciales contemplados en la legislación y la escasez relativa de insumos de información utilizables para incorporarlos al modelo. Al mismo tiempo se señala la falta de disponibilidad de información micro para estimar la base gravable de las personas físicas por sus ingresos provenientes de capital, así como la relativa propensión por parte de los hogares a subdeclarar su ingreso⁴⁴. Una observación similar realiza Arias Minaya (2009) para el caso peruano, en donde las encuestas de hogares tienden a incluir pocas observaciones en las que se reporta rentas del capital⁴⁵.

Una particularidad es la de Guatemala, donde debió adecuarse la metodología para la estimación de la evasión del impuesto sobre la renta empresarial, considerando los dos mecanismos paralelos de este impuesto: el régimen general del 5% sobre los ingresos brutos y el régimen optativo del 31% sobre la renta neta. Esto significó la adopción de supuestos adicionales respecto a la fracción del impuesto a la renta que pagan los contribuyentes de cada uno de estos regímenes. Un problema adicional fue el ajuste de la recaudación efectiva que sería comparada con la recaudación potencial, donde debió tenerse en cuenta el sistema de acreditaciones cruzadas entre el impuesto a la renta empresarial y el impuesto mínimo IETAAP (Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz). Cabrera (2009) resalta que para los períodos fiscales posteriores al 2005, la metodología produce estimados de evasión del impuesto sobre la renta societaria que son sensibles significativamente a la fracción de contribuyentes que aplican el régimen general del 5%, y que también están influenciados, aunque con menor peso, por el efecto del impuesto mínimo. En el caso del impuesto a la renta de personas naturales no mercantiles y mercantiles en Guatemala, debió suponerse que todos los contribuyentes participarían en el régimen de ingresos netos, debido a que las encuestas de hogares sólo reportan ganancias, sin incluir los ingresos brutos.

Por último, una dificultad encontrada para el caso de El Salvador fue la de no contar con la desagregación del valor agregado bruto⁴⁶, debido a que esta descomposición fue calculada solamente para el año base 1990 (ante la falta de mayor información se procedió a desagregar el valor agregado bruto utilizando la participación del año base). Asimismo, al igual que en los demás estudios no se contó con información para ajustar por sub-declaración los valores de ingresos no laborales reportados en las Encuestas de Hogares.

Dado lo anterior, a la hora de analizar los resultados obtenidos, resulta importante tener en mente que las estimaciones de evasión realizadas son sensibles a la calidad de la información disponible y a los supuestos adoptados en cada caso. Además, tal como señala Roca (2009), aunque en términos generales se hablará de “evasión”, lo correcto sería hablar de “brecha de recaudación”, pues el método de estimación utilizado captura, sin distinguirlas, la evasión y la elusión, desde que calcula el impuesto potencial de acuerdo a la letra y al “espíritu” de la normativa, sin usar las lagunas de la legislación para reducir (legalmente) la carga tributaria (elusión).

⁴⁴ Álvarez Estrada (2009) “Tributación Directa en América Latina: Equidad y Desafíos. Estudio del caso México”.

⁴⁵ Arias Minaya (2009) “La Tributación Directa en América Latina: Equidad y Desafíos. El caso de Perú”.

⁴⁶ El valor agregado bruto se divide en excedente bruto de explotación, salarios e impuestos indirectos netos de subsidios.

H.3. Resultados

H.3.1 Antecedentes de estudios por país

Argentina muestra una experiencia rica en estudios sobre la estimación del IVA pero escasa tradición en cuanto al impuesto a la renta. Se registran tres estudios sobre el impuesto a la renta societaria en la década del 60 con resultados disímiles que van desde un 31% a un 75% de evasión⁴⁷. El estudio más reciente es el realizado por Durán (2000)⁴⁸ en relación con el impuesto de las personas físicas, el cual arroja una tasa de evasión de 47,2%⁴⁹.

Para el caso de México, sin embargo, se han publicado quizás más estudios empíricos sobre la evasión fiscal en los últimos cuatro años que en las últimas dos décadas. Como se señaló anteriormente, la proliferación de estos estudios ha surgido como consecuencia de un mandato del Congreso de la Unión para que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) contrate a instituciones académicas nacionales para dicho fin⁵⁰.

En Chile existen varias investigaciones acerca de la evasión de impuestos, uno de los primeros trabajos fue publicado por el Servicio de Impuestos Internos de ese país y fue realizado por Barra y Jorratt (1999), donde se estima la evasión por tipo de impuestos para el período 1989-1997. En ese último año la estimación de la tasa de evasión en el IVA se ubica en 19,7% mientras que para el impuesto a la renta de las empresas y de personas se sitúa en 41,7% y 35,8%, respectivamente.

En Perú, los estudios que calculan la evasión en el impuesto a la renta son pocos, no habiéndose identificado un estudio que mida conjuntamente la evasión del impuesto a la renta de personas y empresas⁵¹. En el caso del impuesto a la renta de personas naturales sólo hay tres estudios para los años 1995, 2000 y 2005⁵², de acuerdo con los cuales el rango de evasión fluctúa entre 31% y 44%, aunque los dos estudios más recientes sugieren que está más cerca al 30%. En el caso del impuesto a la renta de las personas jurídicas sólo hay un estudio que estima una tasa de evasión de 79% para el 2000⁵³.

En Ecuador un estudio del SRI (2007) estima las brechas de recaudación en el IVA y en el impuesto a la renta por rama de actividad económica. De acuerdo a este documento, el porcentaje de brecha recaudatoria global para el IVA (en 2004) se ubica en 30,6%, siendo las industrias que más evaden la industria pesada (80%), la industria mediana (53%) y la extracción de petróleo (52%). En cuanto a la brecha global del impuesto a la renta, ésta es de aproximadamente 61,3%, donde las actividades económicas que más evaden son la construcción (96%), la producción primaria (92%) y la intermediación financiera (82%).

Para el caso de El Salvador solamente se identificó un estudio que está disponible al público sobre la evasión, realizado por Funde en el año 2008, el cual arroja una evasión del ISR entre 58% y 27% para los años 2004 al 2007. Sin embargo, el estudio de Funde cita que según notas de prensa otros estudios realizados por el BID estimaron los niveles de evasión del IVA en 37% y en 55% del

⁴⁷ Banco Central de la República Argentina (1962) “Boletín Estadístico”, Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL (1963) “Estudio sobre Política Fiscal en la Argentina”; Consejo Nacional de Desarrollo (1968) “Estimación de las rentas no declaradas que deberían tributar en el impuesto a los réditos”.

⁴⁸ Duran V. (2000), “La evasión en el impuesto a las ganancias de personas físicas: mitos y realidades”.

⁴⁹ Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), op.cit.

⁵⁰ Álvarez Estrada (2009) op.cit.

⁵¹ Arias Minaya (2009) op.cit.

⁵² SUNAT (1995) “Cálculo de evasión tributaria”; De la Roca y Hernández (2004) “Evasión tributaria e informalidad en el Perú: Una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo”, y León (2006) “Análisis de la informalidad en el mercado laboral peruano”.

⁵³ SUNAT (2002) “Análisis de Impuesto a la Renta en el Perú”.

ISR mientras que USAID realizó estimaciones sobre una evasión del IVA del 40% e ISR del 58% y el impuesto de las bebidas alcohólicas 67%⁵⁴.

Por último, en Guatemala se realizaron algunos estudios en los años noventa entre los que se menciona a Casanegra (1997), quien estimó que la evasión del ISR Individual era de alrededor del 66% mientras que el ISR de empresas era del 53%. Luego en el año 2000, Acción Ciudadana estimó la evasión del ISR en un 48%. Finalmente, Solórzano (2005) estimó la evasión de personas naturales entre 3% y 20%, mientras que la de personas jurídicas estaría en un rango entre 40% y 60% del potencial. Como señala Cabrera (2009) en Guatemala, al igual que en el resto de los países de la región, la mayoría de los estudios que se han realizado sobre el tema se han enfocado en el Impuesto al Valor Agregado.

H.3.2 Resultados de los informes

A continuación se presentan los resultados obtenidos en cada informe acompañados de un breve análisis de los mismos. Previamente cabe hacer algunas aclaraciones necesarias para una mejor comprensión de los resultados como también para evitar lecturas erróneas de lo que las cifras indican.

En primer lugar, como señalan la gran mayoría de los estudios, en todos ellos se utilizó la metodología de brechas de recaudación efectiva y recaudación teórica por lo que cuando se habla de tasa de evasión se está haciendo referencia al coeficiente resultante de la brecha entre la recaudación teórica y la efectiva sobre la recaudación teórica. Esto implica que además de la evasión los resultados estarían incluyendo una parte importante de la elusión existente. Como señalan Cabrera y Guzmán (2009) existe cierta ambigüedad en la medición realizada ya que no sólo incluye evasión sino también elusión (uso de medios legales para reducir el pago de impuestos).

En segundo lugar, se hace hincapié en la sensibilidad de los resultados obtenidos a cambios en la metodología, como también de los condicionamientos señalados anteriormente en cuanto a la disponibilidad estadística.

En tercer lugar, a pesar de que aquí se presentan los resultados de los diferentes estudios de forma conjunta y se realizan algunas comparaciones, por los motivos de metodología y disponibilidad estadística antes mencionados se debe tener mucho cuidado al realizar comparaciones entre las tasas de evasión de los diferentes países. En todo caso, los resultados obtenidos deben ser considerados desde una perspectiva global y de largo plazo, donde sea posible identificar tendencias, positivas o negativas, que permitan perfeccionar o corregir las metodologías y herramientas utilizadas. De esta manera, la acumulación de datos y experiencias a lo largo de los años brindará las pautas válidas para reducir gradualmente la evasión y la elusión de los impuestos.

Por último, cabe destacar que la importancia del estudio recae en analizar que tan significativa es la brecha de recaudación y dar pie a que en el futuro se profundice este tipo de ejercicios y se pueda llegar a un análisis más profundo de la composición de la brecha, análisis que excede el presente estudio.

Realizadas estas aclaraciones, se presentan los resultados obtenidos de la siguiente manera. En una primera instancia, se agrupan y elaboran diversos indicadores que permiten realizar una comparación de los resultados de cada estudio, y en segundo lugar, se citan las principales características y conclusiones señaladas por los autores de cada estudio.

El cuadro I.9 reúne la recaudación efectiva en el impuesto a la renta (columna 3), la brecha de recaudación en porcentaje del PIB (columna 4) y en porcentaje de la recaudación teórica en rentas (columna 5) junto con la presión tributaria total y la recaudación teórica del impuesto a la renta (columnas 1 y 2, respectivamente). Allí se observa, en primer lugar, que las tasas de evasión se mueven en un rango entre el 40% y el 65% aproximadamente, por lo que se está en condiciones de afirmar que los países seleccionados se encuentran en un nivel alto de evasión en la tributación sobre

⁵⁴ Cabrera y Guzmán (2009) op.cit.

la renta⁵⁵. Estos niveles de evasión se traducen en una brecha de recaudación que promedia los 4,6 puntos del PIB, con algunas diferencias entre países.

CUADRO I.9
EVASIÓN GLOBAL EN EL IMPUESTO A LA RENTA
(En porcentajes)

País (año)	Presión Tributaria	Recaudación Teórica	Recaudación Efectiva ^a	Brecha ^b	Tasa de evasión ^c	Brecha / Recaudación Tributaria Total
		(en porcentajes del PIB)			(%)	(%)
	1	2	3	4	5	6
Argentina (2005)	27,2	11,3	5,7	5,6	49,7	20,6
Chile (2003)	18,8	8,1	4,3	3,8	47,4	20,4
El Salvador (2005) ^d	14,2	7,0	3,8	3,1	45,3	22,2
Ecuador (2005)	14,9	8,6	3,1	5,5	63,8	36,8
Guatemala (2006)	12,1	8,7	3,1	5,5	63,7	45,8
Perú (2006)	16,7	11,9	6,1	5,8	48,5	34,7
México (2004)	10,3	7,0	4,1	2,9	41,6	28,5

Fuente: elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009) y CEPAL.

Nota: como en los estudios, la evasión se presenta desagregada entre personas jurídicas y personas naturales -con la excepción de Argentina- para mostrar la evasión conjunta se sumaron los datos de recaudación efectiva y teórica y en base a esas sumas se calculó la brecha conjunta para luego llegar a la tasa de evasión conjunta.

^a Los datos de la recaudación efectiva utilizados en el cálculo de la brecha y de la tasa de evasión, pueden no coincidir con las estadísticas de recaudación publicadas por las administraciones tributarias por cuestiones metodológicas propias de cada país. En la versión impresa de este documento se habían presentado estos últimos valores como los correspondientes a la recaudación efectiva.

^b Consiste en la recaudación teórica menos la recaudación efectiva (ambas expresadas en porcentajes del PIB).

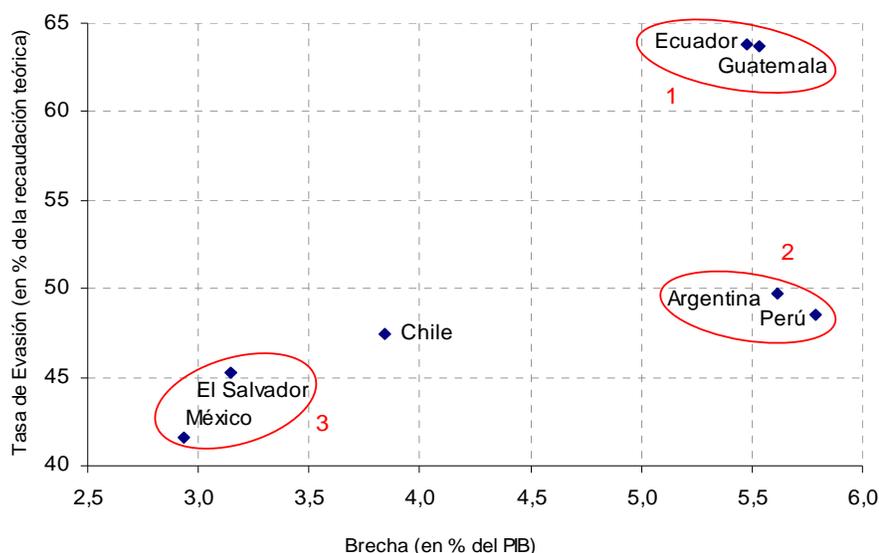
^c La tasa de evasión consiste en el cociente entre la brecha de recaudación (recaudación teórica menos recaudación efectiva) y la recaudación teórica.

^d El estudio plantea tres escenarios en la evasión de la renta societaria, para la elaboración del cuadro se tomó un promedio de los resultados de los tres escenarios.

Por otra parte, el gráfico I.20 muestra con mayor detalle las diferentes situaciones en la que se encuentra cada país. Un primer grupo lo componen Ecuador y Guatemala, dos países que combinan una tasa de evasión muy elevada (cercana al 65%) junto con una brecha de recaudación en términos del PIB también elevada (alrededor de 5,5% del PIB). En una situación intermedia se encuentran Argentina y Perú quienes también registran una brecha de recaudación de aproximadamente 5,5% del PIB pero con una tasa de evasión menor, cercana al 50%. Un tercer grupo es conformado por México y El Salvador, con tasas un poco menores al resto (41% y 45% respectivamente) y una brecha como porcentaje del PIB significativamente menor (2,9% y 3,1% del PIB respectivamente). Chile por su parte se encuentra en una posición intermedia entre el grupo 2 y el grupo 3.

⁵⁵ Para los cuadros que siguen se utilizaron como insumo los datos de recaudación teórica y efectiva de cada estudio. Para los estudios que contaban con más de un año se tomó el año con la información estadística disponible más completa.

GRÁFICO I.20
EVASIÓN GLOBAL EN EL IMPUESTO A LA RENTA
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009).

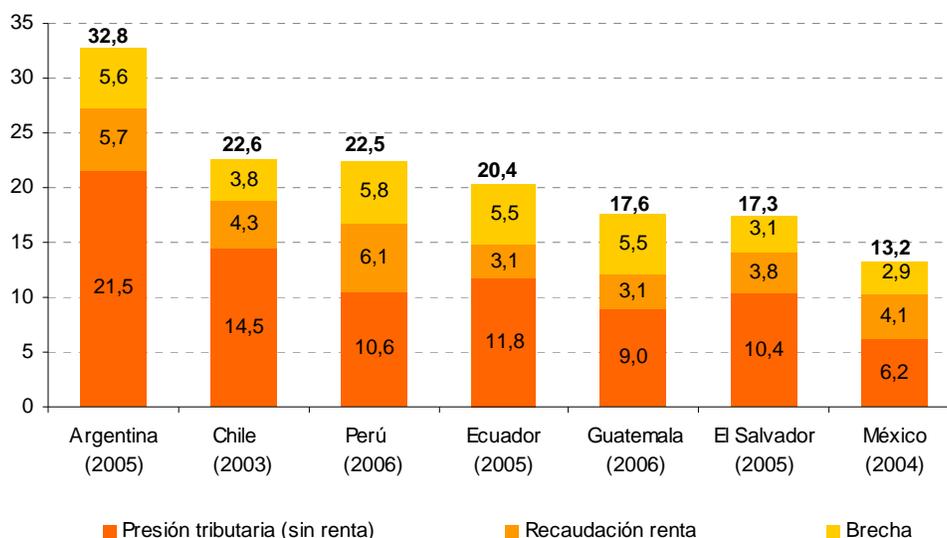
Notas:

- ^a La tasa de evasión consiste en el cociente entre la brecha de recaudación (recaudación teórica menos recaudación efectiva) y la recaudación teórica.
- ^b La brecha de recaudación consiste en la recaudación teórica menos la recaudación efectiva, sobre el PIB.

¿Qué proporción del total de la presión tributaria significa esta pérdida de recursos? En otras palabras: ¿En cuánto crecería la presión tributaria en el caso de reducir la evasión a cero? En este punto, en los países con presión tributaria alta con respecto a la media de la región, la pérdida de recursos es significativa pero considerablemente menor a la del resto, este es el caso de Argentina y Chile, en donde de eliminarse la evasión en el impuesto a la renta la presión tributaria crecería en un 20% (ver columna 6 del cuadro I.9). En el otro extremo se encuentran Ecuador, Guatemala y Perú, ya que además de enfrentar una pérdida significativa en términos del PIB, tienen una presión tributaria menor al promedio de la región. Por estos motivos la brecha de recaudación que enfrentan estos países representa una proporción muy elevada de la recaudación tributaria total: 35% en Perú, 37% en Ecuador y 46% en Guatemala. Si bien los motivos de estos elevados niveles suelen ser específicos al sistema tributario de cada país, ciertas características comunes como los vacíos administrativos y de orden legal, el abuso de incentivos fiscales y una débil cultura tributaria suelen encontrarse en estos tres casos.

A continuación, el gráfico I.21 muestra cuál sería la presión tributaria de cada uno de los países de no existir la evasión en el impuesto sobre la renta. En el caso de Argentina, la eliminación completa de la brecha en la imposición a la renta se agrega a un nivel considerable de ingresos tributarios, por lo que la carga tributaria total se acercaría al 33% del PIB. En Perú, Ecuador y Guatemala, si la brecha en el impuesto a la renta fuese cero, el significativo incremento de recaudación, compensaría en gran parte los bajos niveles de recaudación tributaria de estos países, alcanzando una presión tributaria mayor al 20% del PIB en los dos primeros casos y del orden del 18% en el último. Por otra parte, destaca el caso de México, donde si bien la eliminación de la brecha aportaría casi 3 puntos adicionales del PIB, esto no sería suficiente para que este país llegue a una carga tributaria similar al promedio de los países de América Latina y continuaría siendo de las más bajas de la región.

GRÁFICO I.21
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA TOTAL, RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA Y BRECHA DE RECAUDACIÓN EN EL ISR
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009) y CEPAL.

Nota: Los datos de la recaudación efectiva del impuesto a la renta utilizados en el cálculo de la brecha y de la tasa de evasión, pueden no coincidir con las estadísticas de recaudación publicadas por las administraciones tributarias por cuestiones metodológicas propias de cada país. En la versión impresa de este documento se habían presentado estos últimos valores como los correspondientes a la recaudación efectiva de renta.

El cuadro I.10, el cuadro I.11 y el gráfico I.22 muestran los mismos indicadores pero desagregando el impuesto a la renta entre personas jurídicas y personas naturales. La primera observación a realizar es que como el impuesto a la renta de las empresas (IRPJ) explica el 73,3% del impuesto a la renta en América Latina (ver gráfico I.16) es lógico esperar que el panorama de evasión en el IRPJ no difiera mucho del de la evasión conjunta. Es decir, como el IRPJ constituye la mayor parte de la recaudación teórica como también de la efectiva, los resultados de la evasión conjunta van a estar determinados por lo que suceda en el IRPJ. Esto puede observarse en las columnas 4 y 5 del cuadro I.10.

CUADRO I.10
EVASIÓN EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS JURÍDICAS
(En porcentajes)

País (año)	Presión Tributaria	Recaudación Teórica IRPJ	Recaudación Efectiva IRPJ ^a	Brecha ^b	Tasa de Evasión ^c (%)	Brecha / Recaudación Tributaria Total (%)
		(en porcentajes del PIB)				
	1	2	3	4	5	6
Argentina (2005) ^d	27,2	8,0	4,0	4,0	49,7	14,7
Chile (2003)	18,8	4,8	2,5	2,3	48,4	12,3
El Salvador (2005) ^e	14,2	4,3	2,1	2,2	51,0	15,3
Ecuador (2005)	14,9	6,8	2,4	4,4	65,3	29,7

(Continúa)

Cuadro I.10 (Conclusión)

Guatemala (2006)	12,1	7,6	2,8	4,8	62,8	39,3
Perú (2006)	16,7	10,2	4,9	5,2	51,3	31,2
México (2004)	10,3	3,2	1,7	1,5	46,2	14,6

Fuente: elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009) y CEPAL.

- ^a Los datos de la recaudación efectiva utilizados en el cálculo de la brecha y de la tasa de evasión, pueden no coincidir con las estadísticas de recaudación publicadas por las administraciones tributarias por cuestiones metodológicas propias de cada país. En la versión impresa de este documento se habían presentado estos últimos valores como los correspondientes a la recaudación efectiva.
- ^b Consiste en la recaudación teórica menos la recaudación efectiva (ambas expresadas en porcentajes del PIB).
- ^c La tasa de evasión consiste en el cociente entre la brecha de recaudación (recaudación teórica menos recaudación efectiva) y la recaudación teórica.
- ^d Por cuestiones de disponibilidad estadística, el estudio de Argentina no presenta una estimación de la evasión desagregada entre personas jurídicas y personas naturales. Para el presente cuadro se utilizó la misma tasa de evasión (49,7%) y se desagregó la brecha en términos del PIB tomando las proporciones que representa cada concepto (PJ y PN) en el total de renta.
- ^e El estudio plantea tres escenarios en la evasión de la renta societaria, para la elaboración del cuadro se tomó un promedio de los resultados de los tres escenarios.

CUADRO I.11
EVASIÓN EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS PERSONAS NATURALES
(En porcentajes)

País y Año	Presión Tributaria	Recaudación Teórica IRPN	Recaudación Efectiva IRPN ^a	Brecha ^b	Tasa de Evasión ^c (%)	Brecha / Recaudación Tributaria
		(en porcentajes del PIB)				Total (%)
	1	2	3	4	5	6
Argentina (2005) ^d	27,2	3,3	1,6	1,6	49,7	6,0
Chile (2003)	18,8	3,3	1,8	1,5	46,0	8,1
El Salvador (2005)	14,2	2,7	1,7	1,0	36,3	6,9
Ecuador (2005)	14,9	1,8	0,8	1,1	58,1	7,1
Guatemala (2006)	12,1	1,1	0,3	0,8	69,9	6,5
Perú (2006)	16,7	1,8	1,2	0,6	32,6	3,5
México (2004)	10,3	3,8	2,3	1,4	38,0	13,9

Fuente: elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009) y CEPAL.

- ^a Los datos de la recaudación efectiva utilizados en el cálculo de la brecha y de la tasa de evasión, pueden no coincidir con las estadísticas de recaudación publicadas por las administraciones tributarias por cuestiones metodológicas propias de cada país. En la versión impresa de este documento se habían presentado estos últimos valores como los correspondientes a la recaudación efectiva.
- ^b Consiste en la recaudación teórica menos la recaudación efectiva (ambas expresadas en porcentajes del PIB).
- ^c La tasa de evasión consiste en el cociente entre la brecha de recaudación (recaudación teórica menos recaudación efectiva) y la recaudación teórica.
- ^d Por cuestiones de disponibilidad estadística, el estudio de Argentina no presenta una estimación de la evasión desagregada entre personas jurídicas y personas naturales. Para el presente cuadro se utilizó la misma tasa de evasión (49,7%) y se desagregó la brecha en términos del PIB tomando las proporciones que representa cada concepto (PJ y PN) en el total de renta.

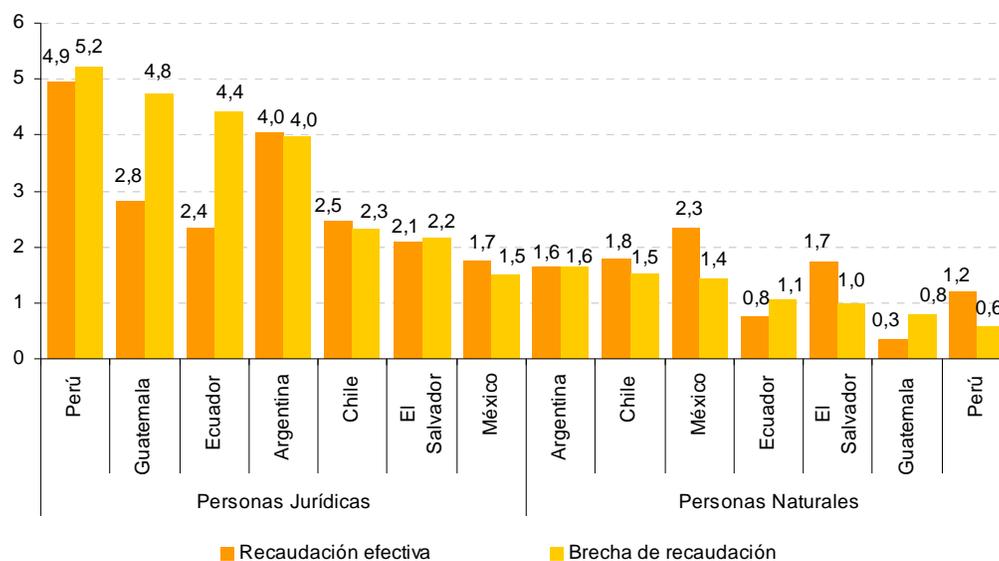
En cuanto a las personas naturales (IRPN) una de las observaciones que se desprenden del análisis de los datos es que la brecha de recaudación que éstas enfrentan es mucho menor a la que enfrentan las personas jurídicas: entre 0,5% y 1,5% en términos del PIB y entre 3% y 14% del total de la presión tributaria.

Al mismo tiempo no puede dejar de señalarse el hecho de que las tasas de evasión son menores en las personas naturales que las jurídicas para todos los países con excepción de Guatemala. Esto sorprende ya que las personas jurídicas representan una unidad de tributación menos compleja que las personas naturales. Más adelante se presentan algunos argumentos que se acercan a una explicación del por qué de estos resultados.

Al señalar que la tasa de evasión promedio tanto para personas jurídicas como personas naturales es cercana al 50%, lo que se está diciendo es que la recaudación efectiva representa alrededor del 50% de la recaudación potencial. Esto puede observarse claramente en el gráfico I.22, donde se puede ver que la recaudación efectiva en términos del PIB es muy similar a la brecha de recaudación, es decir, lo que falta para llegar a la recaudación potencial, tanto para el IRPJ como para el IRPN.

El gráfico I.22 también destaca el mayor peso relativo del IRPJ así como la situación de cada uno de los países del estudio. Con respecto al IRPJ, Perú aparece como el país con brecha más elevada (5,2% del PIB) seguido de Guatemala (4,8%), Ecuador (4,4%) y Argentina (4,0%). Entre estos últimos sobresale la situación de Guatemala y Ecuador, en donde debido a las elevadas tasas de evasión la recaudación efectiva es significativamente menor que la brecha de recaudación.

GRÁFICO I.22.
RECAUDACIÓN Y BRECHA EN EL IRPJ Y EL IRPN
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009), Arias Minaya (2009).

Nota: Los datos de la recaudación efectiva del impuesto a la renta utilizados en el cálculo de la brecha y de la tasa de evasión, pueden no coincidir con las estadísticas de recaudación publicadas por las administraciones tributarias por cuestiones metodológicas propias de cada país. En la versión impresa de este documento se habían presentado estos últimos valores como los correspondientes a la recaudación efectiva de renta.

IRPJ: impuesto a la renta de personas jurídicas.

IRPN: impuesto a la renta de personas naturales.

En cuanto a las personas naturales, Argentina, Chile y México aparecen como los países con brechas más elevadas (1,6%, 1,5% y 1,4% del PIB, respectivamente), destacándose México entre los tres, ya que lo recaudado supera en 0,8 puntos del PIB a la brecha. Los otros dos países en donde lo recaudado es mayor que la brecha son El Salvador y Perú. El caso de Guatemala se destaca por el

hecho de que a pesar de tener una tasa de evasión en el IRPN del 69,9%, la pérdida de recursos en términos del PIB es la más baja después de la de Perú (0,8% y 0,6% del PIB, respectivamente). Una situación similar pero de menor envergadura es la que enfrenta Ecuador. En el caso de Guatemala es importante mencionar que en la baja recaudación teórica del impuesto a la renta personal (sólo 1,1% del producto) influye la significativa pérdida de recaudación que implica la deducción personal de Q36.000 (USD 4.700 aproximadamente) para los trabajadores en relación de dependencia, pérdida que se encuentra en alrededor de 3 puntos del PIB.

H.3.3 Análisis de los resultados obtenidos: tendencias y composición

Un análisis más detallado por país incluyendo las tendencias y la composición de la evasión que resulta de cada uno de los estudios efectuados arroja las siguientes consideraciones.

En el caso de Argentina los autores argumentan que, teniendo en cuenta la disponibilidad de información y las problemas que deben ser sorteados para la realización de los cálculos, efectuar la estimación para el desagregado del impuesto a las ganancias, ya sea que lo paguen las personas físicas o jurídicas, resulta prácticamente imposible por las dificultades de encontrar una asociación directa entre los agregados macroeconómicos y las bases de los impuestos sobre las personas físicas y jurídicas. De manera especial, la existencia del monotributo, por un lado, y el cálculo de una parte del Valor Agregado bajo el rubro “ingreso bruto mixto” (englobando remuneraciones de cuentapropistas y patrones), por el otro, explican esa dificultad.

No obstante esta severa limitación, la magnitud del resultado global alcanzado (49,7%) para la brecha en el año 2005 amerita la necesidad de seguir trabajando para poder llegar a un mayor grado de entendimiento sobre las causas del fenómeno de la evasión en el impuesto a la renta en el país.

Para Chile el estudio abarca un período de 4 años para empresas y de 1 año para personas físicas, y del mismo resulta una tasa de evasión en renta empresarial que disminuye de un 48% en 2003 a un 30% en 2006. En este punto cabe destacar el peso de la renta obtenida en base a la explotación del cobre, la cual enfrenta pocas posibilidades de evasión y, al representar una porción significativa del incremento en la renta en el período analizado, podría estar explicando la disminución de la tasa observada. Es por esto que el autor estima la evasión sin incluir la renta del cobre y llega a la conclusión de que la misma “aumenta” en el período analizado.

Las personas físicas enfrentan una tasa de evasión del 46% para el año 2003. En este punto Jorratt (2009) señala las diferencias por tipo de renta al destacar que el 91,7% de la subdeclaración de ingresos de personas físicas se produce en las rentas empresariales de las personas y explica que esto sucede “por las mayores posibilidades de evadir que existen entre las rentas empresariales, en contraposición con las rentas del trabajo, las que están sujetas a retención del impuesto por parte del pagador de la renta”.

Al mismo tiempo señala que esto “puede ser reflejo de la elusión o planificación tributaria, que es indistinguible de la evasión con el método empleado”. Cabe destacar también que, al discriminar por decil de población, del estudio se puede concluir que prácticamente el 100% de la evasión de la renta de las personas físicas se da en el decil de mayores ingresos.

En Ecuador la brecha de recaudación promedio estimada para el impuesto a la renta societaria en el trienio 2004-2006 fue de 63,7% de la recaudación potencial, aproximadamente un 4% del PIB. Dicho de otro modo, el impuesto recauda poco más de una tercera parte (36,3%) de lo que potencialmente podría y por cada dólar recaudado se evade un dólar y 75 centavos⁵⁶.

En cuanto a las personas físicas la tasa de evasión fue de 58% y representó 1,1% del PIB. Con respecto a las personas físicas, Roca (2009) hace hincapié en la importante proporción de los negocios de los hogares, un sector difícil de gravar, en la recaudación potencial (50% de la base imponible del

⁵⁶ Roca (2009) op.cit.

impuesto). El autor encuentra explicaciones a esto en la estructura de la economía ecuatoriana, así también como en la renuncia a gravar las utilidades y dividendos distribuidos, y en el hecho de que dos terceras partes de las remuneraciones salariales quedan fuera del impuesto.

Las tasas de evasión en El Salvador alcanzan el 51,0% para sociedades y 36,3% para personas físicas, y representa 2,17% y 0,97% del PIB respectivamente. Las estimaciones realizadas señalan que la evasión de personas jurídicas es mucho mayor que la de personas naturales, y esta notable diferencia es atribuida a la sobrestimación de la evasión de personas jurídicas (donde, por su mayor capacidad de hacer uso de medios legales para reportar mayores costos y por lo tanto menores ganancias, la medición estaría incluyendo un componente importante de elusión tributaria) y a la subestimación en la evasión de personas naturales por la falta de información para ajustar por subdeclaración los valores de ingresos no laborales reportados en las Encuestas de Hogares.

Los resultados del estudio de Guatemala se diferencian del resto en que, como fue señalado, es el único país en el que la tasa de evasión de las personas físicas es mayor a la de las personas jurídicas (69,9% contra 62,8%). Sin embargo, como señala Cabrera (2009), debido a que la base tributaria de las personas físicas es sumamente reducida, al comparar el tamaño de la brecha de recaudación de las personas jurídicas con relación con el PIB, éste último sería mayor que el de las personas naturales. Otra de las observaciones a destacar, en comparación con el resto de los estudios, es la relativa elevada tasa registrada en los asalariados: 45,8%. Una de las explicaciones que se da en este aspecto es acerca del tamaño del mercado informal de trabajo en Guatemala.

En México se observa que las tasas de evasión en la renta societaria aumentaron en el período analizado (2002-2004) desde 33% hasta 46%⁵⁷. El autor afirma que este incremento estaría explicando la caída en la recaudación de dicho impuesto en el período en cuestión. Sin embargo, también aclara que 2004 representó un punto de inflexión en el comportamiento recaudatorio, el cual no puede ser registrado en la estimación ya que el rezago en la publicación de Cuentas por Sectores Institucionales del INEGI limita el análisis de la evasión para el bienio 2005-2007.

En cuanto a las personas físicas cabe destacar, en primer lugar, la situación de los ingresos por sueldos y salarios, los cuales registran una evasión que ha venido disminuyendo con los años hasta llegar a niveles sobresalientes de eficiencia recaudatoria (5,8% de tasa de evasión en 2006). En segundo lugar, llama la atención la gran diferencia con los ingresos de la renta empresarial de las personas, los cuales registran tasas de evasión del 87%. El estudio muestra que del 1,1% del PIB que representa la evasión en el impuesto a la renta de las personas físicas, 1% del PIB corresponde a “ingresos por actividades empresariales, profesionales y arrendamiento” y solamente 0,1% del PIB a “remuneración por trabajo asalariado”. Como señala Alvarez Estrada (2009) “si bien es cierto que la administración de los impuestos provenientes de las pequeñas y medianas empresas representa uno de los retos más complejos para el ente recaudatorio de países de similar tamaño y estructura que el de México, el nivel de evasión cercano al 87 por ciento, en promedio, durante el periodo en estudio, acarrea implicaciones desfavorables para la percepción de equidad del sistema tributario mexicano”.

En Perú, la evasión en la renta societaria alcanza -de acuerdo al informe de Arias Minaya (2009)- un 51,3%, lo que equivale a 5,2% del PIB. El único estudio que puede servir de referencia calculaba una tasa de evasión de 79% en el año 2000, la cual se cree que estaría sobrestimada⁵⁸. Por otro lado se señala que, al igual que lo que sucede en Chile con el cobre, la recaudación del impuesto a la renta de las empresas ha crecido sostenidamente desde el año 2003 hasta el año 2006 debido al aumento de las cotizaciones de los minerales, por lo que es factible que esto haya contribuido a reducir la tasa de evasión.

Con respecto a la renta de personas naturales, el informe señala que la tasa de evasión resultante (32,6%) es similar a la de los dos estudios más recientes. En este punto cabe destacar la

⁵⁷ Álvarez Estrada (2009) op.cit. Cabe destacar que los estudios de ITAM (2006) y CIDE (2006) también arrojan una tendencia ascendente de las tasas de evasión entre 2002 y 2004.

⁵⁸ Arias Minaya (2009), op.cit.

aclaración que hace el autor: la tasa de evasión estimada hace referencia principalmente a las rentas del trabajo. Esto se explica porque el diseño de dicho impuesto en Perú grava principalmente a las rentas del trabajo, a lo que se agrega que las encuestas de los hogares tienden a incluir pocas observaciones en las que se reporta rentas de capital.

Finalmente, resulta importante remarcar como observación general que en sentido contrario a lo que hubiese sido factible encontrar respecto de tasas superiores de evasión para las personas físicas *vis à vis* las personas jurídicas, los resultados observados muestran que en todos los casos, con excepción de Argentina, donde no ha podido diferenciarse entre sujetos, y de Guatemala que arroja resultados muy semejantes entre ambos, la evasión registrada por las personas jurídicas en la imposición a la renta arrojan porcentajes mayores a los observados para las personas físicas.

Estos resultados parecen llamativos a la luz de la opinión generalizada de que las empresas son pocas, que llevan balances contables y son más factibles de ser controladas a través de los sistemas de facturación y fiscalizadas por parte de la administración tributaria en una mayor proporción y que por lo tanto, su tasa de evasión sería inferior al promedio general. Por ello, estos resultados requieren algunas explicaciones adicionales, tales como:

- a. Primero, y principal, en América Latina el impuesto a la renta de las personas físicas es básicamente un impuesto al trabajo, y como es sabido éste es capturado en la fuente y muy difícil de evadir, mientras que las rentas financieras y de sectores profesionales independientes, o bien, están exentas del gravamen o bien son bolsones difíciles de gravar que se refugian en regímenes de imposición sustitutiva al gravamen sobre la renta neta.
- b. Segundo, debido a que generalmente no se contó con información para ajustar por sub-declaración los valores de ingresos no laborales reportados en las Encuestas de Hogares, podría existir cierta subestimación en la evasión de personas naturales.
- c. Tercero, no se descarta que exista cierta sobrestimación de la evasión de personas jurídicas, en gran parte, porque la información de cuentas nacionales no contaba con las aperturas necesarias como así tampoco existe información precisa sobre la renuncia fiscal que se genera por exenciones tributarias.
- d. Finalmente, en el caso de las personas jurídicas, por su mayor capacidad de hacer uso de medios legales para reportar mayores costos y por lo tanto menores ganancias, la medición de la brecha de recaudación estaría incluyendo un componente importante de elusión tributaria.

I. Conclusiones y resultados finales

Las profundas desigualdades que caracterizan a los países de la región y los elevados niveles de pobreza, constituyen un argumento de gran entidad para analizar la relación entre política tributaria y equidad, de manera de poder mejorar la intervención pública para hacer frente a los graves problemas sociales que caracterizan a nuestras sociedades.

Determinar el significado de la equidad y su relación con otros principios asociados a las políticas públicas no es una cuestión sencilla. Son muchos los términos próximos que se utilizan en el debate social y, con frecuencia, se emplean de manera confusa y con escasa precisión.

Además, si bien suele reconocerse a la política fiscal como una de las principales herramientas con la que cuentan los gobiernos para influir sobre la distribución del ingreso, el flagelo de la inequidad social se ha visto seriamente agravado durante los últimos años ante la escasez de recursos públicos genuinos que pudieran ser utilizados para corregir o contrarrestar esta situación.

La región se caracteriza actualmente por tres hechos comunes a sus sistemas fiscales: i) presión tributaria baja; ii) tributación regresiva; y iii) gasto público orientado deficientemente.

Desde el lado tributario, los efectos sobre la equidad son importantes, tanto en términos de niveles de recaudación, como de estructura impositiva, o en relación con el peso del fraude y la elusión fiscal. Sin medios económicos es imposible satisfacer las necesidades sociales de los ciudadanos. Por otra parte, la evasión plantea un serio problema de equidad en la medida que la falta de cumplimiento con las obligaciones tributarias darán lugar al mayor pago de otros contribuyentes o a la pérdida de bienes o servicios públicos.

Estas limitaciones, si bien han evidenciado ciertos avances en su orientación, aun dan como resultado general una estructura tributaria altamente concentrada en impuestos al consumo, elevados niveles de evasión y elusión y una escasa recaudación de impuestos directos como los que recaen sobre la renta, especialmente en la parte de la misma que proviene de las personas físicas (sobre todo al compararlo con los niveles alcanzados en países desarrollados), y una escasa o nula relevancia de la imposición de tipo patrimonial.

En materia de imposición directa, es necesario destacar que se observan ciertos avances en los últimos 15 años para los casos estudiados. Por ejemplo, ha tenido lugar una disminución de las tasas marginales máximas de los niveles más extremos (Chile, Ecuador y Perú) hacia valores cercanos a los aplicados a nivel internacional. Por otra parte, la recaudación de los impuestos sobre la renta son los que presentaron una mayor tasa de crecimiento entre 2001 y 2007 (aunque con evidentes diferencias entre los países), apuntalados, sobre todo, por el crecimiento de las exportaciones y el aumento de los precios internacionales de las materias primas. Además, este crecimiento ha sido dispar en cuanto a los sujetos gravados ya que en algunos de los países, como Argentina, Chile y Perú, este fenómeno se explica principalmente por la mayor relevancia adquirida por el impuesto a la renta de personas jurídicas sobre el tributo que recae sobre personas físicas.

Sin embargo, existe consenso de que la histórica falta de importancia relativa de la imposición directa en la región (léase bajos niveles de recaudación), aún con resultados alentadores en la última década, se debe a dos razones básicas como son las estrechas bases imponibles y los altos niveles de incumplimiento. Todo ello conlleva a la existencia de tasas efectivas sustancialmente bajas como para lograr efectos económicos de una cierta consideración. Tanto una como otra razón son consecuencias también de los tratos preferenciales y las “lagunas” tributarias característicos de los sistemas tributarios de la región. En este contexto no sólo dejan de cumplirse los requisitos básicos de equidad, esto es, que las personas con la misma capacidad de pago paguen el mismo monto de impuestos (equidad horizontal) y que las personas con mayor capacidad de pago paguen proporcionalmente un monto mayor (equidad vertical), sino que además se generan distorsiones económicas en materia de asignación de recursos que atentan contra la eficiencia global de la economía y deterioran la competitividad internacional al generar mayores incentivos para que las empresas destinen su producción a los cautivos mercados.

Ello conduce a una primera conclusión de este informe: aún con la escasa participación relativa de los impuestos sobre la renta en la recaudación total (hecho que podría mejorarse a través de una reforma tributaria que les otorgue una mayor participación en la recaudación total, al mismo tiempo que un mayor grado de progresividad), los altos niveles de evasión en este tipo de impuestos atentarían contra cualquier efecto redistributivo que tuvieran éstos originariamente y terminarían incrementando la desigualdad del ingreso en la región, cuestionándose ya su función y su esencia como herramienta de política económica. Esto hace necesario un estudio pormenorizado de las causas de la evasión que permita, en una primera instancia, obtener una metodología adecuada para medir e identificar con precisión la magnitud del problema y, una vez obtenidos los resultados, diseñar medidas de política con el fin de reducir sus nocivos efectos sobre la equidad.

En cuanto a las causas de evasión encontradas en los estudios de casos analizados, éstas se relacionan con ciertas características de los países de la región como la alta economía informal, restricciones de financiamiento de los contribuyentes y la alta concentración del ingreso. Roca (2009) advierte que la alta concentración de la recaudación del impuesto a la renta en pocos contribuyentes y pocas actividades económicas es un arma de doble filo. Por un lado, reduce los costos de administración tributaria en tanto se identifican con relativa facilidad los sectores y

empresas relevantes. Sin embargo, una vez identificados, la Administración Tributaria debe enfrentar la fiscalización de contribuyentes de significativa dimensión, que muy probablemente van por delante de ella en materia de planificación fiscal y que, por pertenecer a sectores especializados, obligan a una fiscalización igualmente especializada.

Otra de las causas de evasión tiene relación con la baja probabilidad de los contribuyentes de ser fiscalizados y sancionados por parte de la Administración Tributaria. En este sentido, Arias (2009) resalta que en Perú, la SUNAT no difunde de manera sistemática el número de fiscalizaciones que realiza y los sectores económicos fiscalizados como así tampoco se conocen los criterios que orientan la selección de los contribuyentes a fiscalizar y los aspectos que un auditor revisa durante la fiscalización. Además los fiscalizadores no utilizan los cruces de información de la base de datos de la SUNAT en las auditorías y en un gran porcentaje de casos, las fiscalizaciones originan reclamaciones y apelaciones ante el Tribunal Fiscal.

Por otra parte, las altas tasas de evasión se relacionan también con la cultura de cumplimiento tributario que existe en la región, donde diversos factores incentivan conductas evasivas como por ejemplo, la percepción de que el reparto de la carga tributaria no es justa, la desconfianza en relación al destino de la recaudación, la percepción de la evasión como una conducta común de la sociedad, entre otros.

A su vez, el propio diseño del sistema tributario puede influir en la evasión y elusión fiscal al brindar oportunidades de arbitraje y planificación fiscal a los contribuyentes para disminuir su carga tributaria, lo que está estrechamente vinculado a la complejidad de los sistemas tributarios y a la existencia de importantes gastos tributarios como exoneraciones a ciertos tipos de rentas.

Las estimaciones realizadas en los siete casos de países analizados, siguiendo una metodología común de brechas de recaudación efectiva y recaudación teórica (explicada en el capítulo II de este documento), arriban en general a una conclusión poco alentadora pero realista sobre la situación de la imposición sobre la renta en dichos países: los niveles de evasión encontrados son muy elevados y se mueven en un rango entre 40% y el 65% aproximadamente, representando una brecha de 4,6% del PIB para el promedio de los países. No obstante, existen diferencias relevantes entre las tasas de evasión de los países con los casos extremos de Ecuador y Guatemala (cercana al 65%) y otros como México y El Salvador con valores significativamente menores (entre 40% y 45%).

Las diferencias de resultados encontradas entre las tasas de evasión en el impuesto a la renta para personas jurídicas, por un lado, y personas naturales por el otro, merecen ser destacadas. En cuanto a las primeras, dado que los datos permiten confirmar que las mismas constituyen aproximadamente el 70% de la recaudación efectiva, los resultados de la evasión conjunta van a estar más ponderados por los valores obtenidos para el impuesto sobre personas jurídicas. En cuanto a las personas físicas, tanto la brecha de recaudación como las tasas de evasión estimadas son menores que en el caso de las jurídicas, lo que resulta en un fenómeno llamativo, explicitado anteriormente, pero que demuestra la gran utilidad del tipo de estudios que se reúnen en esta publicación para diagnosticar problemas de diseño impositivo e identificar dificultades de administración tributaria.

Por otra parte, aún cuando se observa la existencia de importantes antecedentes en las estimaciones de evasión en el IVA en todos los países (tributo sobre el cual se puso mayor énfasis en mejorar su administración), esto no ha ocurrido en el caso de la evasión en el impuesto a la renta. Y en ese sentido, los trabajos reunidos en este informe se proponen como objetivo introducir la discusión de una rutina de estimación que pueda ser mejorada y sistematizada en el futuro. Tomando como puntos de referencia los análisis para cada país y con las limitaciones metodológicas y estadísticas presentes en estos trabajos, el propósito fundamental será la acumulación de estimaciones y el aporte conceptual de trabajos futuros que permitirán incrementar y perfeccionar las herramientas empíricas para medir con mayor precisión los niveles de evasión en el impuesto sobre la renta en cada país. En conclusión, los indicadores obtenidos a lo largo del tiempo proveerán a las autoridades de los mismos de un diagnóstico correcto para el posterior diseño de impuestos más eficientes y progresivos y el control de la evasión y la elusión tributarias.

Capítulo II

Análisis comparativo de las metodologías empleadas para la estimación de la evasión en el impuesto a la renta

Michael Jorratt y Andrea Podestá*

A. Introducción

El objetivo de este capítulo es presentar la metodología básica para el cálculo de la evasión en el impuesto a la renta que fue aplicada en el análisis de los casos de países con el propósito de contar con estimaciones lo más homogéneas y comparables posibles.

A tal fin se revisaron las metodologías disponibles para el cálculo de la evasión en el impuesto a la renta, tanto para empresas como para personas físicas, y en la elección de un enfoque común se tuvo en cuenta la disponibilidad de información de los sistemas de cuentas nacionales de los países de la región como así también la calidad de la información proveniente de encuestas de hogares.

No obstante, como era de esperar, en el desarrollo de los siete estudios de casos que incluyeron a Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú, se encontraron diferencias en cuanto a la disponibilidad y calidad de la información, lo que hizo necesario que la metodología básica fuese adaptada a la información existente y a las características propias de los sistemas tributarios de cada país. Lo anterior implica tener en cuenta ciertas limitaciones al momento de la comparación y análisis de los resultados obtenidos en los ocho países. Por lo tanto, el presente capítulo también se propone realizar un análisis comparativo de las metodologías de estimación utilizadas en cada caso.

Por consiguiente, en primer lugar se describen las diferentes metodologías existentes para la estimación de los niveles de evasión. A continuación se presenta brevemente la metodología “común” que se replicó en cada caso y posteriormente, se señalan las principales diferencias encontradas.

* Consultor Internacional.

B. Métodos de estimación de la evasión tributaria

Antes de describir las diferentes metodologías de medición de la evasión fiscal, resulta conveniente definir algunos conceptos básicos. Se denomina '*brecha tributaria*' a la diferencia entre lo que el gobierno debería recaudar, de acuerdo con la letra y el espíritu de la legislación tributaria, y lo que realmente recauda. Hay diversas causas que explican el que los contribuyentes paguen menos impuestos de los que deberían pagar, las que se pueden agrupar en tres categorías: subdeclaración involuntaria, elusión tributaria y evasión tributaria.

La '*subdeclaración involuntaria*' es consecuencia de los errores involuntarios que puede cometer un contribuyente al momento de preparar su declaración de impuestos. Estos errores son atribuibles al desconocimiento de la normativa tributaria, los cuales se ven aumentados cuando dicha normativa es compleja.

La '*elusión tributaria*' es un concepto que hace referencia al uso abusivo de la legislación tributaria, es decir, que no respeta el espíritu de la ley, con el propósito de reducir el pago de impuestos.

Por último, la '*evasión tributaria*' corresponde a la subdeclaración ilegal y voluntaria de los impuestos. En este caso hay un acto deliberado por parte del contribuyente para reducir sus obligaciones tributarias. Dependiendo de la gravedad de estos actos, podrán ser tipificados como faltas o delitos tributarios. Adicionalmente, el concepto de '*incumplimiento tributario*' se puede asociar a la suma de la evasión tributaria y la subdeclaración involuntaria. Ambas son formas de 'incumplir' con las obligaciones, aún cuando una sea premeditada y la otra no.

Los métodos que se utilizan para las mediciones de incumplimiento generalmente miden la brecha tributaria. En efecto, hay de partida una dificultad evidente para distinguir la evasión tributaria de la subdeclaración involuntaria, puesto que se diferencian solamente en la intencionalidad de quien comete el acto, lo que no es posible calificar en un estudio cuantitativo. En cuanto a la elusión tributaria, es difícil determinar hasta qué punto quedan incluidas en las estimaciones, cuestión que dependerá de los métodos y fuentes de información utilizados.

En este estudio, se hablará indistintamente de evasión, incumplimiento o brecha tributaria, pero no se debe perder de vista que las mediciones que arrojen los métodos estarán en algún punto intermedio entre el incumplimiento tributario —que comprende la evasión tributaria más la subdeclaración involuntaria— y la brecha tributaria —que incluye además la elusión tributaria.

Son pocos los países en el mundo que realizan mediciones sistemáticas de la evasión tributaria, y menos aún los que hacen públicas sus estimaciones. Aunque pueda resultar paradójico, ha habido una preocupación mayor por estimar la evasión en los países en desarrollo que en el mundo desarrollado, y más específicamente en América Latina.

En este sentido, Badriotti (2007) revisa la experiencia de los países de la OECD en la cuantificación del incumplimiento tributario, destacando la floreciente literatura sobre medición de la economía subterránea o economía no registrada u oculta, en contraposición con los escasos trabajos sobre medición de la evasión. Estos métodos "sustitutivos o alternativos" buscan medir los ingresos no incluidos en los cálculos del ingreso nacional. En general, las estimaciones sobre la economía subterránea se pueden emplear como cálculo aproximado de la evasión fiscal, ya que los ingresos de dichas actividades quedan generalmente sin declarar. Sin embargo, debe mencionarse que estas aproximaciones no brindan un panorama detallado sobre el grado de cumplimiento en la imposición a la renta de manera exclusiva, ya que no se alcanza a medir la evasión en la que incurren los sectores registrados de la economía. Por otro lado, no todos los ingresos informales involucran evasión tributaria. Por ejemplo, una proporción de las remuneraciones percibidas por trabajadores del sector informal caerían en el tramo exento del impuesto a la renta, si es que fuesen declaradas. Es decir, el cálculo de la economía subterránea o informal puede constituir una sobreestimación o subestimación de la evasión tributaria.

Respecto de los métodos específicos para medir evasión, Tanzi y Shome⁵⁹ (1993) señalan que entre ellos se encuentran: i) el uso de cuentas nacionales; ii) el uso de controles directos; iii) aquellos basados en encuestas sobre presupuestos de los hogares y iv) encuestas directas a los contribuyentes respecto a su comportamiento, tal como se explica en el cuadro a continuación.

**CUADRO II.1
MÉTODOS PARA MEDIR LA EVASIÓN TRIBUTARIA**

Método	Características principales
i) Método de cuentas nacionales	Compara la base de un determinado impuesto según información de cuentas nacionales con la base reportada por las autoridades tributarias, luego de efectuar los ajustes necesarios. Esta diferencia provee un indicador del ingreso no reportado. Se ajustan las declaraciones de renta respecto de los componentes del ingreso que se incluyen en el concepto de ingreso de cuentas nacionales pero que son deducibles para fines tributarios (exenciones, deducciones, asignaciones de inversión, etc.). Si la estructura del impuesto es progresiva, se efectúan estos ajustes para cada tramo de renta. Luego, se compara esta base imponible bruta con la proveniente de cuentas nacionales y se obtiene una estimación de los ingresos no declarados.
a) Impuesto a la renta personal	
b) Impuesto a las sociedades	Se ajusta por las deducciones e incentivos aplicados a las empresas.
c) IVA	La estimación se realiza a partir de las cuentas nacionales, ya sea por el lado del gasto o por el lado de la producción.
ii) Método de muestreo o controles directos	Se elige una muestra aleatoria de contribuyentes y se calcula la tasa de evasión para los individuos seleccionados. Luego, estos resultados se extienden al total de la población.
iii) Métodos basados en encuestas de presupuestos de hogares	Analiza la relación entre el gasto de las familias y el ingreso declarado. Cuando el gasto es significativamente superior al ingreso declarado es más probable que exista evasión (excepto si hay desacumulación de activos o endeudamiento). Los resultados son poco confiables
iv) Encuestas directas a los contribuyentes respecto a su comportamiento	Se elige una muestra aleatoria de contribuyentes a quienes se les realiza un cuestionario donde deben describir su comportamiento al declarar los impuestos. Estos resultados suelen subestimar la tasa de evasión fiscal

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Tanzi y Shome (1993).

Por su parte, la OCDE (2001) ha identificado diversos métodos para cuantificar el nivel de cumplimiento en el pago de impuestos, estos son: i) métodos basados en auditorías; ii) métodos basados en las declaraciones de los contribuyentes; iii) métodos indirectos basados en información cruzada; iv) métodos basados en encuestas; v) observación directa; vi) métodos basados en el uso de modelos analíticos y vii) métodos basados en experimentos de laboratorio.

**CUADRO II.2
MÉTODOS PARA MEDIR LA EVASIÓN TRIBUTARIA SEGÚN LA OCDE**

Método	Características principales
i) Métodos basados en auditorías	
a) Auditoría sobre una muestra aleatoria	Se realiza una auditoría sobre una muestra aleatoria de contribuyentes para medir el grado de cumplimiento tributario. La selección aleatoria debe diseñarse según una muestra estratificada y las auditorías deben ser lo más uniformes posibles. Se calcula la diferencia entre el impuesto pagado por cada contribuyente y lo que debería haber pagado de acuerdo a las leyes impositivas. Este tipo de medición es aplicable para el caso de personas físicas y pequeñas empresas. Limitaciones: el costo puede ser elevado

(Continúa)

⁵⁹ Tanzi V. y Shome P, "Tax Evasión: Causes, Estimation Methods and Penalties, a focus on Latin America", Serie Política Fiscal N° 38, CEPAL, Santiago de Chile, 1993.

Cuadro II.2 (conclusión)

b) Auditoria operacional	Emplea datos de auditorías normales que realizan las autoridades tributarias, reduciendo el costo de estos métodos. Las estimaciones pueden ser inexactas y no representativas de la población total, debido a que las autoridades seleccionan a contribuyentes con mayor riesgo de incumplimiento. Otro inconveniente está dado por la capacidad limitada de los auditores para detectar completamente cada caso de incumplimiento y por las características heterogéneas de los auditores.
ii) Métodos basados en declaraciones de los contribuyentes	Mide el cumplimiento tributario comparando los ítems de las declaraciones tributarias de un contribuyente con sus propias declaraciones en períodos anteriores a fin de detectar posibles cambios e incumplimiento. Problema: pueden existir numerosos factores que afecten el desempeño de un contribuyente en el tiempo. Este método debe limitarse a casos donde los contribuyentes sean relativamente homogéneos y donde puedan establecerse grupos de control adecuados.
iii) Métodos indirectos basados en información cruzada: Datos financieros - comparaciones, ratios, etc.	Utiliza comparaciones de ciertos indicadores a lo largo del tiempo o dentro de un grupo poblacional. Los niveles de cumplimiento se miden por la brecha entre los beneficios contables y la renta imponible, a través de indicadores (tasa efectiva de impuesto, renta imponible para utilidades contables y para el total de renta). El uso de fuentes de datos externas e internas permite obtener estimaciones más precisas y confiables. Algunas fuentes de información, además de las declaraciones de impuestos, son las cuentas publicadas por el contribuyente, las bases de datos comerciales, los periódicos, los informes y las bases de datos de otras agencias. Presenta limitaciones para aislar los efectos de ciertos factores en el desempeño del contribuyente y generalmente los datos están disponibles sólo en forma agregada.
iv) Métodos basados en encuestas	Utiliza información proveniente de encuestas a los contribuyentes, donde responden cuestionarios acerca de su cumplimiento tributario. Una fortaleza es la captura de variables que solamente son conocidas por los contribuyentes (Ej: conocimiento de los requisitos de cumplimiento en el pago de impuestos, sus valores y actitudes relevantes, sus expectativas de riesgo, los beneficios de evadir, etc.). Hay desventajas en cuanto a la confiabilidad de la información auto-reportada.
v) Observación directa	En este enfoque se compara la obligación tributaria del contribuyente con lo que el individuo ha reportado.
vi) Métodos basados en el uso de modelos analíticos	Los valores de evasión tributaria, obtenidos mediante auditorías, se extrapolan a través de metodologías estadísticas y matemáticas. Se asume que existe un grupo representativo al cual se extrapolan los resultados. Una ventaja es que necesitan una menor cantidad de datos; no obstante, los errores de estimación pueden ser mayores.
vii) Métodos basados en experimentos de laboratorio	Permiten determinar las variables que pueden afectar el comportamiento de los contribuyentes al realizar sus declaraciones. Algunos problemas de los experimentos están relacionados con cuestiones éticas, representatividad de los participantes (generalmente son estudiantes), escala pequeña, capacidad para realizar generalizaciones y la disposición de los participantes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de OCDE (2001), “Compliance Measurement – Practice Note”, Centre for Tax Policy and Administration.

De los cuadros anteriores se concluye que la mayoría de los métodos para medir evasión se pueden clasificar en dos grandes grupos. En primer lugar, se encuentran los sistemas globales, macro-mediciones o enfoques indirectos, que comprenden a los métodos que parten de agregados económicos, tales como cuentas nacionales, como así también aquellos que utilizan información proveniente de encuestas de hogares o los que relacionan la recaudación con el uso de determinados insumos físicos utilizados en la producción del bien o servicio. En segundo lugar, se hallan los sistemas parciales, micro-mediciones o enfoques directos que se refieren más bien a programas especiales de auditoría o fiscalizaciones en detalle. Estos métodos tratan de medir la evasión para una muestra de contribuyentes considerada representativa e infieren, a partir de esas informaciones, comportamientos sobre un grupo determinado de contribuyentes.

Dentro de los métodos del primer grupo, el más utilizado es el que estima la recaudación potencial a partir de cuentas nacionales. Este método es útil para estimar la evasión en impuestos con tasa plana, como el IVA y el impuesto a la renta de las empresas. Sus principales ventajas son la

simplicidad, el bajo costo y la posibilidad de construir series anuales de evasión. Sus desventajas se relacionan con las limitaciones de la información de cuentas nacionales, para cuya construcción se utiliza, entre otras fuentes, información contable de las empresas e incluso, para algunos sectores económicos, información tributaria, por lo que los agregados macroeconómicos podrían contener parte de la evasión, causando que los cálculos de incumplimiento sean subestimados.

Entre estos métodos se encuentran también los que estiman una recaudación potencial a partir de encuestas de hogares. Estos métodos son especialmente útiles para calcular evasión en los impuestos personales a la renta, que en general aplican escalas de tasas progresivas, que impiden realizar estimaciones a partir de los agregados de cuentas nacionales. El método consiste en calcular el impuesto que debería haber pagado cada individuo encuestado con la escala de tasas correspondientes según sus rentas anualizadas. A continuación, se agrupa la recaudación calculada en percentiles de ingreso y se la compara con la recaudación efectiva declarada ante la administración tributaria, a nivel de esos mismos percentiles de ingreso. Al igual que en el método de cuentas nacionales, sus ventajas se relacionan con la simplicidad y el bajo costo. En cuanto a las limitaciones, se debe mencionar que en este tipo de encuestas suele haber omisión y subdeclaración de ingresos por parte de los encuestados, por lo que se requiere realizar ajustes a los datos originales.

En cuanto a los métodos del segundo grupo, destacan las auditorías aleatorias. El ejemplo más difundido de aplicación de este método es el Taxpayer Compliance Measurement Program (TCMP), del Internal Revenue Service (IRS) de los Estados Unidos, programa que consiste en la realización de auditorías exhaustivas a una muestra aleatoria de contribuyentes, y cuyos resultados se utilizan no sólo para medir evasión, sino también para elaborar los programas de fiscalización, focalizándolos en aquellos contribuyentes que muestran una mayor probabilidad de evadir. Una de las ventajas de este método es que, si se aplican las técnicas estadísticas adecuadas, es posible definir grados de confiabilidad para las estimaciones. Asimismo, permite estimar la evasión para distintos estratos de contribuyentes. Su principal desventaja es el costo. En efecto, estas auditorías son más costosas que las fiscalizaciones ordinarias, puesto que, a diferencia de estas últimas, no se concentran en aspectos específicos de la legislación, sino que son exhaustivas y aleatorias, y por tanto más largas y con menor rendimiento.

Finalmente, es evidente señalar que el uso de los distintos métodos adoptados en la literatura depende del grado de disponibilidad y confiabilidad de la información económica, la cual claramente no es homogénea entre países, así como también de los recursos disponibles para estos fines.

C. Metodología básica propuesta

El enfoque básico adoptado para estimar la evasión en la tributación a la renta, en los estudios aquí publicados, corresponde al método del potencial de ingresos teóricos que consiste en comparar la recaudación efectiva con una estimación de la recaudación potencial del impuesto. Para ello se emplea información de cuentas nacionales y de encuestas de hogares para calcular la base tributaria teórica⁶⁰.

En términos generales la recaudación potencial se estima a partir de una base imponible teórica a la cual se le aplica la estructura de tasas correspondiente al impuesto:

$$\text{Recaudación Potencial} = \text{Base Imponible Teórica} * \text{Tasa de impuesto}$$

Luego, se puede aproximar la magnitud de la evasión a partir del siguiente cálculo:

$$\text{Monto de Evasión} = \text{Recaudación Potencial} - \text{Recaudación Efectiva}$$

$$\text{Tasa de Evasión} = (\text{Monto Evasión} / \text{Recaudación Potencial}) * 100$$

⁶⁰ Esta metodología es compatible con la utilizada por los servicios de impuestos de los dos países de la región, Chile y México, que calculan en forma sistemática la evasión sobre el impuesto a las rentas.

C.1. Metodología para la estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas

En el caso de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas, se calcula la recaudación potencial del impuesto, considerando como base teórica agregada el excedente neto de explotación del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), el cual se ajusta de manera que refleje apropiadamente las diferencias entre esta variable macroeconómica y la renta líquida imponible para las empresas. Es decir:

$$\text{Base imponible teórica} = \text{Excedente de explotación de Cuentas Nacionales} \pm \text{Ajustes}$$

El Excedente de Explotación Neto (*EE*) se obtiene a partir del sistema de cuentas nacionales y se calcula restando del valor bruto de producción (*VBP*) a precios de productor, el consumo intermedio (*CI*), las remuneraciones de los trabajadores (*R*), el consumo de capital fijo o depreciación (*D*) y los impuestos indirectos distintos al IVA (*II*):

$$EE = VBP - CI - R - D - IN - II$$

En cuanto a los ajustes necesarios para determinar la base imponible teórica de las empresas, en primer lugar, se suman al excedente neto de explotación los intereses netos y las rentas de la tierra netas, pues corresponden a rentas tributables que no forman parte del excedente de explotación. En segundo lugar, se resta una estimación del excedente de las actividades exentas o no gravadas por el impuesto a la renta; el excedente de las empresas sujetas a regímenes especiales; las deducciones aceptadas en la legislación y otros ajustes (como la diferencia entre la depreciación tributaria y económica, las donaciones aceptadas como gasto y el ajuste por variación de existencias). A continuación se suman los ajustes correspondientes a diferencias de cambio y corrección monetaria, en caso que la legislación tributaria lo contemple. Posteriormente, se restan las pérdidas de ejercicios anteriores -deducibles para fines tributarios- y se suman las pérdidas tributarias del ejercicio -dado que la base imponible teórica para el universo de empresas debe considerar sólo la sumatoria de los resultados tributarios positivos y la información de cuentas nacionales se refiere a la suma algebraica del resultado de empresas con utilidades y de empresas con pérdidas. De esta forma, la base imponible teórica corresponde a la siguiente expresión⁶¹:

$$\text{Base Imponible Teórica} = EE + IN + RT - RE - DE + CM - PEA + PT$$

Donde: *EE* corresponde al Excedente de Explotación Neto, *IN* a intereses netos, *RT* a rentas de la tierra netas, *RE* a rentas exentas o sujetas a regímenes especiales, *DE* a deducciones y otros ajustes, *CM* a corrección monetaria, *PEA* a las pérdidas de ejercicios anteriores y *PT* a las pérdidas tributarias del ejercicio.

El excedente neto de explotación, los intereses netos y las rentas de la tierra netas suelen estar disponibles en las estadísticas de cuentas nacionales, en las tablas de cuentas corrientes y de acumulación. Cuando el impuesto grava a todas las empresas, esto es, tanto a las sociedades como a las empresas individuales, se debe incorporar dentro del *EE* al ingreso mixto, que es la variable que mide los ingresos netos de las empresas individuales.

Dentro de las rentas exentas se debe considerar el excedente de explotación de la propiedad de vivienda, valor imputado a los hogares para reflejar el ingreso neto que les reporta la posesión de una vivienda destinada al uso propio. Este valor se obtiene de las tablas de cuentas corrientes y de acumulación con apertura por sectores institucionales.

Para estimar otras exenciones sectoriales, son útiles las tablas que muestran la apertura del *EE* por actividades económicas. También puede ser necesario excluir el *EE* de aquellas empresas que estén sometidas a un régimen especial de tributación, cuando la base imponible de tal régimen no guarde relación con la ganancia neta.

⁶¹ Esta metodología fue desarrollada por Jorratt y Serra (1999) para el caso de Chile.

En las deducciones y otros ajustes (DE) puede ser necesario incluir las diferencias entre la depreciación tributaria y la depreciación económica. Cuando las vidas útiles tributarias son similares a las económicas, estas diferencias se pueden obviar. Sin embargo, hay legislaciones que otorgan incentivos a la inversión mediante mecanismos de depreciación acelerada. En esos casos, es aconsejable estimar estas diferencias. Para ello, se puede recurrir a información pública de los estados financieros de las empresas que transan valores de oferta pública, para obtener un patrón aplicable al resto de las empresas. Hay también otras deducciones específicas que se deben incluir en esta variable, para las cuales puede ser difícil realizar una estimación con fuentes independientes. En estos casos, no queda otra alternativa que valorarlas según los datos efectivos informados por las empresas en sus declaraciones de impuestos. Un ejemplo de estas deducciones son algunas donaciones a determinadas instituciones que la legislación permite descontar como gastos.

En cuanto a las pérdidas de ejercicios anteriores y a las pérdidas tributarias del ejercicio, las mismas deben ser cuantificadas también a sus valores efectivos, obtenidos de las declaraciones de impuestos, puesto que no existen fuentes de información independientes que permitan medirlas a sus valores teóricos. Cabe señalar que el uso de datos efectivos en la estimación de la base imponible teórica implica que no se estimará la evasión asociada a la sobre o subdeclaración de esas componentes de la base.

Luego, la Recaudación Teórica se estima aplicando la tasa del impuesto sobre la Base Imponible Teórica, restando, si corresponde, los créditos que la ley permita descontar de los impuestos. En general, no existe una forma sencilla de estimar los créditos teóricos, por lo que se deben descontar los créditos aplicados efectivamente por los contribuyentes.

$$\text{Recaudación Teórica} = \text{Base Imponible Teórica} * \text{Tasa} - \text{Créditos Efectivos}$$

Tal como se verá más adelante, en general no se observan grandes diferencias metodológicas en la estimación de la evasión en el impuesto a la renta de empresas entre los estudios de casos. Todos ellos parten del excedente de explotación de cuentas nacionales, aunque los ajustes realizados para llegar a la base imponible del impuesto varían entre países, principalmente por problemas de calidad y disponibilidad de la información.

C.2. Metodología para la estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las personas físicas

En lo que respecta a la imposición sobre la renta de personas físicas o naturales, para la estimación de la base teórica del impuesto se consideran los ingresos provenientes de encuestas de hogares, lo que permite descomponer la base imponible teórica en tramos de rentas, lo cual no es posible con los agregados de cuentas nacionales.

Sin embargo, tal como se señaló anteriormente, una importante limitación de estas fuentes de información es el no reporte y subdeclaración de los ingresos de los encuestados. Es común que los individuos se nieguen a contestar las preguntas referentes a sus ingresos o que declaren valores inferiores a los que realmente perciben, por lo que los ingresos deben ser corregidos para hacerlos comparables con la información del sistema de cuentas nacionales y con los datos de recaudación registrados por las agencias tributarias. Otro elemento importante a considerar es la representatividad de este tipo de encuestas en cada país, dado que en algunos casos, como en Argentina, se llevan a cabo sólo en los aglomerados urbanos más importantes, por lo que no se toma en cuenta pequeñas áreas urbanas ni zonas rurales.

Así, en una primera etapa, los ingresos medidos por las encuestas deben ser anualizados y ajustados por no respuesta y subdeclaración. Luego, se debe estimar la base imponible de cada individuo, sumando las corrientes de ingresos afectas y restando las cantidades deducibles para fines tributarios. Posteriormente, se aplica la escala de tasas según las leyes impositivas para determinar el impuesto teórico individual. Finalmente, se estima la evasión como la diferencia entre el impuesto teórico y el impuesto efectivo.

A continuación se expone brevemente la metodología del ajuste por no respuesta y por subdeclaración de ingresos que puede aplicarse a los datos provenientes de encuestas de hogares para posteriormente explicar la metodología utilizada en el cálculo de las estimaciones de evasión.

a. Corrección por no respuesta de ingresos

La corrección de ingresos por no respuesta es muy importante, dado que si se dejase fuera de la muestra a aquellos individuos que no responden ingresos, se sesgarían las estimaciones. Además es importante tener en cuenta que en general, las personas que no reportan esta información son aquellas que tienen ingresos más elevados que el promedio.

Por lo tanto, previo a la comparación de las cifras de la encuesta con las del marco de referencia de cuentas nacionales, es necesario efectuar las imputaciones correspondientes por este concepto, de acuerdo con los atributos de cada receptor que no declaró. Esto es perfectamente posible en la medida que la propia encuesta aporte información para ello, utilizando como base los ingresos reportados por las personas u hogares de similares características (CEPAL, 2007).

Existen diversas alternativas metodológicas para efectuar imputaciones de ingresos en aquellos casos en que se detecta una omisión de estas respuestas. En general estos enfoques consisten en emplear la información contenida en los datos observados en las encuestas para construir estimaciones de los valores no declarados. Entre los métodos más utilizados se encuentran: imputación por medias⁶²; imputación por asignación dinámica (Hot Deck)⁶³ e imputación por regresión.

El primer método consiste en imputar a las personas no declarantes el valor del ingreso medio reportado por aquellos individuos de similares características, donde cada grupo es definido en función del cruce simultáneo de ciertas variables. En general, las variables más utilizadas son: categoría ocupacional, relación de parentesco (jefe, no jefe), sexo, nivel educacional y rama de actividad económica. El segundo enfoque, denominado asignación dinámica, consiste en reemplazar el dato faltante por un dato aleatorio.

Por último, la imputación por regresión puede hacerse simplemente por mínimos cuadrados ordinarios o mediante mínimos cuadrados generalizados donde se corrige por sesgo de selección (de acuerdo a la metodología propuesta por Heckman en 1979). Lo más recomendable sería esto último, ya que de lo contrario se podría generar un sesgo en los coeficientes estimados⁶⁴. Las variables utilizadas en los modelos de regresión son similares a las del método de imputación por medias.

b. Ajuste por subdeclaración de ingresos

Una vez realizada la corrección por no respuesta de ingresos resulta necesario efectuar el ajuste por subdeclaración de ingresos. Para ello se comparan las cifras provenientes de ingresos, clasificadas por fuentes, según las encuestas de hogares (ya corregidas por no respuesta) con aquellas del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Así, se puede obtener un factor de corrección para los datos microeconómicos de las encuestas por cada fuente de ingresos sobre la base de los datos macroeconómicos de cuentas nacionales.

Con el fin de constatar las diferencias entre los datos micro y macro, primero se deducen los ingresos del SCN por fuentes, los cuales pueden dividirse en las siguientes categorías:

⁶² Esta es la técnica empleada por la CEPAL para corregir los datos por falta de respuesta a las preguntas de ingresos provenientes de la ocupación principal y de pensiones en las encuestas de hogares en los países de A. Latina y el Caribe.

⁶³ La CEPAL utiliza este enfoque para el caso de hogares propietarios que no han declarado arriendo imputado.

⁶⁴ De esta manera se estaría considerando la existencia de un proceso de autoselección por medio del cual algunos individuos deciden no dar información acerca de sus ingresos. Esto implicaría la existencia de ciertas características no observables en algunos individuos que determinan la no respuesta de sus ingresos, que los hacen diferentes de aquellos que sí contestan esta información. Para más detalle véase Heckman (1979).

- i) *Salarios*: corresponde a los ingresos de aquellos individuos que trabajan en relación de dependencia, ya sea en el sector público o privado y en el sector formal o informal.
- ii) *Ingresos mixtos*: considera a trabajadores independientes y patrones, por lo que sus ingresos incluyen tanto sueldos como ganancias de capital.
- iii) *Excedente bruto de operación*: es la remuneración de aquellos factores de la producción que no se incluyen en las categorías anteriores. Se calcula con información de cuentas nacionales como la diferencia entre el PIB a precios de productor menos los Salarios y los Ingresos mixtos.

Además resulta necesario considerar los datos de *jubilaciones y pensiones*, cuando corresponda de acuerdo a las leyes impositivas del país. Esta información puede obtenerse a partir de los datos de gasto público consolidado o de los organismos de seguridad social, ya sean sistemas públicos o privados.

A su vez, los datos macroeconómicos sobre salarios y excedente neto de operación se ajustan de manera que sean comparables con los conceptos de ingresos para estos tipos de fuentes de las encuestas de hogares, tal como se resume a continuación:

CUADRO II.3
AJUSTE DE SALARIOS Y RENTAS SEGÚN CUENTAS NACIONALES
Y ENCUESTAS DE HOGARES

Ajuste de los salarios	Ajuste de las rentas
Ingresos por salarios según SCN	= Excedente neto de operación (SCN)
- Contribuciones a la seguridad social (público y privado)	- Excedente neto de operación no distribuido
- Contribuciones a seguros de salud, de trabajo, etc.	- Rentas imputadas a la propiedad
- Impuesto directo al ingreso de los trabajadores	- Transferencias de ingresos a residentes extranjeros
= Remuneración líquida	= Excedente neto de operación distribuido

Fuente: elaboración propia.

Luego de realizados estos ajustes a los datos de cuentas nacionales, se comparan con la información (corregida por no respuesta) proveniente de las encuestas de hogares para así obtener los coeficientes de ajuste por subdeclaración para cada una de las fuentes de ingresos.

En el caso de los ingresos provenientes del trabajo asalariado, independiente y de jubilaciones y pensiones, el coeficiente de ajuste por subdeclaración de ingresos se calcula como:

$$\text{Factor de ajuste por subdeclaración} = \frac{\text{Ingresos ajustados según SCN}}{\text{Ingresos corregidos por no respuesta según encuestas}}$$

En cuanto al ingreso proveniente de rentas de capital (intereses, alquileres, utilidades, beneficios y dividendos), no resulta adecuado comparar directamente el valor proveniente de las encuestas de hogares con el concepto de excedente de operación de cuentas nacionales. Esto porque en las encuestas de hogares hay muy pocas observaciones donde se reporta este tipo de ingresos, haciendo no factible el ajuste por no respuesta aplicado en los otros tipos de fuentes de ingresos.

Una posibilidad sería adoptar el enfoque seguido por la CEPAL (2007), el cual asume que la percepción de este tipo de rentas está concentrada en las personas de la parte alta de la distribución. De esta manera, se imputaría exclusivamente al 20% de los perceptores de mayores ingresos la totalidad de la discrepancia entre ambas fuentes, distribuida en proporción al ingreso autónomo de cada uno de ellos. El ingreso autónomo que se considera para este efecto es aquel previamente

ajustado en todas las corrientes que lo componen (ingreso total menos subsidios monetarios y alquiler imputado), con la sola excepción de los ingresos del capital, que se computan sin ajuste.

Otra alternativa para ajustar el ingreso proveniente de rentas sería aplicar la metodología utilizada por Engel, Galetovic y Raddatz (1999)⁶⁵.

c. Cálculo de la evasión en el impuesto a la renta personal

Una vez realizados los ajustes anteriores, se calcula el impuesto que debería haber pagado cada individuo encuestado según la escala de tasas de las leyes impositivas correspondiente a sus niveles de rentas anualizadas.

Así los individuos se agrupan según las categorías de las leyes tributarias con el fin de comparar el impuesto que debería haberse pagado con lo que realmente se pagó. Asimismo, se tiene en cuenta la existencia de regímenes simplificados.

Los pasos a seguir son los siguientes:

i) *Cálculo del ingreso sujeto a pago de impuesto*: para ello se separan los ingresos en las categorías definidas en las leyes impositivas de cada país. Por ejemplo, trabajadores asalariados, trabajadores por cuenta propia, patrones, jubilados y pensionados, perceptores de rentas, etc. A su vez, se consideran las deducciones personales, tales como, mínimo no imponible, cargas familiares y otras deducciones especiales.

De esta manera, el ingreso sujeto a pago de impuesto, se calcula como:

Ingreso bruto (es el ingreso imponible sin ingreso exento, dividido en las categorías según las leyes impositivas).

- *Pérdidas*

= **Ingreso Neto**

- *Deducciones Personales*

= **Ingreso sujeto a pago de impuesto**

ii) Una vez que se tiene el ingreso sujeto a pago de impuesto para cada individuo, se aplica la tasa progresiva de impuesto según las leyes tributarias. Así se obtiene el monto que la persona debería haber pagado del impuesto sobre la renta.

iii) Finalmente, se suman los valores que debería haber pagado cada persona con el fin de obtener la recaudación potencial del impuesto para la muestra de la encuesta de hogar. Estos valores se expanden a la población total y se comparan con la recaudación efectiva de acuerdo con las estadísticas de la agencia de administración tributaria.

Por último, al igual que en el caso de la imposición a la renta de las empresas, la tasa de evasión se calcula como la diferencia entre la recaudación teórica y la recaudación efectiva, expresada como porcentaje de la recaudación teórica:

$$\text{Tasa de Evasión} = \frac{\text{Recaudación Teórica} - \text{Recaudación Efectiva}}{\text{Recaudación Teórica}} * 100$$

Más allá de la aplicación de estas correcciones y ajustes a los datos de ingresos, pueden persistir algunos problemas metodológicos que resulta oportuno mencionar. Si los ingresos de las encuestas de hogares, ajustados por no respuesta y subdeclaración, continúan subvaluados y existe

⁶⁵ Para más detalle véase el anexo metodológico de Engel, E., Galetovic, A y C. Raddatz, "Taxes and Income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic", *Journal of Development Economics* Vol.59, pág. 155-192, 1999.

escasa representatividad del 1% más rico de la población en estas encuestas, entonces la recaudación potencial y el nivel de incumplimiento estarían subestimados. Además, como se explica en la siguiente sección, las estimaciones de evasión son sensibles tanto a la calidad de la información disponible como a los supuestos adoptados.

D. Comparación de las metodologías usadas en los estudios de casos

Los siete estudios de casos, además de realizar un análisis exhaustivo de la tributación a la renta y a los patrimonios de cada país, efectuaron una medición de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas y en el impuesto a las rentas personales. Por tanto, en esta sección se presenta un análisis comparativo de las metodologías de estimación aplicadas en cada uno de ellos.

Como se explicó en las secciones anteriores, en general, se aplicaron dos metodologías de estimación: una basada en cuentas nacionales para medir la evasión del impuesto a la renta de las empresas y otra, basada en encuestas de hogares, para calcular la evasión del impuesto a las rentas personales. La excepción fue Argentina que realizó una estimación conjunta para ambos impuestos, pero utilizando elementos de ambas fuentes de información⁶⁶.

D.1. Estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas

Como se explicó detalladamente en la sección anterior, en términos generales, la metodología de medición de la evasión del impuesto a la renta de las empresas estima la recaudación teórica del impuesto a partir del excedente de explotación de cuentas nacionales, que es el agregado macroeconómico que más se aproxima al concepto de utilidad tributaria. Este agregado debe ser sometido a una serie de ajustes, para arribar a la base imponible teórica, entre otros: adicionar las rentas de intereses y de la tierra; deducir el excedente de explotación de sectores y actividades exentas y no afectas; deducir el excedente de explotación de entidades sujetas a regímenes especiales de tributación; agregar las diferencias entre depreciación tributaria y financiera; deducir las pérdidas de ejercicios anteriores y agregar las pérdidas del ejercicio; e incorporar el efecto de la corrección monetaria y las diferencias de cambio. La aplicación de la tasa legal impositiva sobre esta base imponible teórica da origen a la recaudación teórica, que comparada con la recaudación efectiva, permite determinar la evasión del impuesto.

a. Cobertura del impuesto

En todos los países, salvo Chile, el impuesto se aplica sobre las personas jurídicas. Esto significa que el punto de partida de la estimación de la base imponible teórica debe ser el excedente de explotación, pero excluyendo aquel imputado a los hogares, que comúnmente se incorpora en la variable ingreso mixto. En el caso de Chile, el impuesto grava a las empresas en general, sea que éstas tengan la forma de personas naturales o de personas jurídicas. Por lo tanto, el punto de partida de la estimación es la suma del excedente de explotación y el ingreso mixto.

En el caso de El Salvador, el excedente de explotación no estaba disponible para el año de la estimación (2005), por lo que fue estimado como el valor agregado multiplicado por la participación del excedente de explotación en el valor agregado del año 1990, último para el cual estaba disponible.

⁶⁶ El ejercicio de cálculo se realiza, en primer lugar, con la estimación de la evasión del impuesto a las ganancias sobre las personas físicas, para luego abordar el problema del impuesto sobre las personas jurídicas.

En Guatemala, la metodología para el año 2006 toma en cuenta la existencia de dos regímenes: el general que tributa al 5% sobre los ingresos brutos y el optativo que grava la renta neta al 31%, por lo que el excedente de explotación se consideró únicamente para este último régimen.

b. Años estimados

En los estudios de Argentina, El Salvador y Perú se realizaron estimaciones puntuales: los dos primeros para el año 2005 y Perú para el año 2006. En Chile se efectuó una medición para el período 2003-2006; Ecuador lo hizo para el período 2004-2006; Guatemala para los años 2003 y 2006 y en México para 2002-2004.

c. Ajustes por rentas no consideradas en el excedente de explotación

Los intereses y las rentas de la tierra no forman parte del excedente de explotación, por lo que deben ser agregadas a la base. Ambas cifras se obtienen de las tablas de asignación primaria del ingreso, las cuales no siempre están disponibles, por lo que no fue posible en todos los casos hacer estos ajustes. La incorporación de los intereses netos fue realizada en los casos de Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y México. En tanto, el ajuste por rentas de la tierra fue realizado en los casos de Chile, Guatemala y México.

El excedente de explotación tampoco incluye las utilidades no operacionales, derivadas, por ejemplo, de la venta de activos fijos. En el estudio de caso de Ecuador se incorporaron estas utilidades a partir de información contenida en las declaraciones de impuestos.

Finalmente, en el caso de México se realizó un ajuste por variación de existencias, para aproximar el valor de la producción de bienes y servicios, que se mide en el excedente de explotación, al valor de las ventas, que es la variable relevante para determinar la base imponible.

d. Ajuste por rentas exentas o no gravadas

En todos los estudios de países se incorporó este ajuste, aunque de diferentes maneras dependiendo de la disponibilidad de información. En general, se recurrió a dos fuentes: cuentas nacionales, para el caso de sectores exentos coincidentes con los sectores definidos en éstas e información de las fuentes tributarias para los demás casos, como estadísticas agregadas de las declaraciones de los contribuyentes.

Asimismo, en los casos de Argentina y Guatemala, las actividades exentas se dedujeron de la información de gastos tributarios según las estimaciones oficiales de los mismos, mientras que en el estudio de Perú se usó información del Banco Central para estimar las rentas de los trabajadores independientes.

e. Ajuste por regímenes especiales

En Argentina, se asumió que las ganancias de los monotributistas, principal régimen especial, se reflejaban en el ingreso mixto, el cual no fue considerado para construir la base imponible. En Chile, se rebajaron los excedentes de explotación de los regímenes de renta presunta, al valor de las cuentas nacionales. En Perú, se estimaron a partir de los valores informados en las declaraciones.

En Guatemala se consideraron los dos regímenes, donde se supuso, a partir de información proporcionada por la SAT, que los contribuyentes del régimen general representaban alrededor de un 20% de los ingresos brutos. Dado que en este caso la base tributaria está constituida por los ingresos brutos, se utilizó el dato de la producción bruta de las sociedades no financieras, asumiendo que las sociedades financieras (excluyendo al Banco Central) permanecían en su totalidad en el régimen del 31%. Asimismo se ajustaron los datos de recaudación para tomar en cuenta la existencia del impuesto mínimo (IETAAP), a partir de información del Ministerio de Finanzas Públicas.

En tanto en México no se realizaron ajustes por este concepto y en Ecuador y El Salvador no hay regímenes especiales de relevancia que justifiquen un ajuste de este tipo.

f. Ajuste por diferencias en el método de depreciación

Tal como se explica en Jorratt (2009), el concepto de excedente de explotación neto de cuentas nacionales considera la deducción de la depreciación económica de los activos fijos, medida por la variable consumo de capital fijo. Esta magnitud difiere de la depreciación que se aplica para el cálculo de la base imponible del impuesto, ya sea por la existencia de mecanismos de depreciación acelerada o por otras diferencias temporales, como por ejemplo, el tratamiento de los contratos de “leasing” y la amortización de los activos intangibles.

Para estimar la diferencia entre la depreciación tributaria y financiera en Chile, se usó información de los estados financieros de las sociedades anónimas abiertas y luego se extendió el resultado al universo de empresas. En Ecuador se recogió la información de las propias declaraciones de impuestos; en Guatemala se empleó el porcentaje promedio de la depreciación en relación a los ingresos brutos según información de la SAT; y en Perú, se aplicó un porcentaje de diferencia de tasas de depreciación sobre el valor agregado sectorial. Por el contrario, en los casos de El Salvador y México no se realizaron ajustes por este concepto.

g. Ajuste por donaciones aceptadas como gasto

En el caso de Chile, se rebajaron las donaciones informadas en las propias declaraciones de impuestos. En México también se usaron las declaraciones, pero para obtener un cociente entre deducción por donaciones y excedente de explotación para una muestra de empresas, el cual luego se aplicó al universo.

En El Salvador se usaron datos del Censo Económico del año 2005 y en Guatemala se utilizaron los datos de donaciones (transferencias corrientes) del cuadro de sectores institucionales del Sistema de Cuentas Nacionales. En tanto, en Ecuador y Perú no existen donaciones deducibles de impuestos.

h. Ajuste por otras deducciones

En Chile se usó el mismo método que para la depreciación, es decir, se estimaron para las sociedades anónimas abiertas, a partir de los estados financieros, y luego se expandió el resultado al universo de empresas. En Ecuador y Perú se obtuvo la información efectiva desde las declaraciones de impuesto.

En El Salvador, Guatemala y México se usó la misma fuente de información que en el caso de las donaciones, es decir, en este último se emplearon las declaraciones de impuesto a la renta para obtener un cociente entre las otras deducciones y el excedente de explotación para una muestra de empresas, el cual luego se aplicó al universo. En El Salvador se usó información del Censo Económico 2005 y en Guatemala se extrajo de la información de sectores institucionales del SCN.

i. Corrección monetaria y diferencias de cambios

En el informe de Chile se estimaron ambos ajustes para las sociedades anónimas abiertas, a partir de los estados financieros, y luego se extendieron los resultados al universo de empresas. En Ecuador no se aplica corrección monetaria, pero las diferencias de cambio se ajustaron al valor efectivamente declarado por las empresas. En El Salvador y Guatemala tampoco se aplica corrección monetaria y no se realizaron ajustes por diferencias de cambio. Finalmente, en los estudios de Argentina, México y Perú no se realizaron ajustes por ninguno de los dos conceptos.

j Pérdidas tributarias del ejercicio actual y del ejercicio anterior

En los estudios de Argentina, Chile y Ecuador se extrajeron ambos conceptos de las declaraciones de impuesto a la renta de las empresas. En el caso de Perú se usó para ambos conceptos las declaraciones de los cien contribuyentes con mayores pérdidas. En México, por su parte, se ajustó sólo por pérdidas de ejercicios anteriores, en base también a las declaraciones. Por último, en los casos de El Salvador y Guatemala no se realizaron estos ajustes.

k. Ajuste por ganancias de capital

Ningún estudio de país hizo este ajuste, por carecer de la información adecuada.

l. Créditos o rebajas contra el impuesto

En Chile y México se extrajeron estos conceptos de las declaraciones de impuesto a la renta mientras que en Guatemala se recurrió a consultas con expertos de la Dirección de Análisis y Estudios Tributarios del Ministerio de Finanzas Públicas.

Como en los demás países no existen créditos contra el impuesto, no fue necesario realizar este ajuste.

CUADRO II.4
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN EL IMPUESTO A LA RENTA DE LAS EMPRESAS POR EL MÉTODO
DEL POTENCIAL TEÓRICO A PARTIR DE CUENTAS NACIONALES

(Comparación de metodologías entre países)

Concepto	Argentina ^a	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Perú
Qué grava el impuesto	Renta de personas jurídicas	Renta de empresas (personas naturales y jurídicas)	Renta de personas jurídicas	Renta de personas jurídicas	Renta de personas jurídicas	Renta de personas jurídicas	Renta de personas jurídicas
Años estimados	2005	2003-2006	2004-2006	2005	2003 y 2006	2002-2004	2006
Estimación de la recaudación teórica	Se consideró (sí, no , NA) / Fuente						
+ Excedente de explotación	Sí / CN	Sí / CN, incluyendo ingreso mixto para considerar empresas individuales	Sí / CN	Sí / CN Se estimó el EE bruto como el VA multiplicado por la participación del EE en el año base. Para llegar al EE neto, se estimó el consumo de capital fijo en proporción al medido en 1978	Sí / CN Considera EE Bruto de sociedades financieras (sin banco central) y sociedades no financieras. Para llegar al EE neto, se estimó el consumo de capital fijo según el porcentaje promedio de depreciación en ingresos brutos de la SAT	Sí / CN Considera sólo EE de sociedades financieras y no financieras	Sí / CN
+ Intereses netos	No	Sí / CN	Sí / CN	Sí / Censo Económico 2005	Sí / CN	Sí / CN	No
+ Rentas netas de la tierra	No	Sí / CN	No	No	Sí / CN	Sí / CN	No
+ Utilidades no operativas	No	No	Sí / DEC	No	No	No	No
+ Ajuste por variación de existencias	No	No	No	No	No	Sí / CN	No

(Continúa)

Cuadro II.4 (Continuación)

Concepto	Argentina ^a	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Perú
- Rentas exentas o no gravadas	Sí/ Gastos tributarios	Sí / DEC para trabajadores independientes y zonas francas; CN para propiedad de vivienda y arriendos.	Sí / CN para personas naturales no dependientes (ingreso mixto) y DEC para empresas sector público, participación del 15% a trabajadores y otros.	Sí / CN Se restó el EE estimado para las actividades exentas. Se restó también el ingreso mixto, estimado bajo tres escenarios: proporcionalidad con Honduras y Guatemala, y renta efectiva.	Sí/ CN para las actividades de enseñanza y gastos tributarios para el resto de actividades exoneradas	Sí / CN para sectores educativo, primario, petróleo, cultura y autotransporte terrestre	Sí / Información del BCRP para ingresos de independientes; CN para educación, alquileres y seguros de vida (asume proporcionalidad respecto al VA) y valor de las exportaciones de ZOFRATACNA
- Regímenes especiales	Sí / Se asume que las ganancias de los monotributistas se reflejan en el Ingreso mixto, el cual no es considerado para construir la base imponible	Sí / Renta presunta estimada con CN	NA	NA	Sí/ Para el régimen general del 5% sobre los ingresos brutos, se usó el dato de la producción bruta de las sociedades no financieras de CN. Se ajustó por el impuesto mínimo (IETAAP)	No	Sí / DEC
- Diferencia entre depreciación tributaria y económica	*	Sí / EEFF	Sí / DEC	No	Sí / DEC	No	Sí / Porcentaje de diferencia de tasa de depreciación sobre VA sectorial

(Continúa)

Cuadro II.4 (Continuación)

Concepto	Argentina ^a	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Perú
- Donaciones aceptadas	*	Sí / DEC	NA	Sí / Censo Económico 2005	Sí / CN	Sí / DEC Se obtiene cociente entre deducción y EE efectivo para muestra de contribuyentes, y luego se aplica al EE teórico.	NA
- Otras deducciones aceptadas	*	Sí / EEFF	Sí / DEC	Sí / Censo Económico 2005	Sí / CN	Sí / DEC Se obtiene cociente entre deducción y EE efectivo para muestra de contribuyentes, y luego se aplica al EE teórico.	Sí / DEC
+ Corrección monetaria	No	Sí / EEFF	NA	NA	NA	No	No
+ Diferencias de cambio	No	Sí / EEFF	Sí / DEC	No	No	No	No
+ Pérdidas tributarias	Sí / DEC	Sí / DEC	Sí / DEC	No	No	No	Sí / DEC 100 empresas con mayores pérdidas

(Continúa)

Cuadro II.4 (Conclusión)

Concepto	Argentina ^a	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Perú
- Pérdidas de ejercicios anteriores	Sí / DEC	Sí / DEC	Sí / DEC	No	No	Sí / DEC	Sí / DEC 100 empresas con mayores pérdidas
+ Ganancias de capital	No	No	No	No	No	No	No
= Base imponible							
x Tasa							
= Impuesto antes de créditos o rebajas							
- Créditos o rebajas	NA	Sí / DEC	NA	NA	Sí / DEC	Sí / DEC	NA
= Impuesto neto							
Tasa de evasión estimada	49,70%	48% / 29% / 30% / 30%	62,4% / 65,3% / 63,5%	Rango: 50% - 55,5%	67,1% / 62,8%	33% / 35% / 46%	51,3%
Comentarios	* Estos elementos se incorporan indirectamente por un factor de ajuste que refleja la diferencia entre utilidades impositivas y contables (DEC).		Información de CN sólo para 2004				

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009) y Arias Minaya (2009).

Notas: ^a Para Argentina se estimó la evasión agregada, de empresas y personas naturales. Aquí se describe la parte en que se usó la metodología de cuentas nacionales.

CN: Cuentas nacionales.

DEC: datos de las declaraciones o bases de datos de la administración tributaria.

EEFF: Estados Financieros para fines generales.

D.2. Estimación de la evasión en el impuesto a las rentas personales

Tal como se explicó anteriormente, la metodología de medición de la evasión del impuesto a las rentas personales consiste en estimar la recaudación potencial del impuesto a través de los ingresos reportados en encuestas de hogares, los cuales deben ser anualizados y ajustados por no respuesta y subdeclaración de ingresos. Además se consideran todas las fuentes de ingresos afectas a impuesto, las deducciones permitidas y la escala de tasas de acuerdo a la legislación impositiva vigente.

a. Método de estimación

La estimación de la evasión a partir de encuestas de hogares admite dos modalidades de trabajo con los datos: la microsimulación, a partir de los datos individuales de la encuesta, y la simulación a partir de datos agregados por nivel de renta. Las investigaciones para Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México y Perú optaron por la microsimulación. Por su parte, Argentina trabajó con datos agregados.

b. Cobertura del impuesto

En principio, en los siete países el impuesto grava todas las rentas percibidas por las personas naturales. Sin embargo, hay ciertos matices que se deben tener en cuenta. En Argentina y El Salvador se aplican exenciones amplias a las rentas del capital, que incluyen los dividendos, las rentas financieras y las ganancias de capital. En Chile, las rentas empresariales tributan sobre la base de los retiros de utilidades. En Ecuador, se excluye del impuesto los dividendos y las participaciones en utilidades sociales.

En Guatemala, al igual que las personas jurídicas, las personas naturales pueden optar por tributar el 5% sobre los ingresos brutos o por aplicar el régimen del 31% sobre su renta neta. No obstante, en las estimaciones se asumió que todos los contribuyentes participaban de este último régimen.

c. Evasión cuantificada

En Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú la estimación de evasión abarcó todas las rentas afectas al impuesto. En la estimación de Argentina incluyó sólo la renta de los asalariados. En tanto la estimación para el caso de México abarcó las rentas de los asalariados, de las actividades empresariales y de los profesionales.

d. Años estimados

Cinco países realizaron la medición para un único año: Argentina (2005), Chile (2003), Ecuador (2005), Guatemala (2006) y Perú (2006). Por su parte, la estimación para El Salvador abarcó los años 2005 y 2006, en tanto que la de México cubrió el período 2004 a 2006.

e. Ajuste por anualización de ingresos, no respuesta y subdeclaración

En principio, se puede afirmar que los siete estudios de caso se hicieron cargo de los tres tipos de ajustes, pero de diferentes maneras, dependiendo de la calidad de las fuentes de datos, las corrientes de ingreso analizadas y las metodologías aplicadas.

En el caso de Argentina, la encuesta se usó para obtener la estructura de ingresos de los asalariados registrados, según tramos de renta, la que luego se aplicó sobre la cifra de remuneraciones de las cuentas nacionales. Con este procedimiento se está aplicando implícita y simultáneamente los ajustes por anualización de ingresos y subdeclaración. El ajuste por no respuesta es menos relevante en las rentas de asalariados, pues la tasa de respuesta en estos casos es cercana al cien por ciento.

En el caso de Chile, no fue necesario realizar ajustes, pues la encuesta utilizada incorpora las tres correcciones.

En el caso de Ecuador, se aplicó anualización para llevar los datos recogidos entre noviembre de 2004 y septiembre de 2006, al período enero-diciembre de 2005, usando como deflactor el índice de remuneraciones para los salarios y el IPC para los demás ingresos. En general, la encuesta utilizada viene corregida por no respuesta, pero se atribuyó a este factor la diferencia detectada en los intereses por depósito a plazo fijo. También, se ajustó por subdeclaración los ingresos de patrones y cuentapropistas y las remesas, contrastándolas con los equivalentes de cuentas nacionales. En los salarios y pensiones no se detectó subdeclaración, en tanto que las demás corrientes de ingresos no se corrigieron, por falta de una cifra de comparación.

En el caso de El Salvador, las variables de ingreso de la encuesta de hogares vienen anualizadas, por lo que no fue necesario hacer ajuste por este concepto. Sí se realizó un ajuste por no declaración, imputando a los valores ignorados el valor medio por subgrupos, según categoría ocupacional y área (urbana - no urbana). El ajuste por subdeclaración se realizó sólo para los ingresos laborales. Para los trabajadores asalariados se aplicó un factor de ajuste determinado como la discrepancia entre el agregado de la encuesta y el agregado de cuentas nacionales. En tanto, para los no asalariados no se contaba con el agregado de ingresos mixtos en cuentas nacionales, por lo que se aplicó un factor igual a 2, observado en estudios para otros países.

En el estudio de Guatemala se realizaron imputaciones a partir de los valores medios de los subgrupos (media del salario de los trabajadores asalariados por área y departamento), lo que se aplicó tanto para corregir los valores de no respuesta como para aquellos casos considerados como valores extremos. Para corregir la subdeclaración de los ingresos, se procedió a contrarrestar el agregado de ingresos proveniente de la encuesta con el procedente de cuentas nacionales, lo que se hizo en forma separada para los trabajadores asalariados y para los ingresos de no asalariados (en este último se utilizó el ingreso mixto sin alquileres). Los resultados de la encuesta son representativos del año 2006, por lo que no fue necesario hacer ajustes por anualización.

En el caso de México, la encuesta de hogares entrega ingresos trimestrales, los que se anualizaron, pero sin considerar deflatores. Para los trabajadores asalariados se aplicó un factor de ajuste por subdeclaración determinado como la discrepancia entre el agregado de la encuesta y el agregado de cuentas nacionales. Para las actividades empresariales y profesionales se aplicó un factor de ajuste determinado como la discrepancia entre el agregado de ingresos independientes de la encuesta y el agregado de ingreso mixto de cuentas nacionales. No se hicieron ajustes por no respuesta.

Finalmente, en el caso de Perú, las variables de ingreso de la encuesta de hogares vienen anualizadas, por lo que no fue necesario hacer ajuste por este concepto. Para solucionar la no respuesta se consideraron las variables imputadas, las cuales están disponibles en la misma base de datos de la ENAHO. En cuanto al ajuste por subdeclaración, se usaron las estimaciones de subdeclaración de un trabajo anterior para ajustar las rentas de los trabajadores. Las rentas de arriendo se ajustaron a partir de la recaudación potencial que se obtuvo multiplicando el número de viviendas alquiladas (Censo de Población y Vivienda 2007) por el gasto en alquiler promedio de la ENAHO. El factor así obtenido se aplicó a las otras rentas de capital.

f. Determinación de la base imponible

A grandes rasgos, hay dos formas de determinar la base imponible teórica a partir de las corrientes de ingresos de las encuestas de hogares: por adición y por sustracción. La primera, consiste en identificar y sumar todas las corrientes de ingresos afectas al impuesto. La segunda, consiste en deducir del ingreso agregado de la encuesta aquellas partidas exentas o no afectas al gravamen.

En el caso de Argentina, la base imponible teórica se estimó como los ingresos laborales de ocupación principal y otras ocupaciones, menos las deducciones legales, según los valores estimados en el Informe de Gastos Tributarios.

En el estudio para Chile, se estimó como el ingreso autónomo reportado en la encuesta menos los siguientes conceptos: el autoconsumo, el autosuministro y el valor locativo, que no tributan; las rentas de arrendamiento, que en general son exentas; los gastos presuntos a que tienen derecho los trabajadores independientes; y algunos intereses y dividendos exentos.

Para Ecuador, la base imponible teórica se estimó como la suma de los ingresos de trabajadores independientes; las remuneraciones de asalariados, netas de cotizaciones sociales; los jornales; los alquileres; los intereses; y las becas. No se incluyeron, por no encontrarse afectas al impuesto, las pensiones, las utilidades sociales, los dividendos y las transferencias.

En el caso de El Salvador, se estimó la base imponible como la suma de los ingresos del trabajo –incluyendo sueldos, horas extras, aguinaldos, bonificaciones y beneficios no monetarios—y los ingresos no laborales (alquileres y actividades eventuales). Del resultado anterior, se restaron las deducciones legales captadas en la encuesta, tales como los gastos en educación y salud, las donaciones, la deducción única y el seguro social.

En las estimaciones de Guatemala, la construcción del agregado de ingreso o renta obtenida consideró los ingresos laborales y no laborales como alquiler de vivienda, negocios, máquinas, terrenos u otros arrendamientos. Se tomó en cuenta que, según la legislación vigente, cada uno de los trabajos constituye una unidad tributaria, es decir, que si un contribuyente cuenta con dos trabajos, paga impuestos por cada uno de los mismos, como si fuese dos personas totalmente distintas. Se excluyeron las actividades exentas como la agricultura de pequeños parcelarios, la enseñanza privada, actividades territoriales, actividades de esparcimiento y actividades no lucrativas. Luego se restaron las deducciones legales y posteriormente, al impuesto determinado se le descontó el crédito fiscal por concepto de IVA.

Por su parte, la estimación para México consideró la suma de los ingresos del trabajo y los ingresos de actividades empresariales y profesionales.

Finalmente, en el caso de Perú se estimó la base imponible como la renta bruta capturada por la encuesta, de capital y trabajo, menos las deducciones legales observables en la misma.

g. Ajuste por gastos tributarios no observables en la encuesta

Las legislaciones tributarias suelen contemplar diversas concesiones tributarias que no siempre son observables directamente en las encuestas de hogares. El tamaño de tales concesiones hará más o menos relevante su incorporación en la estimación de la recaudación teórica del impuesto a la renta.

De los siete estudios de casos sólo dos –Argentina y Chile—incluyeron estas concesiones en la estimación. En el caso de Argentina, de la recaudación teórica agregada se restaron las estimaciones de costo de las concesiones, obtenidas del Informe de Gasto Tributario.

En el caso de Chile, se hizo una imputación de los montos efectivos de las concesiones tributarias por percentil de renta, aleatoriamente al número de individuos que imputaron tales concesiones.

CUADRO II.5
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN EL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL POR EL MÉTODO DEL POTENCIAL TEÓRICO
A PARTIR DE ENCUESTAS A HOGARES

(Comparación de las metodologías entre países)

Concepto	Argentina	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Perú
Encuesta utilizada	Encuesta Permanente de Hogares (EPH)	Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) 2003	Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2005-2006	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2005 y 2006	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2004, 2005 y 2006	Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO) 2006.
Método	Simulación con datos agregados por tramos de renta	Microsimulación, a nivel de datos individuales de la encuesta	Microsimulación, a nivel de datos individuales de la encuesta	Microsimulación, a nivel de datos individuales de la encuesta	Microsimulación, a nivel de datos individuales de la encuesta	Microsimulación, a nivel de datos individuales de la encuesta	Microsimulación, a nivel de datos individuales de la encuesta
Qué grava el impuesto	Todas las rentas de las personas naturales, pero amplias exenciones en rentas del capital (dividendos, rentas financieras, ganancias de capital)	Todas las rentas de las personas naturales (rentas empresariales en base a retiros)	Todas las rentas de las personas naturales, excluyendo dividendos y participaciones en utilidades sociales.	Todas las rentas de las personas naturales, pero amplias exenciones en rentas del capital (dividendos, rentas financieras, ganancias de capital)	Todas las rentas de las personas naturales (la unidad contribuyente es el negocio), existen importantes deducciones y exenciones	Todas las rentas de las personas naturales	Todas las rentas de las personas naturales
Qué evasión se mide	En rentas de asalariados	En todas las rentas afectas de personas naturales	En todas las rentas afectas de personas naturales	En todas las rentas afectas de personas naturales	En todas las rentas afectas de personas naturales	En rentas de asalariados y actividades empresariales y profesionales	En todas las rentas afectas de personas naturales
Años estimados	2005	2003	2005	2005-2006	2006	2004-2006	2006

(Continúa)

Cuadro II.5 (Continuación)

Concepto	Argentina	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Perú
Anualización de los ingresos	No. La encuesta se usó para obtener la estructura de ingresos de los asalariados registrados, según tramos de renta. Luego, se aplicó dicha estructura sobre la cifra de CN.	Las variables de ingreso de la encuesta vienen anualizadas	La encuesta recogió datos de ingresos para el período que va desde noviembre de 2004 a septiembre de 2006. Todos los ingresos fueron llevados al período enero-diciembre de 2005, usando como inflactor (deflactor) el Índice de Remuneraciones (salarios) y el IPC (demás ingresos).	Las variables de ingreso de la encuesta vienen anualizadas		Sí. La encuesta entrega ingresos trimestrales que se anualizaron, pero sin considerar deflactores.	Las variables de ingreso de la encuesta vienen anualizadas
Corrección por no respuesta	No. La encuesta se usó para obtener la estructura de ingresos de los asalariados registrados, según tramos de renta. Luego, se aplicó dicha estructura sobre la cifra de CN.	Las variables de ingreso de la encuesta vienen corregidas por no respuesta	En general, la encuesta viene corregida por no respuesta. La diferencia detectada en intereses por depósito a plazo fijo se atribuyó a no respuestas.	Sí. A los valores ignorados se les imputó el valor medio por subgrupos, según categoría ocupacional y área (urbana - no urbana).	Sí. Imputaciones según los valores medios de los subgrupos (media del salario de los trabajadores asalariados por área y departamento).	No	Sí. Se consideraron las variables imputadas, las cuales están disponibles en la base de la ENAHO.
Ajustes por subdeclaración	No. La encuesta se usó para obtener la estructura de ingresos de los asalariados registrados, según tramos de renta. Luego, se aplicó dicha estructura sobre la cifra de CN.	Las variables de ingreso de la encuesta vienen ajustadas por subdeclaración	Se corrigieron los Ingresos de Patronos y las Remesas, contrastándolas con los equivalentes de Cuentas Nacionales. En Salarios y Pensiones no se detectó subdeclaración. Las demás corrientes de ingresos no se corrigieron, por falta de una cifra de comparación.	Sí. Sólo para ingresos laborales. Para los trabajadores asalariados se aplicó un factor de ajuste determinado como la discrepancia entre el agregado de la encuesta y el agregado de CN. Para los no asalariados no se contaba con el agregado de ingresos mixtos en CN, por lo que se aplicó un factor 2,0 observado en estudios para otros países.	Sí. Para los trabajadores asalariados se aplicó un factor de ajuste según la discrepancia entre el agregado de la encuesta y el agregado de CN. Para los ingresos de no asalariados, el factor de ajuste se estimó según la discrepancia entre el agregado de ingresos de la encuesta y el agregado de ingreso mixto de CN (ambos agregados sin alquileres)	Sí. Para los trabajadores asalariados se aplicó un factor de ajuste determinado como la discrepancia entre el agregado de la encuesta y el agregado de CN. Para las actividades empresariales y profesionales se aplicó un factor de ajuste determinado como la discrepancia entre el agregado de ingresos independientes de la encuesta y el agregado de ingreso mixto de CN.	Sí. Para la renta de trabajadores se tomó las estimaciones de subdeclaración de un trabajo anterior. Para las rentas de arriendo se ajusta según el número de viviendas alquiladas (del Censo) y el gasto en alquiler de la ENAHO. Este factor se aplica también a las otras rentas de capital.

(Continúa)

Cuadro II.5 (Continuación)

Concepto	Argentina	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Perú
Ajustes por sub declaración	No. La encuesta se usó para obtener la estructura de ingresos de los asalariados registrados, según tramos de renta. Luego, se aplicó dicha estructura sobre la cifra de CN.	Las variables de ingreso de la encuesta vienen ajustadas por subdeclaración	Se corrigieron los Ingresos de Patrones y Cuentapropistas y las Remesas, contrastándolas con los equivalentes de Cuentas Nacionales. En Salarios y Pensiones no se detectó subdeclaración. Las demás corrientes de ingresos no se corrigieron, por falta de una cifra de comparación.	Sí. Sólo para ingresos laborales. Para los trabajadores asalariados se aplicó un factor de ajuste determinado como la discrepancia entre el agregado de la encuesta y el agregado de CN. Para los no asalariados no se contaba con el agregado de ingresos mixtos en CN, por lo que se aplicó un factor 2,0 observado en estudios para otros países.	Sí. Para los trabajadores asalariados se aplicó un factor de ajuste según la discrepancia entre el agregado de la encuesta y el agregado de CN. Para los ingresos de no asalariados, el factor de ajuste se estimó según la discrepancia entre el agregado de ingresos de no asalariados de la encuesta y el agregado de ingreso mixto de CN (ambos agregados sin alquileres)	Sí. Para los trabajadores asalariados se aplicó un factor de ajuste determinado como la discrepancia entre el agregado de la encuesta y el agregado de CN. Para las actividades empresariales y profesionales se aplicó un factor de ajuste determinado como la discrepancia entre el agregado de ingresos independientes de la encuesta y el agregado de ingreso mixto de CN.	Sí. Para la renta de trabajadores se tomó las estimaciones de subdeclaración de un trabajo anterior. Para las rentas de arriendo se ajusta según el número de viviendas alquiladas (del Censo) y el gasto en alquiler de la ENAHO. Este factor se aplica también a las otras rentas de capital.
Determinación de la base imponible	Ingresos laborales de ocupación principal y otras ocupaciones, menos deducciones estimadas.	Del ingreso autónomo se resta el autoconsumo, el autosuministro y el valor locativo, que no tributan; las rentas de arrendamiento, que en general son exentas; los gastos presuntos de los independientes; y algunos intereses y dividendos exentos.	Ingresos independientes; remuneraciones de asalariados (restando cotizaciones sociales); jornales; alquileres; intereses; y becas. No se incluyen, por no encontrarse afectas, las pensiones, las utilidades sociales, los dividendos y las transferencias.	Ingresos del trabajo (sueldos, horas extras, aguinaldos, bonificaciones y no monetarios) más ingresos no laborales (alquileres y actividades eventuales). Luego, se restan las deducciones legales captadas en la encuesta (gastos en educación y salud, donaciones, deducción única y seguro social).	Ingresos laborales más no laborales, se excluyen las actividades exentas (cada trabajo constituye una unidad tributaria). Se restan las deducciones legales. Al impuesto determinado se le resta el crédito del IVA.	Ingresos del trabajo más ingresos de actividades empresariales y profesionales.	Renta bruta de la encuesta (capital y trabajo) menos deducciones legales observables en la encuesta.

(Continúa)

Cuadro II.5 (Continuación)

Concepto	Argentina	Chile	Ecuador	El Salvador	Guatemala	México	Perú
Gastos tributarios no observables en la encuesta	Se restaron a la recaudación teórica agregada.	Se imputaron aleatoriamente los montos efectivos por decil, obtenidos del Informe de Gasto Tributario.	No	No	No	No	No
Tasa de evasión estimada	49,70%	46%	58,10%	36,3% / 29%	69,9%	38% / 36,4% / 34,7%	32,6%
Comentarios	Para Argentina se estimó la evasión agregada, empresas y personas naturales. Aquí se describe la parte en que se usó la metodología de encuesta de ingresos.		Se supuso que los cuentapropistas llevan a cabo su actividad como personas naturales y que los patrones, con contabilidad completa y al menos tres trabajadores, lo hacen como sociedades.				

Fuente: elaboración propia sobre la base de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2009), Jorratt (2009), Roca (2009), Cabrera y Guzmán (2009), Cabrera (2009), Álvarez Estrada (2009) y Arias Minaya (2009).

E. Reflexiones finales

A lo largo de este capítulo se revisaron las metodologías existentes para el cálculo de la evasión en el impuesto a la renta tanto para empresas como para personas físicas. Además se explicó una metodología base, la cual fue aplicada en los siete estudios de casos de manera tal de obtener estimaciones que fueran lo más comparable y consistente posible.

Esta metodología común, al ser replicada a los estudios de países, tomó en consideración la disponibilidad de información de los sistemas de cuentas nacionales y de las encuestas de hogares como así también la experiencia de la División de Estadísticas y Proyecciones Económicas de la CEPAL en la corrección por no respuesta de la información de ingresos provenientes de estas encuestas y del posterior ajuste por subdeclaración según información de cuentas nacionales.

Si bien se realizó un esfuerzo significativo al aplicar esta metodología común a países con características heterogéneas tanto en relación con el nivel de información estadística como con la normativa tributaria, el análisis efectuado en este capítulo muestra detalladamente las similitudes y diferencias en la aplicación de este enfoque a los siete estudios desarrollados.

En particular, en la metodología aplicada a la estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas, no se observaron grandes diferencias entre los estudios de casos, dado que todos parten del excedente de explotación de cuentas nacionales, aunque los ajustes realizados para llegar a la base imponible del tributo varían entre países. Las principales diferencias se dan en los ajustes por rentas que no están incluidas en la variable de excedente de explotación (como la renta de la tierra y los intereses) como consecuencia de que en varios países no se encuentran disponibles las estadísticas sobre asignación primaria del ingreso. Sin embargo, en los siete estudios se tuvo en consideración las rentas exentas del impuesto, aunque utilizando distintas fuentes de información como cuentas nacionales, estadísticas agregadas de las declaraciones de impuestos e informes oficiales de gastos tributarios. A su vez, en aquellos países donde la legislación contemplaba la existencia de regímenes especiales de tributación, se efectuaron ajustes para excluir estas rentas de la base potencial del impuesto.

En cuanto a la estimación de la brecha de recaudación en el impuesto a la renta personal, los siete estudios se basan en la información de ingresos reportados en las encuestas de hogares, los cuales fueron anualizados y ajustados por no respuesta y subdeclaración en los casos donde los datos de las bases no venían ya corregidos. En todos los estudios, la corrección por no respuesta se realizó a través del método de imputación por medias y el ajuste por subdeclaración se aplicó contrastando una determinada fuente de ingreso con el concepto equivalente en cuentas nacionales. Sin embargo, las fuentes de ingresos que pudieron ajustarse por subdeclaración no fueron las mismas en cada estudio, lo que dependió básicamente de la calidad de los datos. Para la determinación de la base imponible, en general, se consideraron todos los ingresos afectos y se restaron las deducciones legales, las cuales en algunos casos eran captadas en la misma encuesta y en otros fueron estimadas a partir de otras fuentes (gastos tributarios, gasto presunto permitido por la ley tributaria, etc.).

Por último, es importante resaltar que para dar continuidad a este tipo de cálculos, mejorar las metodologías aplicadas en cada estudio y así avanzar hacia estimaciones más precisas de las tasas de evasión, es fundamental tener una mayor disponibilidad de información, lo que incluye una mayor desagregación de los datos de cuentas nacionales en algunos países, el acceso a la información detallada de las declaraciones de impuestos como así también el acceso a las bases de datos de las encuestas de hogares.

Parte 2

Análisis de las experiencias regionales

Capítulo III. Argentina: un análisis de los tributos directos y cálculo de evasión

Oscar Cetrángolo y J. Carlos Gómez Sabaini

A. Consideraciones iniciales⁶⁷

El sistema tributario argentino ha mostrado durante las últimas décadas una tendencia recaudadora creciente. En los años noventa había logrado una meta que parecía imposible pocos años antes, al alcanzar niveles de carga total cercanos a los veinte puntos porcentuales del producto. Luego de la crisis de principios del presente siglo los datos fiscales muestran un nuevo incremento de la recaudación hasta llegar a niveles algo menores al 30 por ciento del PIB. Ello le ha permitido a la Argentina exhibir logros en materia de solvencia y el financiamiento de programas para mejorar la distribución del ingreso.

El presente trabajo se propone analizar la capacidad y perspectivas que ofrece el propio sistema impositivo de mejorar la equidad distributiva en Argentina. Esta iniciativa forma parte de una preocupación que ha orientado una serie de estudios encarados por la CEPAL tendientes a indagar sobre las características y limitaciones de la tributación en la región para alcanzar niveles adecuados de solvencia y lograr un impacto significativo sobre la equidad distributiva⁶⁸.

Para cumplir con ese objetivo se ofrece aquí un análisis de los tributos que tienen mayor impacto sobre la equidad. Ello incluye la imposición sobre la renta y el patrimonio así como otros tributos de características similares que, bajo las circunstancias especiales en las que se desarrolló la economía argentina en las últimas décadas, han sido incorporados a la estructura tributaria.

El cuerpo central del documento estará dedicado a la imposición sobre la renta, tanto a sus rasgos generales como las características específicas del impuesto que recae sobre las personas físicas

⁶⁷ La versión completa del artículo (incluyendo sus anexos) fue publicada en la Serie Macroeconomía del desarrollo N° 84 de la CEPAL y puede consultarse en www.cepal.org/publicaciones. Los autores agradecen los aportes de Juan O'Farrell, Darío Rossignolo y Daniel Vega para la elaboración de este documento, así como los comentarios y sugerencias, Cristina Álvarez, Guillermo Barris y Ariel Coremberg.

⁶⁸ Son antecedentes del presente documento Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006) y (2007).

y jurídicas. Además de analizar información disponible a partir de las declaraciones juradas del impuesto, se ensaya una estimación de su evasión.

Antes de profundizar el estudio de este tipo de impuestos, el documento presenta una introducción general a características, nivel y estructura del sistema tributario argentino.

B. Introducción al sistema tributario argentino

B.1 El nivel global de la recaudación tributaria

La presión tributaria argentina experimentó un sustancial aumento desde el momento en que se produjo la salida de la crisis económica en el año 2002 hasta el momento actual. Al respecto se observa que en el promedio de los 5 años posteriores a la crisis este coeficiente ha sido del 27% en promedio, con un mínimo del 23,8% en el año 2003 y un máximo del 29,8 % en el año 2007, superando ampliamente el promedio de 20% del período anterior (1991-2001).

Cabe destacar que en Argentina los recursos tributarios representan alrededor del 90% del total de los ingresos fiscales, a diferencia de otros países de América Latina en donde los recursos no tributarios tienen mayor peso, como, por ejemplo, en los casos de México, Chile y Panamá, debido a la recaudación proveniente del petróleo, el cobre y el canal respectivamente. Como muestra el cuadro 1, el nivel de ingresos no tributarios en Argentina no varió mucho y alcanzó en 2007 un 2,9%.

Argentina puede ser ubicada respecto a su nivel de presión tributaria entre el conjunto de los países de América Latina de alto nivel de imposición. Los estudios efectuados por la CEPAL ubican al país conjuntamente con Brasil, Uruguay y Chile –según el criterio adoptado– como los cuatro países latinoamericanos que superan por lo menos en un 20% el nivel promedio de carga tributaria regional⁶⁹.

En esta materia la situación del país no ha sido igual en una mirada de mayor plazo, ya que durante la mayor parte de la década de los años 90 su coeficiente de tributación se ha mantenido en torno al 20% del PIB y con anterioridad a la misma ha sido del 15%, lo que hubiese ubicado a la Argentina junto al grupo de países de presión tributaria media en el contexto regional.

Dos aspectos que no pueden dejar de mencionarse en el análisis del coeficiente de tributación son, por una parte, el carácter federal del Estado argentino que le confiere propiedades tributarias tanto al gobierno central como a los gobiernos provinciales, y, en algunos casos, municipales. Por otra parte, el carácter mixto que tiene actualmente –desde la reforma encarada en 1994– su sistema de seguridad social que genera una masa significativa de recursos que fluye hacia instituciones privadas. En la recaudación, esto se ve reflejado en que de los 29,8 puntos de ingresos tributarios de 2007, 4,6 provienen de la seguridad social, 20,9 de impuestos nacionales y 4,4 de impuestos provinciales.

⁶⁹ De acuerdo con un ejercicio econométrico realizado con un modelo de “efectos fijos” para doce países de la región con información para el período 1985-2005, los países que presentan una presión tributaria superior a la esperada son, precisamente, Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Perú. Véase Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007), p. 26.

CUADRO III.1
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO GENERAL: TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS
(En porcentajes del PIB)

Ingresos corrientes						
Año	Ingresos tributarios				No tributarios y otros	Total
	Nación	Provincias	Seguridad Social	Total		
1991	11,0	2,8	4,7	18,5	3,1	21,5
1992	12,7	3,5	5,4	21,6	3,0	24,6
1993	12,7	3,7	5,6	22,0	3,9	25,9
1994	12,7	3,8	5,4	21,9	2,9	24,8
1995	12,4	3,6	4,7	20,7	3,0	23,8
1996	12,5	3,6	4,0	20,0	2,5	22,5
1997	13,3	3,7	3,8	20,8	2,9	23,7
1998	13,6	3,9	3,7	21,2	2,4	23,6
1999	13,9	3,9	3,5	21,4	3,0	24,4
2000	14,5	3,8	3,4	21,7	3,5	25,2
2001	14,3	3,6	3,2	21,1	3,1	24,2
2002	14,1	3,4	2,8	20,3	4,3	24,6
2003	17,2	3,8	2,8	23,8	4,1	27,8
2004	19,6	4,0	3,0	26,7	3,1	29,8
2005	19,8	4,1	3,3	27,2	2,6	29,8
2006	19,8	4,2	3,8	27,7	3,0	30,8
2007	20,9	4,4	4,6	29,8	2,9	32,7

Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía de la República Argentina

En lo que hace a la seguridad social, la misma pasó de un sistema totalmente público a uno semipúblico donde conviven tanto los fondos de jubilaciones y pensiones administrados privadamente con un régimen de seguridad social de carácter público financiado con recursos contributivos y no contributivos. Los cambios institucionales sufridos por el sistema de jubilaciones y pensiones así como las variaciones ocurridas en el mercado laboral son causa de la gran variación en el monto de los recursos destinados a este sector. Estos permitieron generar desde un valor máximo del 5,6% del PIB en el año 1993 a sólo 2,8% en los años 2002 y 2003 durante la plena crisis económica, para cerrar el año 2007 con un peso de 4,6% del PIB, lo que representa un 15,4% del total de ingresos tributarios.

En cuanto a los recursos tributarios de carácter nacional se destaca que los mismos han mostrado una continuada tendencia ascendente a lo largo del periodo 1991 al 2007 (prácticamente se han duplicado en términos del producto), con una muy leve caída en los años 2001 y 2002. Dicho aumento de los recursos nacionales es el que determinó que el total de la presión tributaria aumentase en el mismo período un 61%, explicado en gran parte por el crecimiento de la recaudación en los últimos 5 años.

Por último, la recaudación a nivel provincial representa un 14,7% del total de ingresos tributarios, participación que no varió significativamente en el período analizado. Sin embargo, en términos del PIB se registra un incremento considerable de la recaudación a nivel de las provincias, partiendo de 2,8% del PIB en 1991 hasta llegar al 4,4% registrado en 2007. Más adelante se analizará en detalle las características del federalismo en Argentina, tanto a nivel constitucional como a nivel de lo que sucede en la práctica.

Frente al fuerte crecimiento de la presión tributaria en los últimos años, el cual muestra niveles históricos nunca alcanzados en el pasado y que han superado las expectativas más optimistas, no puede dejar de plantearse la pregunta sobre las posibilidades de sostenibilidad futura de la misma. Para ello

resulta necesario echar una mirada sobre el desagregado de la carga tributaria a través de los principales grupos de tributos que componen la misma, a nivel nacional por una parte y provincial por la otra, ya que ello permitiría brindar una explicación sobre las causas de esa evolución y sobre sus perspectivas futuras.

B.2 Evolución del nivel y la estructura de los ingresos tributarios (1991-2007)

Desde el año 2003 a la fecha, y como consecuencia de las medidas adoptadas con motivo de la crisis económica que acompañó a la declaración de insolvencia financiera del gobierno en el 2002, se adoptaron medidas tributarias que tuvieron un fuerte impacto en el nivel de la recaudación tributaria, la cual pasó del nivel tradicional del 20/22% del PIB, característico de los años noventa, a un nuevo horizonte en el año 2007 del 28/29% del PIB.

Una parte sustancial de este incremento es debido a la introducción de los derechos de exportación, los cuales generaron recursos cada vez mayores hasta alcanzar en el 2007 un 2,5% del PIB. Este tributo ha respondido a la necesidad, por parte del gobierno nacional, de apropiarse de una porción de la devaluación extraordinaria del peso argentino a la salida de la crisis, a fin de evitar el impacto regresivo que la ausencia de la misma hubiese causado sobre el nivel de precios, sus consecuencias sobre los salarios reales y la necesidad de financiar un vasto programa de gastos sociales que han estado inicialmente destinados a morigerar los altos niveles de pobreza e indigencia.

Asimismo los mismos han constituido una barrera a fin de contener el impacto doméstico que el aumento en el precio internacional de los bienes primarios pudiera haber ocasionado sobre los mismos.

Otros factores que explican el aumento de la presión tributaria son el fuerte crecimiento de la recaudación del IVA, así como la generalización y aumento de la tasa del impuesto a los débitos y créditos bancarios. Asimismo debe señalarse el fuerte incremento en la recaudación del impuesto a la renta de personas jurídicas en torno a los dos puntos del PIB, lo que representó un aumento del gravamen cercano al 70% respecto al periodo pre-crisis, en parte por la negativa del Gobierno de aplicar normas en materia de ajuste de los balances por el impacto de la inflación del año 2002 y por los mayores impuestos pagados por las empresas petroleras en razón del aumento del precio del petróleo.

¿Cuáles son entonces los principales cambios que han tenido lugar en la estructura tributaria entre 1991 y el año 2007?

A través del cuadro III.2 y el cuadro III.3 podemos ver en primer lugar una tendencia creciente de la recaudación en el impuesto a la renta: de representar el 1,3% del PIB en 1991, creció fuertemente en la década del noventa hasta llegar al 4% en el 2001 y al 5,5% en 2007. Este aumento también se registra al observar las cifras en porcentaje del total recaudado para el período 1991-2001, período en el cual pasaron de representar un 6,8% a un 18,9% del total, disminuyendo levemente entre los años 2001 y 2007 -debido al aumento en la presión tributaria total- hasta situarse en un 18,5% del total recaudado.

Algo similar ocurrió con los niveles de la seguridad social pero de forma inversa: de representar un 25,3% del total en 1991, descendieron hasta un 15,3% en 2001 repitiendo ese nivel en 2007. Como ya se señaló anteriormente, el comportamiento de dicha fuente en términos del PIB marca una “U” explicada por un 4,7% en 1991, 3,2% en 2001 y 4,6% en 2007.

En cuanto a los impuestos a la propiedad, es importante aclarar que los elevados niveles que se registran -2,3% del PIB en 2007 a nivel nacional- responden a que dentro de los mismos se incluyeron los impuestos a los créditos y débitos en cuenta corriente, los cuales no constituyen en la práctica un impuesto al patrimonio y recaudaron en 2007 1,9% del PIB. En este sentido se afirma que la recaudación de los impuestos a los patrimonios en Argentina no se diferencia de la del resto de los países de América Latina, donde se recaudan escasos niveles en torno al 1% del PIB.

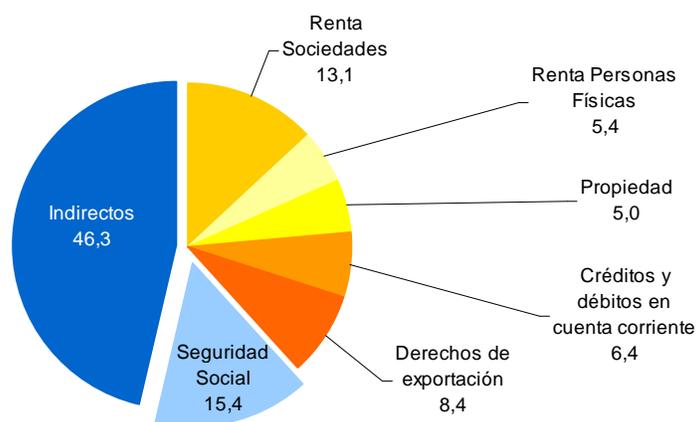
De la evolución de la recaudación a través de los impuestos a los bienes y servicios se concluye que continúan creciendo en términos del PIB. Estos son impulsados especialmente por el

impuesto al valor agregado el cual luego de recaudar 3,8% del PIB en 1991 y 5,7% del PIB en 2001 ascendió hasta 7,8% del PIB en 2007. Si se suman los ingresos por impuestos a bienes y servicios tanto a nivel nacional se observa que su participación en el total osciló en el período analizado entre el 40% y el 50% del total de los recursos tributarios.

Por último, como fue señalado anteriormente, se destaca la reaparición de los derechos de exportación como una de las principales fuentes de recaudación, los cuales representaron en 2007 un 11,6% del total recaudado, volviéndose un elemento clave para entender la política fiscal posterior a la crisis de 2001.

Como forma de introducción al análisis a la imposición directa que se presenta en las páginas siguientes, el siguiente gráfico clasifica a los componentes de la estructura tributaria entre impuestos directos, indirectos y de la seguridad social para el año 2007. El mismo nos muestra que los impuestos directos –incluyendo a los derechos de exportación y los créditos y débitos en cuenta corriente además de renta y propiedad- representan un 38,3% del total de los recursos tributarios, mientras que los indirectos –bienes y servicios, importaciones y otros- representan un 46,3% y las contribuciones a la seguridad social un 15,4%. Cabe destacar que a diferencia de otros períodos en los últimos años los derechos de exportación y los impuestos a los créditos y débitos en cuenta corriente conforman una parte importante de la estructura y representan un 38% de los impuestos directos.

GRÁFICO III.1
ESTRUCTURA TRIBUTARIA (2007)
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNIAF. Nota: en la renta de sociedades se incluyen beneficiarios del exterior.

En síntesis, se observa que el incremento de la presión tributaria está sustentado en gran parte en impactos o efectos de una sola vez sobre impuestos permanentes (renta societaria), o bien en aumentos experimentados por la aplicación de gravámenes considerados transitorios u extraordinarios (créditos y débitos en cuenta corriente y derechos de exportación), fortaleciendo la tesis de la alta volatilidad del sistema tributario ante cambios en las circunstancias macroeconómicas. De todas maneras no puede dejar de mencionarse que se percibe desde mediados de 2003 un incremento sostenido también en la recaudación permanente y tradicional, producto de un mayor esfuerzo en la administración tributaria que ha acompañado la reactivación económica.

Por último, en una perspectiva de más largo plazo, el diagnóstico hasta aquí presentado devela también que aún no han sido resueltos los problemas estructurales de financiamiento del sector público argentino, asociados a la inexistencia de una estructura tributaria estable y con el necesario grado de consenso y legitimidad de la sociedad.

CUADRO III.2
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA POR TIPO DE IMPUESTO, 1991-2007
(En porcentajes del PIB)

Concepto (1)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recaudacion total	18,5	21,6	22,0	21,9	20,7	20,0	20,8	21,2	21,4	21,7	21,1	20,3	23,8	26,7	27,2	27,7	29,8
Recaudacion impuestos nacionales	15,6	18,1	18,3	18,1	17,2	16,4	17,1	17,3	17,5	17,9	17,5	16,9	20,0	22,7	23,1	23,6	25,4
Renta y utilidades	1,3	1,6	2,0	2,4	2,5	2,6	2,9	3,2	3,6	4,0	4,0	3,0	4,3	5,3	5,5	5,3	5,5
Personas físicas	0,0	0,3	0,6	0,7	0,8	1,0	0,9	1,0	1,1	1,4	1,4	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6
Corporaciones y otras empresas	0,6	1,2	1,4	1,6	1,6	1,5	1,8	2,0	2,2	2,3	2,3	1,6	2,6	3,6	3,7	3,5	3,6
Ganancias	s/d	0,8	1,2	1,4	1,5	1,5	1,8	2,0	1,9	2,1	2,1	1,4	2,3	3,4	3,5	3,3	3,5
Ganancia mínima presunta	-	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,2	0,2	0,2	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
Beneficiarios del exterior.	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Propiedad	1,3	0,6	0,2	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	1,4	1,8	2,0	2,1	2,2	2,1	2,3
Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente	1,0	0,3	(:)	(:)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	1,6	1,6	1,7	1,8	1,8	1,9
Impuesto a los Bienes personales	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,4	0,3	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Otros	0,3	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	(:)	(:)	0,2	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	0,1
Bienes y servicios	6,8	8,9	8,9	8,7	8,5	8,7	9,2	9,1	9,0	9,2	8,1	7,1	7,7	9,0	9,0	9,0	9,5
Impuesto al valor agregado	3,8	6,4	6,9	6,7	6,8	6,9	7,0	7,0	6,6	6,7	5,7	4,9	5,6	6,9	6,9	7,2	7,8
Impuestos selectivos sobre bienes	2,8	2,4	1,9	1,8	1,6	1,7	2,1	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2	2,1	2,1	2,0	1,8	1,6
Impuestos sobre servicios específicos	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4	0,4	0,3	0,1	0,1	0,1	(:)	0,1	0,1

(Continúa)

Cuadro III.2 (Conclusión)

Comercio y transacciones internacionales	1,0	1,1	1,1	1,1	0,8	0,9	1,0	1,0	0,8	0,7	0,6	2,0	3,0	3,0	3,1	3,1	3,4
Derechos de importación	0,5	0,9	1,0	1,1	0,8	0,8	1,0	0,9	0,8	0,7	0,6	0,4	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9
Derechos de exportación	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	(:)	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	2,5	2,3	2,3	2,2	2,5
Operaciones cambiarias y otros	0,2	0,1	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
Otros (2)	0,7	0,5	0,5	0,4	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1
Contribuciones Sociales	4,7	5,4	5,6	5,4	4,7	4,0	3,8	3,7	3,5	3,4	3,2	2,8	2,8	3,0	3,3	3,8	4,6
Empleados	s/d	s/d	s/d	s/d	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9
Empleadores	s/d	s/d	s/d	s/d	2,9	2,3	2,3	2,4	2,4	2,1	2,0	2,0	2,0	2,2	2,3	2,7	3,0
Autónomos	0,2	0,3	0,3	0,6	0,6	0,7	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,7
Recaudación impuestos provinciales	2,8	3,5	3,7	3,8	3,6	3,6	3,7	3,9	3,9	3,8	3,6	3,5	3,7	4,1	4,1	4,1	4,4
Propiedad	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,1
Bienes y servicios	1,5	2,0	2,1	2,1	2,0	2,0	2,1	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0	2,4	2,6	2,7	2,8	3,0
Otros	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos. Notas: (1): En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional; (2): Incluye regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos, régimen Simplific. para pequeños contribuyentes (impositivo), recursos cuasitributarios y otros; - : Datos o concepto no existente; (:): El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado. s/d : Sin dato

CUADRO III.3
ESTRUCTURA TRIBUTARIA, 1991-2007
(En porcentajes del total)

Concepto (1)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Recaudacion total	100																
Recaudacion impuestos nacionales	84,7	83,6	83,1	82,8	82,8	82,0	82,2	81,6	81,8	82,4	82,8	83,3	84,0	84,9	84,9	85,0	85,3
Renta y utilidades	6,8	7,5	9,2	11,1	12,1	12,8	13,9	15,2	16,6	18,3	18,9	15,0	18,1	19,7	20,2	19,2	18,5
Personas físicas	0,1	1,5	2,6	3,4	3,8	4,9	4,4	4,7	5,0	6,4	6,5	5,6	5,6	5,2	5,7	5,5	5,3
Corporaciones y otras empresas	3,2	5,6	6,1	7,1	7,6	7,5	8,5	9,4	10,2	10,7	11,0	7,7	11,1	13,6	13,6	12,6	12,2
Ganancias	s/d	3,9	5,3	6,5	7,4	7,3	8,4	9,4	9,0	9,7	10,0	6,8	9,6	12,6	12,8	12,0	11,6
Ganancia mínima presunta	-	-	-	-	-	-	-	-	1,2	1,0	1,0	0,8	1,5	1,0	0,8	0,6	0,5
Beneficiarios del exterior.	3,5	0,3	0,5	0,6	0,7	0,5	1,0	1,1	1,4	1,3	1,4	1,7	1,4	0,9	1,0	1,0	1,0
Propiedad	6,9	2,8	0,7	0,6	0,8	1,4	1,0	1,5	1,7	2,0	6,8	8,7	8,5	8,0	7,9	7,7	7,6
Impuesto a los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente	5,3	1,5	(:)	(:)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,2	7,7	6,6	6,4	6,5	6,4	6,3
Impuesto a los Bienes personales	0,1	0,2	0,3	0,3	0,6	1,2	0,8	1,2	0,9	1,7	1,4	0,8	1,8	1,4	1,3	1,1	1,0
Otros	1,5	1,4	0,5	0,5	0,5	0,5	(:)	(:)	0,8	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	0,2
Bienes y servicios	36,2	41,3	40,5	39,6	41,2	43,6	44,2	42,9	42,2	42,3	38,2	35,1	32,4	33,8	32,9	32,6	32,0
Impuesto al valor agregado	20,3	29,7	31,3	30,8	32,6	34,6	33,5	32,9	31,0	30,8	27,0	24,0	23,4	25,9	25,5	26,0	26,2
Impuestos selectivos sobre bienes	15,1	11,1	8,6	8,1	7,9	8,4	10,0	9,4	9,4	9,5	9,9	10,7	8,7	7,7	7,3	6,4	5,5
Impuestos sobre servicios específicos	0,8	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	1,8	2,0	1,3	0,4	0,2	0,2	(:)	0,3	0,3

(Continúa)

Cuadro III.3 (Conclusión)

Comercio y transacciones internacionales	5,6	4,9	4,9	5,1	3,9	4,3	4,8	4,5	3,9	3,4	3,0	10,1	12,7	11,4	11,3	11,1	11,6
Derechos de importación	2,7	4,4	4,7	4,9	3,7	4,1	4,6	4,4	3,8	3,2	2,8	2,1	2,6	2,7	2,7	2,8	2,9
Derechos de exportación	1,7	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	(:)	0,0	0,0	0,1	0,1	7,9	10,3	8,6	8,5	8,1	8,5
Operaciones cambiarias y otros	1,1	0,3	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
Otros (2)	3,9	2,2	2,4	1,7	1,8	0,1	0,1	0,2	0,7	0,6	0,6	0,4	0,3	0,6	0,6	0,8	0,5
Contribuciones Sociales	25,3	25,0	25,4	24,7	22,9	19,8	18,2	17,4	16,6	15,7	15,3	13,9	11,9	11,4	12,0	13,6	15,3
Empleados	s/d	s/d	s/d	s/d	6,0	5,1	4,4	3,9	3,7	4,0	3,8	3,0	2,7	2,4	2,5	2,7	2,9
Empleadores	s/d	s/d	s/d	s/d	14,1	11,3	11,2	11,3	11,0	9,8	9,7	9,7	8,4	8,1	8,6	9,8	10,0
Autónomos	1,3	1,4	1,4	2,7	2,8	3,3	2,6	2,1	1,8	1,8	1,8	1,2	0,8	0,9	1,0	1,1	2,3
Recaudación impuestos provinciales	15,3	16,4	16,9	17,2	17,2	18,0	17,8	18,4	18,2	17,6	17,2	17,2	15,6	15,4	15,1	14,8	14,7
Propiedad	6,8	6,2	6,1	6,2	6,1	6,3	6,0	6,1	5,9	5,6	5,6	4,8	4,6	4,0	3,7	3,7	3,6
Bienes y servicios	8,2	9,0	9,7	9,8	9,8	10,1	9,8	10,3	10,3	9,9	9,8	9,7	9,9	9,7	9,9	10,2	10,0
Otros	0,3	1,1	1,2	1,2	1,3	1,7	2,0	2,0	2,0	2,1	1,8	2,2	1,6	1,5	1,4	1,2	1,1

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos. Notas: (1): En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional; - : Datos o concepto no existente; (:): El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado. s/d : Sin dato

B.3 Algunas cuestiones relacionadas al federalismo

Argentina es un país con un elevado grado de autonomía de los estados provinciales, muchos de los cuales eran previos a la organización nacional (14 de un total de 24), a mediados del siglo XIX. Es así que su Constitución Nacional establece que las provincias conservan todas las competencias no delegadas al gobierno federal.

Ello indica que para las provincias la competencia es la regla mientras que para el gobierno federal es la excepción. El gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior, y defensa. En cambio, hay potestades compartidas en varias finalidades, entre las que se cuentan la administración de justicia, la educación primaria y la seguridad social, entre otras. En consecuencia, el marco constitucional no es muy preciso en lo que se refiere a las funciones y responsabilidades de cada nivel de gobierno. Esto permitió distintos procesos de reasignación de funciones durante las últimas décadas. Estos procesos, no siempre ordenados y transparentes, han hecho más compleja la relación Nación-provincias-municipios.

En cuanto al financiamiento de los distintos niveles de gobierno, la Constitución Nacional, en su artículo 75, inciso 2, delimita las potestades tributarias de la Nación y las provincias estableciendo que los impuestos indirectos son concurrentes entre ambos niveles, salvo en lo que respecta a los gravámenes de importación y exportación los cuales son exclusivamente nacionales (art. 4); mientras que los impuestos directos son exclusivamente provinciales, pero dándole la posibilidad a la Nación de utilizarlos durante un plazo limitado y siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.

En la práctica, la mayoría de los tributos los recauda la Nación y se coparticipan. Las provincias recaudan, básicamente, cuatro impuestos principales (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten financiar, en promedio, la tercera parte de sus gastos, aunque con marcadas diferencias entre jurisdicciones⁷⁰. El resto lo hacen mediante la coparticipación de impuestos, otras transferencias del gobierno central, endeudamiento y, en algunas provincias, con regalías vinculadas a la existencia de importantes recursos naturales.

Desde una visión de largo plazo, los desbalances entre los gastos y recursos (tributarios y no tributarios) eran muy poco significativos hasta la década de los años ochenta. Desde entonces, la mayor concentración de recursos bajo administración de la Nación y el avance de los procesos de descentralización del gasto generaron una fuerte presión sobre los sistemas de reparto de tributos. En el año 2006, el 78% de los recursos totales era generado por la Nación que, a su vez, explicaba la mitad del gasto público consolidado; en 1970 ese nivel de gobierno recaudaba y gastaba el 67% de los valores totales de cada agregado. Ésta, entonces, es otra de las razones que explican la mayor conflictividad interjurisdiccional durante las últimas dos décadas.

CUADRO III.4
DISTRIBUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN PROVINCIAL, 2006
(En porcentajes)

Provincia	Recursos tributarios		Producto Bruto Geográfico	
	% del total	% acumulado	% del total	% acumulado
Buenos Aires	38,8	38,8	33,7	33,7
G.C.B.A.	22,6	61,4	21,8	55,5
Santa Fe	6,9	68,3	8,1	63,6

(Continúa)

⁷⁰ En el año 2006 los recursos tributarios provinciales representaron el 31% del gasto agregado de las provincias. En un extremo, esos recursos representaron las tres cuartas partes del gasto total para la Ciudad de Buenos Aires mientras que, en el otro, en la Provincia de Formosa apenas alcanzaron para financiar el 5% de sus erogaciones.

Cuadro III.4 (Conclusión)

Córdoba	6,8	75,1	8	71,7
Mendoza	3,6	78,8	4,2	75,8
19 restantes	21,2	100	24,2	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias y CEPAL.

Respecto de la recaudación provincial, la misma incluye los recursos tributarios propios obtenidos por los 24 estados intermedios (provincias y Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), los cuales han contribuido en los últimos años a la presión tributaria con aproximadamente 4 puntos del PIB, con una evolución favorable aunque inferior a la de los recursos del gobierno central - a pesar de que su estructura tributaria ha sido mucho más estable que la del gobierno nacional. Una característica de la recaudación tributaria provincial es su elevado nivel de concentración en pocas de ellas. Como muestra el cuadro III.4, prácticamente el 80% de la recaudación de 2006 provienen de solamente cinco jurisdicciones donde, a su vez se generan las tres cuartas partes del producto. Además, la Provincia y Ciudad de Buenos Aires recaudan más del 60% de los impuestos provinciales y explican el 56% del PIB.

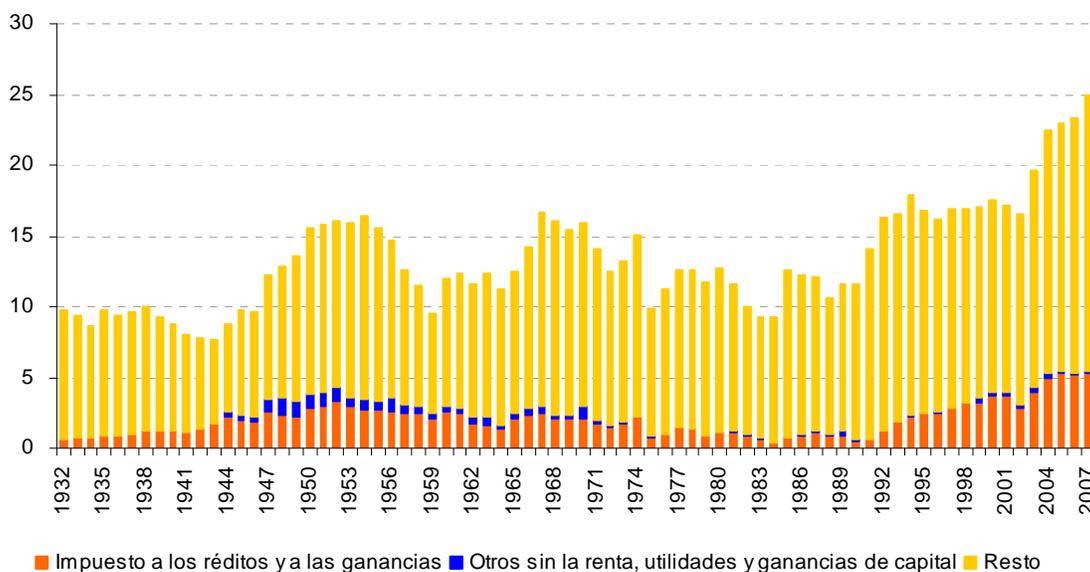
Por otra parte, la asignación de los tributos entre niveles de gobierno debe balancear dos objetivos a veces enfrentados. Por un lado, es cierto que, en teoría, los gobiernos subnacionales pueden responder mejor a las preferencias de los habitantes en aquellos lugares en donde los impuestos locales permiten que se internalicen los costos de proveer determinada cantidad de bienes y servicios por parte del gobierno local. No obstante, diversos motivos (en especial la concentración de la producción en pocas jurisdicciones) hacen difícil la asignación de potestades tributarias a los gobiernos subnacionales que sean suficientes para poder financiar la creciente provisión por parte de estos gobiernos de bienes y servicios. Con lo cual, si bien existe acuerdo teórico sobre la necesidad de que haya cierta simetría entre las responsabilidades de gasto y las potestades tributarias, en la práctica existen pocos impuestos que puedan ser descentralizados sin una importante pérdida de eficiencia y equidad.

C. Análisis de la imposición a la renta

C.1 Características generales

A pesar de haber sido un país de clase media expandida con un alto nivel de concentración urbana, de haber gozado de un razonable nivel de ingreso per cápita y haber presentado un coeficiente de Gini inferior a 0,4 durante un período importante de su historia (aunque con una clara tendencia a su aumento), Argentina nunca ha logrado desarrollar un impuesto a la renta de una cierta significación para el erario público. Si bien el gravamen tuvo algún peso durante la década que va de 1945 a 1955, con posterioridad a la misma y durante más de tres décadas el mismo fue perdiendo participación en la estructura tributaria, para volver a recuperar posiciones desde los años noventa, como se observa en el gráfico III.2.

GRÁFICO III.2
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS SOBRE LAS RENTAS
Y PRESIÓN TRIBUTARIA TOTAL NACIONAL (1932-2007)
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaborado en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Tal como es una característica común en toda la región, el peso de la imposición a las ganancias ha descansado primordialmente en una fuerte participación del impuesto a la renta societaria y en una reducida presencia de los ingresos del impuesto a la renta personal, que escasamente aportan cerca del 30% del total ingresado por impuesto a las ganancias. El cuadro III.5 y el cuadro III.6 describen este fenómeno, y ponen de manifiesto las dificultades existentes para lograr objetivos en materia de equidad distributiva, ya que al producir el impuesto más progresivo de todos – ganancias de personas físicas- únicamente el 1,6% del PIB aún en sus mejores años, no es mucho lo que el Estado puede lograr en esa materia, y de ahí que su fortalecimiento futuro resulta a todas luces absolutamente necesario.

CUADRO III.5
RECAUDACIÓN IMPUESTO A LA RENTA (1991-2007)
(En porcentajes)

Año	Total	Personas Físicas	Sociedades	Benef. del Exterior	en % del PIB			
					Total	Personas Físicas	Sociedades	Benef. del Exterior
1991	-	Sin datos	Sin datos	-	-	-	-	-
1992	1,22	0,30	0,84	0,07	100,0	24,7	69,4	5,9
1993	1,81	0,54	1,16	0,11	100,0	29,8	64,3	5,9
1994	2,26	0,71	1,42	0,13	100,0	31,6	62,6	5,8
1995	2,42	0,75	1,53	0,14	100,0	31,0	63,1	5,8
1996	2,50	0,94	1,47	0,10	100,0	37,6	58,6	3,8
1997	2,85	0,89	1,76	0,20	100,0	31,2	61,8	7,0
1998	3,17	0,96	1,99	0,23	100,0	30,3	62,6	7,1

(Continúa)

Cuadro III.5 (Conclusión)

1999	3,26	1,05	1,92	0,30	100	32,1	58,8	9,1
2000	3,68	1,30	2,10	0,28	100	35,5	57,0	7,6
2001	3,76	1,35	2,11	0,29	100	36,0	56,3	7,7
2002	2,85	1,12	1,39	0,35	100	39,2	48,7	12,1
2003	3,92	1,32	2,28	0,33	100	33,5	58,0	8,5
2004	4,98	1,37	3,37	0,24	100	27,5	67,7	4,9
2005	5,27	1,53	3,48	0,26	100	29,0	65,9	5,0
2006	5,14	1,52	3,33	0,29	100	29,5	64,9	5,6
2007	5,34	1,58	3,47	0,29	100	29,7	65,0	5,4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF. Nota: los datos del año 2007 son provisorios.

CUADRO III. 6
RECAUDACIÓN IMPUESTO A LA RENTA (1991-2007)
(En porcentajes de la recaudación bruta nacional)

Año	Total	Personas Físicas	Sociedades	Benef. del Exterior
1991	-	Sin datos	Sin datos	-
1992	6,73	1,66	4,67	0,40
1993	9,89	2,95	6,36	0,58
1994	12,47	3,94	7,80	0,72
1995	14,10	4,38	8,90	0,82
1996	15,23	5,72	8,93	0,58
1997	16,61	5,18	10,27	1,16
1998	18,34	5,55	11,48	1,31
1999	18,65	5,98	10,96	1,71
2000	20,58	7,30	11,72	1,56
2001	21,46	7,73	12,08	1,65
2002	16,88	6,61	8,22	2,05
2003	19,64	6,58	11,40	1,66
2004	21,97	6,03	14,86	1,07
2005	22,83	6,63	15,05	1,15
2006	21,80	6,44	14,15	1,21
2007	20,99	6,23	13,63	1,13

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DNIAF. Nota: los datos del año 2007 son provisorios.

Como puede observarse en la información anterior, si bien la carga tributaria correspondiente al impuesto sobre las personas físicas se ha incrementado sustancialmente desde el comienzo de los años 90 hasta la fecha, en términos de su importancia en la recaudación nacional su participación continúa siendo sumamente exigua. Más aún, si se piensa que este gravamen constituye el principal instrumento de política tributaria de que dispone el gobierno para llegar a lograr un impacto redistributivo en el sistema impositivo del país.

¿Cuáles son las principales razones que pueden ser consideradas como determinantes de la baja participación de la imposición a la renta personal en la estructura tributaria? Al respecto tres elementos pueden ser destacados por sobre la gran cantidad de factores que afectan su comportamiento.

En primer lugar se destaca el tratamiento diferenciado entre los ingresos del trabajo (rentas ganadas) y los del capital (rentas no ganadas). Al respecto la estrechez de la base imponible potencial

limita la aplicación del gravamen de manera mayoritaria a las rentas del trabajo obtenidas en relación de dependencia, ingresadas a través de mecanismos de retención en la fuente de manera directa.

Una estimación efectuada en relación con el impuesto a la renta de las personas físicas ingresado en el año 2005 muestra que más del 60% del mismo es ingresado a través de retenciones en la fuente pagadora, las que corresponden mayoritariamente a sueldos y salarios pagados. Lamentablemente, la información precisa de su magnitud no se encuentra disponible. Adicionalmente, más del 40% del gravamen restante, que es ingresado a través de pagos directos mediante declaraciones juradas de los propios contribuyentes, corresponde a renta de la cuarta categoría. Es decir que, en síntesis, cerca del 80% del gravamen proviene de rentas del trabajo, dependiente e independiente, y solo el 20% proviene de otras rentas⁷¹.

La razón de estas circunstancias puede encontrarse en la gran amplitud de las exenciones que benefician a las rentas de capital provenientes de colocaciones financieras, intereses de títulos públicos, tratamiento independiente de los dividendos, y numerosas exenciones entre las que se cuenta la exoneración de todas las ganancias de capital que obtienen las personas físicas por cualquier concepto que sea.

En segundo lugar, se destaca el alto nivel de los mínimos no imposables y especialmente de las deducciones especiales otorgadas según el sujeto sea un trabajador autónomo o se encuentre en relación de dependencia o jubilado, y que encuentran su razón de ser en la búsqueda de un tratamiento más equilibrado con las rentas no ganadas. Por otra parte, dado el nivel de los mínimos no imposables y otras deducciones personales, se limita aún más la aplicación del gravamen potencial a los ingresos ubicados prácticamente en el decil más alto de la distribución del ingreso personal, tal como será analizado más adelante.

Desde su sanción inicial en el año 1932 la ley del impuesto a la renta ha contemplado la posibilidad de deducir de la renta neta un determinado monto en función de las características personales del sujeto en concepto de cónyuge, hijos y demás dependientes, así como también un monto determinado para preservar un mínimo de renta que no se encontrase alcanzado por el gravamen, denominado mínimo no imponible. Posteriormente se agregaron otros conceptos que pueden ser deducidos en razón del carácter de la renta obtenida según fuese ésta percibida por un trabajador en relación de dependencia, jubilado de cargos públicos, o un trabajador autónomo. Para los ejercicios 2006 y 2007 los valores correspondientes de estos conceptos son los siguientes:

CUADRO III.7
DEDUCCIONES ANUALES EN EL IMPUESTO A LA RENTA
(En pesos argentinos corrientes)

Concepto	2006	2007
Mínimo no imponible	6 000	7 500
Deducción por esposa	4 800	6 000
Deducción por cada hijo	2 400	3 000
Deducción por trabajador autónomo	6 000	7 500
Deducción por trabajador en relación de dependencia	22 800	28 500

Fuente: elaboración propia en base a datos de DNIAF, Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional

La última de estas deducciones tiene como propósito aliviar la carga impositiva con preponderancia del trabajo personal y dependiente y con limitadas posibilidades de deducir gastos para la obtención de su renta y sobre las cuales recaen, además, elevadas cargas para la seguridad social.

⁷¹ Estimaciones elaboradas en base a información contenida en el Anuario Estadístico de la AFIP, año 2005.

En síntesis un sujeto casado con dos hijos que trabaje en relación de dependencia tendrá derecho, a nivel anual, a deducir de su renta neta la suma de 38.400 en el año 2006 y de 48.000 pesos en el año 2007, equivalente a 12.800 y 16.000 dólares anuales respectivamente. Para el año 2006, el monto global de las deducciones de un trabajador en relación de dependencia representa 2,3 veces el ingreso per capita del país (5.500 dólares corrientes). A su vez, el total de deducciones impositivas son un 77% superiores al ingreso promedio familiar que surge de la Encuesta Permanente de Hogares⁷².

En base a la misma fuente de información, pero limitando el análisis respecto al ingreso promedio familiar del noveno y del décimo decil (los cuales muestran valores de 3.500 pesos y 6.700 pesos mensuales, respectivamente), se puede observar que mientras las rentas del noveno decil de ingresos no estarían alcanzadas por el impuesto, el décimo decil tendría más de un 55% de su ingreso cubierto por la deducciones y sólo pagaría gravamen sobre el 45% restante, aunque en razón de la reducción de las deducciones que se analiza seguidamente esta relación puede aumentar hasta el 65% de su ingreso.

Con motivo de la reforma llevada a cabo para el ejercicio fiscal 2000, se introdujo en el esquema de deducciones una innovadora medida destinada a potenciar el impacto redistributivo del gravamen personal a la renta sin incrementar las tasas marginales máximas del impuesto que eran del 35%. A esos efectos, la norma aplicaba una limitación progresiva al cómputo de las deducciones personales, estableciendo que el monto de las mismas se reducirá aplicando sobre dicho importe un porcentaje de disminución en función de la ganancia neta.

Es decir, el contribuyente, una vez determinada su ganancia neta, debe determinar en función de la tabla anterior cual será el porcentaje de las deducciones antes indicadas que le corresponde aplicar a fin de establecer el monto de la renta que quedará sujeta a la alícuota del impuesto.

Para el caso de las personas físicas, se establece una escala progresiva compuesta por una tasa mínima del 9% sobre cualquier nivel de renta positivo y una tasa marginal máxima del 35% para las rentas que superen los 120.000 pesos, distribuidas en una estructura de siete tramos, que se mantiene constante desde hace una década.

Respecto a las sociedades de capital (sociedades anónimas, de responsabilidad limitada, SCS, asociaciones civiles, sociedades de economía mixta, fideicomisos, fondos comunes de inversión y establecimientos estables cualquier sea su naturaleza o personas físicas residentes en el exterior) tal como se ha señalado sus rentas quedan sujetas a la tasa del 35%.

En tercer lugar, el bajo nivel de cumplimiento. Ya sea por la amplia evasión existente (como será desarrollado más adelante), por las posibilidades de eludir el gravamen debido a la amplitud de los ingresos no gravados o sea por la mora existente, se reduce aún más la recaudación efectiva del tributo.

En lo que respecta a la imposición sobre las sociedades de capital, las modificaciones de la última década se centraron en darle precisión al tratamiento de las operaciones internacionales en cuanto a:

- la definición de ganancia de fuente argentina;
- la aplicación de las disposiciones previstas para los precios de transferencia y su regulación para las transacciones internacionales;
- los criterios para limitar la deducción de intereses o criterios de capitalización débil;
- la gravabilidad de los dividendos provenientes de sociedades constituidas en el exterior;
- la retención del 35% sobre la distribución de dividendos que excedan las ganancias determinadas para el pago del impuesto;

⁷² Para el primer trimestre de 2007 esa encuesta muestra un ingreso promedio de 2090 pesos mensuales.

- el aumento de la alícuota del 33% al 35% de la retención a beneficiarios del exterior;
- la regulación en materia de renta mundial, para posibilitar la aplicación del criterio adoptado en 1992;
- la incorporación de tratamientos diferenciados a la renta proveniente de paraísos fiscales sobre la base de la utilidad devengada.

A la vez, se realizaron otras modificaciones atinentes a la reducción de la deducibilidad de quebrantos provenientes de contratos derivados, relacionándolas a ganancias emanadas del mismo origen en el mismo año o en los 5 años siguientes, a la vez que se limitó el monto deducible de intereses. Asimismo, se aumentó la tasa aplicable sobre las salidas no documentadas, del 33% al 35%, al igual que la tasa sobre las personas jurídicas.

El conjunto de medidas indicadas constituyeron una forma de blindaje de la base imponible del gravamen societario, hecho que no ocurrió simultáneamente para el caso de la renta de las personas físicas, sumándose a ello dos elementos adicionales que contribuyeron a incrementar su recaudación. Por un lado la falta de puesta en vigencia de las normas de ajuste de los balances por inflación, normas que si bien están contenidas en las disposiciones de la propia ley, han quedado congeladas desde la aplicación del régimen de convertibilidad en el año 1991. Siendo así, el impacto del aumento de precios ocurrido con posterioridad a la crisis y devaluación del año 2002 no encontró posibilidades de ser considerado para la determinación de las rentas de los balances societarios. El segundo elemento lo constituye el proceso de privatización de empresas públicas que de generar quebrantos contables pasaron rápidamente a la obtención de sustanciales beneficios que quedaron sujetos al pago del gravamen, en particular en el sector petrolero.

Mediante el conjunto de circunstancias antes señaladas de la imposición a la renta, tanto personal como societaria, el país se ha ido inclinando hacia un universo con pocos contribuyentes con la mayor parte del tributo determinado, hecho que está señalando la baja efectividad del gravamen para poder llevar a cabo políticas instrumentales destinadas a mejorar el ingreso o, en su caso, actuar como mecanismo compensador de las variaciones cíclicas de la economía. En la sección 3 se detallan los principales resultados del análisis de las declaraciones juradas presentadas por los contribuyentes correspondientes al ejercicio fiscal 2005.

C.2 Relevancia de los gastos tributarios

Otra de las características del sistema tributario argentino ha sido su falta de transparencia en el otorgamiento de las medidas promocionales en materia tributaria. No sólo el monto de los beneficios otorgados puede ser considerado como significativo en términos de la carga tributaria del país, sino que los mecanismos utilizados consistentes en la aprobación de proyectos particulares, el sistema de diferimientos impositivos utilizados y la inclusión del IVA dentro del conjunto de las herramientas tributarias utilizadas, han tornado al sistema en altamente proclive a la evasión y corrupción. Por otra parte estos sistemas no solo han tenido un papel negativo en el impacto distributivo al haber favorecido a factores económicos de rentas altas, sino que además la merma en la recaudación que han causado ha debido ser compensada por impuestos regresivos que afectaron a los sectores de menores ingresos.

Por otra parte, si bien resulta compleja la determinación del impacto recaudatorio de los diversos sistemas utilizados, es aún mucho más complejo conocer los efectos derivados de dichos regímenes ya que los mismos nunca han sido materia de una evaluación profunda.

En relación a este tema se desprende que la estimación del nivel de gastos tributarios para los años 2007 y 2008 es del 2,2% del PIB, cifra que disminuyó a partir del 2003 cuando alcanzaba un 2,5%, y que está explicada principalmente por los gastos tributarios registrados en el impuesto al valor agregado (50% del total) y en el impuesto a las ganancias (25% del total). El siguiente cuadro presenta la evolución de estos gastos por tipo de impuesto para el período 2003-2008.

CUADRO III.8
GASTOS TRIBUTARIOS POR TIPO DE IMPUESTOS (2003-2008)
(En porcentajes del PIB)

Impuesto	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL	2,51	2,38	2,48	2,13	2,23	2,21
Valor Agregado	1,20	1,16	1,24	1,09	1,14	1,13
Ganancias	0,60	0,42	0,44	0,46	0,51	0,55
Combustibles	0,34	0,39	0,40	0,15	0,13	0,11
Seguridad Social	0,20	0,22	0,22	0,22	0,25	0,24
Comercio Exterior	0,07	0,07	0,07	0,17	0,16	0,14
Bienes Personales	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02
Internos	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Ganancia mínima presunta	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Impuestos Diversos	0,06	0,09	0,08	0,01	0,01	0,01

Fuente: Elaboración propia en base a DNIAF.

Los gastos tributarios registrados en el impuesto a las ganancias son los que más perjudican la equidad del sistema tributario, mientras que los que se registran en el IVA suelen ser más progresivos. Muchas de las exenciones que componen los gastos tributarios en el impuesto a las ganancias favorecen a sectores de la sociedad que se ubican en los deciles superiores de ingreso, por lo que su eliminación mejoraría la equidad del sistema tributario. Según las estimaciones realizadas por el Ministerio de Economía, del total de los gastos tributarios en el impuesto a las ganancias –los cuales representan un 0,55% del PIB- prácticamente el 40% está compuesto por las exenciones en intereses de los títulos públicos, mientras que el resto es explicado por las exenciones a las ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas, y las aplicadas a los intereses de depósitos en entidades financieras y de obligaciones negociables.

Otro de los tributos en los que se registran gastos tributarios regresivos es el impuesto sobre los bienes personales, entre los que se destacan las exenciones en los depósitos en las entidades financieras. Por otra parte, el efecto en la equidad de los gastos tributarios relacionados a las contribuciones a la seguridad social es más difícil de determinar ya que no está claro si los beneficiados terminan siendo los asalariados o la sociedad que los contrata.

C.3 Análisis de las declaraciones juradas del impuesto a las ganancias

Con el propósito de analizar con mayor grado de detalle la estructura del impuesto a la renta, tanto para las personas físicas como para las sociedades, se efectuó un análisis de los resultados que surgen de las declaraciones juradas de este gravamen para el ejercicio fiscal 2005.

C.3.1 Declaraciones juradas de personas físicas

En primer lugar, en lo que hace a las declaraciones juradas (DDJJ) del impuesto a las ganancias de Personas Físicas y Sucesiones Indivisas, una mirada global sobre el comportamiento del gravamen nos indica que el 85% de las 760.222 presentaciones totales presentan ingresos gravados, los cuales representan una base imponible potencial de 52.417 millones de pesos. Al restarle a esta cifra los gastos y deducciones para la obtención de la renta y las deducciones generales⁷³ se llega al resultado neto con beneficio (28.073 millones de pesos), al cual se le deben restar las deducciones

⁷³ Entre las deducciones generales se encuentran los aportes a la obra social, la cuota medico asistencial, los fondos de jubilaciones retiros y pensiones y el seguro de vida entre otros.

personales computables (cargas de familia, mínimo no imponible y deducción especial) para llegar a la ganancia neta sujeta a impuesto.

En 2005, 464.628 de las 760.222 presentaciones realizadas –un 61%– presentaron ganancia neta sujeta a impuesto, conformando un monto de 21.712 millones de pesos, los cuales representan un 41% de los ingresos gravados. El impuesto determinado en base a estas presentaciones ascendió a 5.135 millones de pesos, lo cual determina una tasa promedio del impuesto a la renta de personas físicas de 23,6%. Por otra parte, la tasa efectiva, es decir, la tasa que se obtiene al relacionar el impuesto determinado con el resultado neto con beneficio, es de 18,3%. Cabe destacar que la diferencia entre estas dos tasas se da ya que el 22,7% del resultado neto con beneficio se va en deducciones personales.

En segundo lugar, una manera de analizar el panorama presentado es diferenciando los ingresos según sus respectivas categorías. La ley argentina establece cuatro categorías de ganancias según la fuente:

- primera categoría: renta del suelo;
- segunda categoría: renta de capitales;
- tercera categoría: beneficios de las empresas y ciertos auxiliares de comercio y
- cuarta categoría: renta del trabajo personal.

Un sujeto puede tener resultados de una o varias categorías. Los socios integrantes de sociedades que tributan en cabeza propia, adicionan el resultado correspondiente a su participación en la sociedad a los ingresos de otras categorías aplicando, para la determinación del impuesto, la alícuota progresiva sobre la ganancia neta sujeta a impuesto. El procedimiento para la determinación del impuesto toma como base de cálculo los ingresos y gastos provenientes de las cuatro categorías y la participación en empresas o actividades (beneficio o quebranto).

En el cuadro III.9 se desagregan los datos por categoría de ingreso diferenciando los ingresos provenientes de rentas puras de los conformados por una combinación de las diferentes categorías, agrupados bajo el nombre de rentas mixtas. Algunos hechos que salen a la vista son, en primer lugar, la mayor relevancia de la renta del trabajo personal (4ª categoría) por sobre el resto, y por otro lado la ausencia de la renta de capitales (2ª categoría), la cual representa un 0,3% del impuesto determinado, como también de la renta del suelo (1ª categoría), con un 3% del total.

CUADRO III.9
GANANCIAS DE PERSONAS FÍSICAS INGRESOS GRAVADOS, IMPUESTO DETERMINADO
Y TASAS POR CATEGORÍA DE INGRESO AÑO 2005
(En millones de pesos)

Categoría de ingresos	Con ingresos gravados		Resultado neto con beneficio		Deducciones personales computables	
	Nº Casos	Importe	Nº Casos	Importe (1)	Nº Casos	Importe
Total	642 436	52 416,9	629 249	28 073,6	612 019	6 361,1
1ra.	41 365	1 197,3	40 232	838,8	39 732	225,1
2da.	2 013	96,8	1 889	74,5	1 818	8,8
3ra.	92 523	16 890,7	86 769	2 369,8	85 169	704,3
4ta.	160 273	10 173,2	157 231	7 149,5	152 654	1 963,4
Beneficiarios por participación en empresas o act.	164 441	7 146,2	163 049	6 791,4	159 278	1 342,9
Rentas Mixtas	181 821	16 912,6	180 079	10 849,6	173 368	2 116,6

(Continúa)

Cuadro III.9 (Conclusión)

Categoría de ingresos	Con ganancia neta sujeta a impuesto		Impuesto determinado (3)	Tasa promedio (3) / (2)	Tasa efectiva (3) / (1)
	N° Casos	Importe (2)			
Total	464 628	21 712,5	5 135,0	23,7	18,3
1ra.	30 205	613,7	106,8	17,4	12,7
2da.	1 122	65,7	17,7	27,0	23,8
3ra.	59 047	1 665,5	338,5	20,3	14,3
4ta.	95 500	5 186,1	1 270,1	24,5	17,8
Benef. por participación en empresas o act.	127 603	5 448,5	1 214,2	22,3	17,9
Rentas Mixtas	151 151	8 733,0	2 187,6	25,1	20,2

Fuente: Anuario Estadísticas Tributarias 2006 AFIP

En tercer lugar, al desagregar la información según el tramo de ganancia neta sujeta a impuesto, llama la atención especialmente la concentración del impuesto determinado en el tramo superior: dicho tramo, con ganancia neta sujeta a impuesto superior a los 120.000 pesos, representa el 7,7% de las presentaciones con ganancia neta sujeta a impuesto y acumula el 50% de la misma. Por otra parte los tramos desde 0 hasta 20.000 pesos representan el 53% de las presentaciones y solamente el 8,8% de la ganancia neta sujeta a impuesto.

En síntesis, los hechos más significativos que se derivan de las declaraciones juradas de las ganancias de las personas físicas, son en primer lugar la concentración del impuesto determinado en la renta personal y la escasa participación de la renta financiera y la renta del suelo. En segundo lugar, se destaca también la concentración -al desagregar por tramos de ganancia neta sujeta a impuesto- en la ganancia neta superior a los 120.000 pesos anuales. Estos dos rasgos nos estarían indicando que hay sectores y categorías de ingreso que no están siendo alcanzadas por el impuesto, desperdiciando así una oportunidad de aumentar los ingresos públicos tanto en volumen como en progresividad. En relación a esto cabe destacar una vez más que la ganancia neta sujeta a impuesto representa únicamente el 41% de los ingresos gravados.

C.3.2 Declaraciones juradas de sociedades

En lo que hace a las DDJJ del impuesto a las ganancias de las sociedades y a la determinación del impuesto, se comienza con las presentaciones que registran ventas de bienes y servicios y locaciones netas, a las que se les restan los costos y gastos hasta llegar al resultado bruto. De este último se deducen o adicionan, según corresponda, los resultados por venta de acciones, cargo por deudores incobrables, inversiones permanentes, resultados financieros y por contratos derivados, los resultados extraordinarios y el impuesto a las ganancias del ejercicio, para arribar de esta manera al resultado contable. Finalmente, la determinación del impuesto resulta de aplicar a la ganancia neta imponible la alícuota del 35%.

Una mirada global a los datos correspondientes al año fiscal 2005 nos muestra que de las 133.639 presentaciones con ventas de bienes y servicios, 79.658 registran impuesto determinado, lo que representa un 60% del total. Por otra parte, el resultado bruto representa alrededor del 30% del monto de ventas de bienes y servicios, y en cuanto a la tasa efectiva del gravamen la misma es del 14,9%.

Vale la pena analizar estos datos desagregando la información según la actividad económica de cada establecimiento. Los datos del cuadro III.10 nos están indicando en primer lugar que prácticamente el 70% de la ganancia neta imponible, como también del impuesto determinado, proviene de tres sectores: la industria manufacturera, la explotación de minas y canteras, y en menor proporción, el comercio. En segundo lugar, las actividades en las cuales se registran mayores tasas

efectivas del impuesto son la explotación de minas y canteras, la electricidad, el gas y el agua, y la pesca y los servicios conexos; en contraposición, las de menor tasa efectiva resultan ser el comercio y los servicios de hotelería y restaurantes.

Por otra parte, al desagregar la información por tramo de ganancia neta imponible, uno de los hechos que más llama la atención es el nivel de concentración de la ganancia en los tramos superiores. La concentración parece ser inclusive mayor para las sociedades que para las personas físicas: de las 79.658 presentaciones con impuesto determinado, un 5,7%, es decir sólo 4500 casos, reúne el 84,9% de la ganancia neta imponible y una proporción equivalente del impuesto determinado, mientras que en el otro extremo un 90% de las presentaciones concentra únicamente el 10%.

CUADRO III.10
GANANCIAS SOCIEDADES ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL IMPUESTO DETERMINADO
Y TASA EFECTIVA POR ACTIVIDAD ECONÓMICA, AÑO FISCAL 2005
(En millones de pesos corrientes y porcentajes)

Actividad Económica	Con impuesto determinado			
	Resultado Bruto (Utilidad) (1)	Ganancia neta imponible (2)	Impuesto determinado (3)	Tasa efectiva (3) / (1)
Total (en millones de pesos)	132 117,2	56 776,8	19 717,9	
TOTAL (%)	100,0	100,0	100,0	14,9
A - Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	5,0	4,7	4,7	13,9
B - Pesca y servicios conexos	0,2	0,2	0,2	16,5
C - Explotación de minas y canteras	16,4	29,4	29,2	26,5
D - Industria manufacturera	35,2	36,0	36,0	15,3
E - Electricidad, gas y agua	1,0	1,4	1,4	19,9
F - Construcción	2,7	2,8	2,8	15,7
G - Comercio al por mayor y al por menor ^a	18,6	10,3	10,4	8,3
H - Servicios de hotelería y restaurantes	0,8	0,5	0,5	9,3
I - Servicios de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	5,2	3,5	3,6	10,3
J - Intermediación financiera y otros servicios financieros	4,4	3,9	4,0	13,4
K - Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	6,1	4,3	4,4	10,7
L - Otras actividades	4,3	2,9	2,9	10,1

Fuente: Anuario Estadísticas Tributarias 2006 AFIP

^a Incluye reparación de vehículos automotores, motocicletas efectos personales y enseres domésticos

En síntesis, el impuesto a las ganancias de las sociedades muestra, en primer lugar, un elevado nivel de concentración, tanto por sectores como por tramo de ganancia neta. En segundo lugar, se registra una brecha importante entre la ganancia neta imponible y el resultado bruto de los ingresos con impuesto determinado, siendo la primera el 43% del segundo.

D. Consideraciones sobre la imposición patrimonial

D.1 El nivel y composición de los impuestos patrimoniales

Como ha sido señalado precedentemente, el área de imposición patrimonial, así como del resto de los tributos considerados directos, es exclusivamente provincial, pero le da la posibilidad a la Nación

de utilizarlos durante un plazo limitado y siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan, tal como lo establece el Artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional.

Sin embargo, en la práctica, la mayoría de esos tributos los recauda la Nación y se coparticipan. Las provincias se financian básicamente con cuatro impuestos (inmobiliario, automotor, a los sellos y a los ingresos brutos), que les permiten recaudar, en promedio, el equivalente a un 40% de sus gastos, y financian el resto mediante coparticipación federal de impuestos, otras transferencias del gobierno central, regalías y endeudamiento.

Al igual que en la mayoría de los países de la región, los impuestos a los patrimonios no han tenido una importancia sustancial y se mantuvieron a lo largo de la historia en niveles inferiores al 1% del PIB. A partir de la implementación (en 2001) de los impuestos a los créditos y débitos en cuenta corriente, la recaudación total de los impuestos patrimoniales aumentó hasta llegar en 2007 a un 3,3% del PIB, de los cuales 2,5% proviene de impuestos a las transacciones financieras y de capital (principalmente impuesto a los débitos y créditos) y los restantes 0,8% del impuesto a los bienes personales.

CUADRO III.11
IMPOSICIÓN PATRIMONIAL (NACIONAL Y PROVINCIAL) - 1991-2001-2007
(En porcentajes del PIB)

	Total	Nacional	Provincial
<i>Total 1991</i>	2,53	1,28	1,25
Impuestos Recurrentes	0,71	0,05	0,66
Sobre la propiedad inmueble	0,66	n.a.	0,66
Sobre la riqueza neta	0,05	0,05	n.a.
Impuestos s/ Transacc. Financieras y de capital	1,82	1,22	0,60
<i>Total 2001</i>	2,61	1,43	1,18
Impuestos Recurrentes	0,92	0,30	0,61
Sobre la propiedad inmueble	0,61	n.a.	0,61
Sobre la riqueza neta	0,30	0,30	n.a.
Impuestos s/ Transacc. Financieras y de capital	1,70	1,13	0,57
<i>Total 2007*</i>	3,33	2,25	1,08
Impuestos Recurrentes	0,78	0,32	0,46
Sobre la propiedad inmueble	0,46	n.a.	0,46
Sobre la riqueza neta	0,32	0,32	n.a.
Impuestos s/ Transacc. Financieras y de capital	2,55	1,93	0,61

Fuente: Elaboración Propia en base a datos de DNIAF (*) Datos provisorios de la cuenta “Transacciones Financieras y de capital y otros”, a nivel provincial, en 1991 0,31% del PIB corresponde a transacciones financieras, en 2001 0,28% y en 2007 0,36%, el resto pertenece a la cuenta otros.

Por otra parte, como muestra el cuadro III.11, la recaudación proviene principalmente del nivel nacional, donde se recaudó en 2007 prácticamente el 70% de los recursos patrimoniales. Del mismo cuadro también surge que a lo largo del período 1991-2007, mientras la carga tributaria en materia de imposición patrimonial del gobierno nacional ha ido en aumento, a nivel provincial la tendencia ha sido hacia la disminución de los mismos, y no ha habido una recuperación de la recaudación en términos del PIB después de la salida de la crisis del 2002.

En relación con este desbalance entre el nivel nacional y provincial está, por un lado, la aparición y rápida expansión del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente, y por el otro, el estancamiento de la recaudación del impuesto a los bienes personales a nivel provincial.

En síntesis, se puede señalar que los impuestos considerados propiamente patrimoniales, que pueden ser considerados como gravámenes directos destinados a modificar la distribución de los ingresos y de los patrimonios, prácticamente se encuentran ausentes de la estructura tributaria del gobierno nacional.

Dentro del nivel nacional, le siguen en importancia al impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente, con un 0,3% del PIB, los impuestos sobre los bienes personales (riqueza neta), los cuales comenzaron a crecer a fines de los noventa y se mantuvieron prácticamente constantes entre el 2003 y el 2007. Más allá de estos dos tributos, no se encuentran otros con relevancia significativa; el impuesto a la transferencia de inmuebles, por ejemplo, recaudó en 2007 únicamente el 0,05% del PIB.

En cuanto a la recaudación a nivel provincial, la más significativa es la imposición inmobiliaria, tanto urbana como rural, la cual recaudó en los últimos años en torno al 0,5% del PIB, nivel inferior al promedio de 0,6% del PIB de la década del noventa. Al sumar el resto de los ingresos provenientes de la imposición patrimonial a nivel provincial (impuestos sobre transacciones financieras y otros), se llega a un total en torno al 1% del PIB.

Por otra parte cabe mencionar que el gravamen a la transferencia de bienes inmuebles que se implantó como medida de política tributaria sustitutiva con motivo de la eliminación del impuesto a los beneficios eventuales en 1990 no ha logrado prácticamente impacto alguno dado el escaso monto de recaudación obtenido, el cual registra un promedio de 0,3% del PIB entre 2001 y 2007.

Debe aclararse que en algunas provincias argentinas las potestades de recaudar ciertos impuestos han sido delegadas a los municipios, aunque si bien puede tratarse de ingresos de cierta importancia para los municipios de alguna provincia, en el agregado tienen muy poca significación. Durante ese mismo año, el total de tributos cobrado por los municipios fue algo menor al 0,10 por ciento del PIB, monto correspondiente casi en su totalidad al impuesto sobre los automotores. El impuesto inmobiliario cobrado por la totalidad de municipios del país fue de apenas el 0,01% del PIB⁷⁴.

D.2 El impuesto sobre los bienes personales

Este impuesto grava tanto a los bienes situados en el país –de personas físicas domiciliadas tanto en el país como en el exterior- como también a los bienes situados en el exterior pertenecientes a las personas físicas domiciliadas en el país; es decir que sigue un principio de vinculación a nivel mundial.

A partir del año 2002, los sujetos alcanzados por el gravamen con tenencias accionarias o participación en el capital de sociedades financieras regidas por la ley 19.550 no incluyen los montos correspondientes a dichas participaciones en el importe sujeto a impuesto, ya que el gravamen es liquidado e ingresado por dichas sociedades sin aplicación del mínimo exento y con la alícuota del 0,5%.

Un breve análisis de las declaraciones juradas presentadas para el ejercicio fiscal 2005 arrojan que de un total de 621.000 casos, sólo 18.000 declaran bienes situados en el exterior. A su vez en los importes correspondientes a esta apertura muestran que de un total de 193.400 millones de pesos correspondientes al total de bienes declarados, \$28.300 millones corresponden a bienes situados en el exterior. Es decir aproximadamente un 3% de los casos y un 15% de los montos declarados corresponden a bienes ubicados en el exterior por sujetos domiciliados en el país.

Asimismo, de la información presentada surge que sólo 435.000 declaraciones (el 70% del total de presentaciones) corresponden a casos en los que posteriormente se ha determinado impuesto a

⁷⁴ No obstante, existe cierta controversia por el cobro de tasas municipales que, en algunas jurisdicciones, tienen una definición muy similar a un tributo sobre los inmuebles.

pagar, con una base gravable –una vez deducido el mínimo exento— de 138 millones de pesos por lo que han abonado 978 millones de pesos, es decir, una tasa promedio del 0,7%.

En lo que respecta a la cantidad y valor según el tipo de bienes declarados en el país, el cuadro siguiente muestra que aproximadamente el 46% del importe corresponde a inmuebles, seguido en importancia por el patrimonio de empresas y dinero en efectivo.

CUADRO III.12
BIENES SITUADOS EN EL PAÍS E IMPORTE EQUIVALENTE
POR TIPO DE BIEN AÑO FISCAL 2005
(En millones de pesos corrientes y porcentajes)

Tipo de bien	Casos		Importes	
	Cantidad	% del total bienes	En millones de pesos	% del total bienes
TOTAL Presentaciones	621 606		165 091,1	
TOTAL Bienes	2 351 337	100,0	165 091,1	100,0
Inmuebles	545 977	23,2	75 387,7	45,7
Patrimonio de empresas o explotación unipersonal	148 295	6,3	25 943,1	15,7
Dinero en efectivo	367 891	15,6	21 579,1	13,1
Créditos	111 371	4,7	14 831,7	9,0
Automotores	304 797	13,0	10 296,0	6,2
Bienes personales y muebles del hogar	619 624	26,4	8 164,7	4,9
Otros bienes	253 382	10,8	8 888,9	5,4

Fuente: elaboración propia en base a datos de Anuario Estadísticas Tributarias 2006 AFIP

Respecto a los bienes radicados en el exterior, se observa que de las 17.880 declaraciones presentadas, 4.000 casos declaran tener bienes inmuebles, los que en conjunto ascienden a un monto de 1.000 millones de pesos, es decir aproximadamente 300 millones de dólares únicamente. Por otra parte, entre títulos, acciones y depósitos de dinero se reúne el 80% de los \$28.300 millones que representan los bienes situados en el exterior.

Finalmente, cuando se analiza la situación en función de tramos de bienes sujetos a impuesto surge que aproximadamente el 10% de los casos presentados (40.000), declaran un patrimonio superior a los 700.000 pesos (230.000 dólares en ese año 2005) y cubren el 64% del gravamen.

Por último, y con el fin de verificar el grado de concentración de la recaudación, se observa que aproximadamente 4.000 casos que declaran un patrimonio superior al millón de dólares, representan un 1% del total de presentaciones y un 33% del total del gravamen.

D.3 El impuesto a la propiedad inmueble

El impuesto a la propiedad inmueble toma en Argentina el nombre de impuesto inmobiliario y es administrado por los gobiernos provinciales o municipales, en una situación intermedia en comparación con el resto de los países latinoamericanos, en donde en algunos es administrado de forma centralizada y en otros por los municipios. Como muestra el cuadro III.13, más del 80% de la recaudación del impuesto inmobiliario se concentra en 5 de las 24 provincias, y especialmente entre la Capital Federal (G.C.B.A.) y la provincia de Buenos Aires. Esas mismas jurisdicciones explican, a su vez, alrededor de las tres cuartas partes del producto⁷⁵.

⁷⁵ Véase CEPAL, Panorama económico provincial, <http://www.eclac.cl/argentina/default.asp>

CUADRO III.13
DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO INMOBILIARIO POR PROVINCIAS, 2006
(En porcentajes)

Provincia	% del total	% acumulado
Buenos Aires	40,3	40,3
G.C.B.A.	21,6	61,9
Santa Fé	8,5	70,4
Córdoba	10,0	80,3
Mendoza	3,4	83,7
Resto ^a	16,3	100,0
Total	100,0	

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

^a 19 provincias que representan cada una menos del 3% del total recaudado.

La forma de valuación más utilizada en Argentina tiene en cuenta tanto el suelo como la construcción, o sea que la base se determina por el inmueble completo. Otro método utilizado, puntualmente en la provincia de Buenos Aires, consiste en valuar por separado el suelo y la construcción o mejoras de un mismo inmueble para aplicarle tasas diferentes, donde las tarifas de las mejoras son más bajas que las del suelo.

En cuanto a las tasas aplicadas, las mismas varían según cada jurisdicción y por lo general consisten en aplicar un porcentaje sobre una base ad-valorem, y bien puede existir una tasa única o un conjunto de tasas distintas según los tipos de inmuebles. En algunas ciudades existen tasas progresivas escalonadas, es decir, tasas variables según el valor del inmueble, como por ejemplo en la ciudad de Buenos Aires, en donde existe el impuesto llamado contribución territorial que tiene 16 tasas, una para cada tramo de valor del inmueble, las cuales fluctúan entre 0,2% y 1,5% del valor catastral. Asimismo, en la ciudad de Buenos Aires además de la tarifa de la contribución territorial se establecen tasas adicionales para el financiamiento de ciertos servicios como alumbrado, barrido y limpieza (0,55%), mantenimiento y limpieza de sumideros (0,012%), pavimentos y aceras (0,02%) y red de subterráneos (5%). Otra sobre-tasa aplicada en la ciudad de Buenos Aires es utilizada para gravar los terrenos vacíos y es 5,7 veces superior a la tasa promedio⁷⁶.

En cuanto a los inmuebles rurales, en la provincia de Buenos Aires se aplica una tasa mínima para la tierra de 1,01% y una máxima de 2,51% y en concepto de mejoras, las mismas son de 0,50% y 1,90%, respectivamente. Cabe aclarar que el impuesto rural referente a edificaciones es acumulativo, con lo que incide sobre la tierra rural. Por otra parte, en la provincia de Santa Fe es establecida una cuota fija, función del valor del inmueble, y la alícuota incide sobre el excedente, variando del 6,49% a 23,51%.

Por último, en lo que hace a las exenciones, las mismas alcanzan la propiedad y las empresas públicas, las representaciones diplomáticas, las instituciones sin fines de lucro, de beneficencia o religiosas, y las organizaciones gremiales, sindicales y políticas.

También se encuentran exenciones a empresas con el fin de estimular la actividad económica en determinadas ramas industriales o en zonas específicas, como por ejemplo, la exención a bancos específicos en la provincia de Buenos Aires. En cuanto a las personas, es común encontrar como beneficiarios a jubilados y pensionados en varias jurisdicciones, como por ejemplo, en la ciudad y provincia de Buenos Aires. Además en la provincia de Buenos Aires, los excombatientes de Malvinas están exentos del pago del impuesto.

⁷⁶ De Cesare (2004).

D.4 Algunas consideraciones sobre la situación catastral⁷⁷

Argentina tiene un organismo catastral en cada una de sus 23 provincias y uno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Estos están nucleados en el Consejo Federal del Catastro (CFC), creado en 1958. A su vez, los catastros municipales complementan el accionar de los catastros provinciales. A continuación se presenta un resumen de los hechos más significativos en torno a la situación catastral argentina de los últimos años.

Desde el inicio de 1990 hasta mediados de 1993, 18 de las 23 provincias argentinas iniciaron proyectos de desarrollo catastral financiados inicialmente por un préstamo del Banco Mundial. A julio de 1993, 14 proyectos habían sido aprobados y registraban diversos grados de avance. Sobre la base de los principales problemas identificados en cuanto al levantamiento, almacenamiento y actualización de datos, se plantearon los desafíos y acciones a seguir, entre las que se destacan el establecimiento de Sistemas de Información Territorial (SIT) de base parcelaria, y el estímulo de un mayor intercambio de datos, formatos y definiciones comunes.

En síntesis, la evolución del catastro muestra, por un lado, que en materia de políticas de valuación se han dado avances locales con perspectivas variadas, pero no un avance sistemático general, siendo todavía una asignatura pendiente al nivel del conjunto de las organizaciones catastrales. Por otra parte, cabe destacar también que la Legislación Catastral ha ocupado un lugar destacado en este período, plasmándose los nuevos enfoques en leyes catastrales, vigentes en varias provincias, a través de un proceso en el que el catastro se ha enriquecido con la participación de sus miembros en la construcción y difusión de una visión compartida. Esta visión fue un valioso aporte, en la Cámara de Senadores del Proyecto de Ley Nacional de Catastro, puesto que los directores de catastro convocados al efecto pudieron transmitir tal visión.

Finalmente en diciembre del año 2006 se dio sanción a una nueva Ley Nacional de Catastro (Ley 26.209), hecho que fue considerado como muy positivo y largamente reclamado a fin de modernizar los aspectos relativos a la situación catastral del país. Entre dichos aspectos cabe mencionar en particular los siguientes:

- Creación del nuevo Consejo Federal del Catastro, el que estará integrado por todos los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Autonomía provincial en la materia, debido a que conforme a la Constitución, éstas mantienen su potestad y pueden dictar su propia ley en coincidencia con la Ley Nacional y respetando el Código Civil.
- Definición de aspectos relativos a las parcelas, según lo expresa la Ley Nacional 26.209, tales como la ubicación georeferenciada del inmueble (límites del inmueble, en relación a las causas jurídicas que les dan origen tales como medidas lineales, angulares y de superficie del inmueble).

Asimismo, como indica el artículo 14, se establece que “los organismos catastrales de cada jurisdicción tendrán a su cargo la determinación de la valuación parcelaria de su territorio, a los fines fiscales. Las leyes locales establecerán e instrumentarán la metodología valuatoria a utilizarse en su jurisdicción, la cual deberá tener, en todos los casos, base técnica para lograr la correcta valuación de manera de contribuir a la equidad fiscal. Será objeto de justiprecio, entre otros, el suelo, sus características, uso, capacidad productiva, y las mejoras que contenga”.

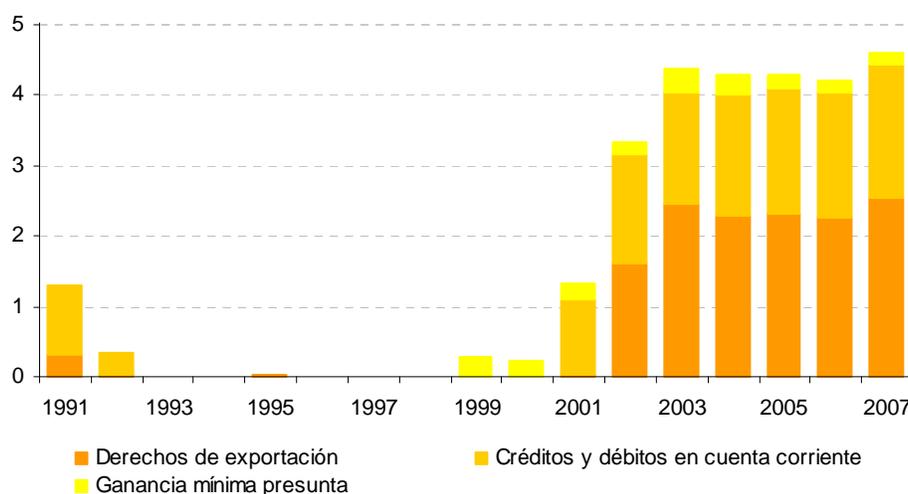
⁷⁷ Sección elaborada en base a los informes preparados por Mabel Álvarez de López (2004) y el CFC.

E. Otros tributos directos

Como se señaló en la segunda parte de este trabajo, donde se hace referencia a las características de la estructura tributaria, el crecimiento de la presión tributaria posterior a la salida del programa de convertibilidad coincidió con un cambio en la composición del sistema. Éste pasó a tener un alto componente de tributos que podrían ser considerados como extraordinarios o de emergencia y, por estar relacionados con los impuestos a la renta y el patrimonio, suelen ser también denominados como impuestos directos.

Los más significativos en la actualidad son los impuestos a la exportación (también denominados derechos o retenciones), los impuestos a los créditos y débitos en cuenta corriente, y la ganancia mínima presunta. Entre los tres recaudan más de 4,5% del PIB (gráfico III.3), representando aproximadamente un 20% del total de los recursos nacionales. Los derechos de exportación son los que más recaudan de estos tres, llegando en 2007 a un 2,5% del PIB, seguidos por los créditos y débitos en cuenta corriente con 1,9% y la ganancia mínima presunta con 0,2%.

GRÁFICO III.3
RECAUDACIÓN IMPUESTOS EXTRAORDINARIOS (1991-2007)
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNIAF.

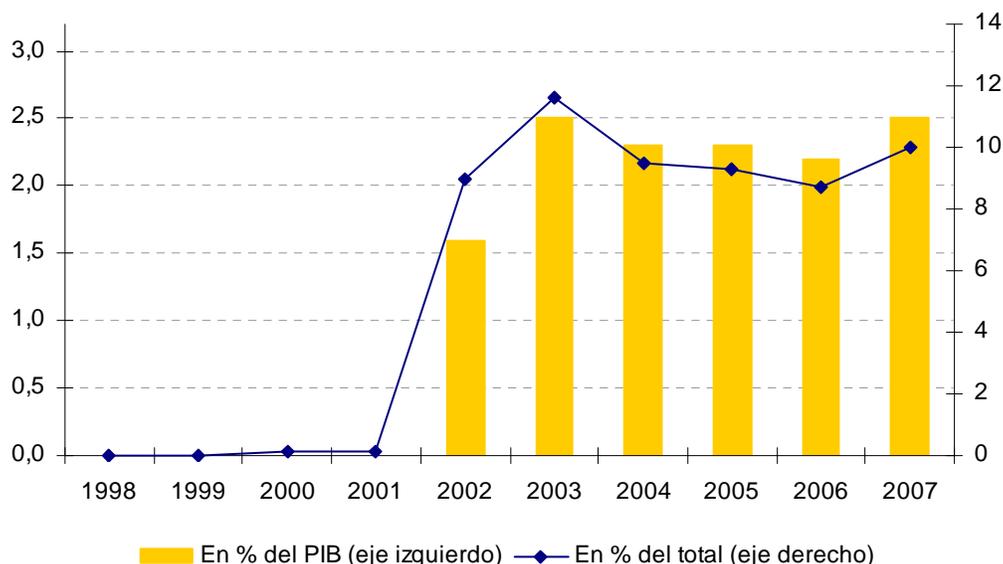
E.1 Derechos de exportación

A lo largo de la historia argentina los recursos provenientes de la exportación de bienes agropecuarios han contribuido de manera esporádica, aunque sustantiva, al financiamiento del Estado. En la coyuntura posterior a la crisis del 2001, dicho financiamiento cobra la forma de derechos sobre la exportación cobrados en la aduana, de manera similar a otros períodos de la historia, en especial, cuando el tipo de cambio fue extraordinariamente devaluado ante las crisis del sector externo. En otros periodos de la historia, la generación de recursos para el Estado fue realizada a través del Banco Central, mediante la introducción de tipos de cambio múltiples.

Sin embargo, como se puede ver en el siguiente gráfico, la situación de los derechos de exportación del período actual se diferencia de etapas anteriores, tanto por su elevado nivel de

recaudación sobre el PIB –el más elevado de la historia argentina— como por su estabilidad en un rango acotado entre el 2,0% y el 2,5% del PIB.

GRÁFICO III.4
EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS DE EXPORTACIÓN
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia en base a datos de DNIAF.

Como se señaló, la recaudación por derechos de exportación comenzó a aumentar a partir de 2002, afectando la distribución del ingreso en una coyuntura donde los exportadores se vieron ampliamente favorecidos por el tipo de cambio, mientras que los consumidores se vieron perjudicados debido a la disminución de su poder de compra.

Sin embargo, los aumentos en las alícuotas a partir de 2004 ya no se fundamentan en relación a un hecho coyuntural sino que surgen como respuesta a un contexto internacional caracterizado por el sostenido aumento en los precios de las materias primas desde el 2003.

Los derechos de exportación se aplican entonces, por un lado, con el fin de que dicho aumento no se traslade a los precios domésticos. Al mismo tiempo se busca gravar de manera especial, y mas allá de los pagos que éste efectúe en concepto del impuesto a las ganancias, a un sector que estaría obteniendo fuertes beneficios que se derivan del aumento internacional del precio de los bienes exportados. De esta manera, al tratarse de recursos que constitucionalmente no se coparticipan con las provincias, los mismos producen un rápido alivio a las cuentas del gobierno nacional, el cual ingresa el 100% de lo recaudado.

Es así que los recursos provenientes de los derechos de exportación llegaron a representar en 2007 un 10% del total recaudado a nivel nacional y un 2,5% del PIB, promediando entre 2003 y 2007, un 2,4% del PIB. Entre los productos gravados se destacan principalmente los combustibles (23,9% del total recaudado), las grasas, aceites y los subproductos de la industria alimentaria (32,6%) y los cereales, las semillas y frutos oleaginosos (20,3%). Como se señaló anteriormente, las alícuotas fueron

modificadas varias veces a partir de su expansión en 2002 y muestran una tendencia ascendente para prácticamente la totalidad de los productos, llegando en el caso de la soja a una tasa del 35%⁷⁸.

La progresividad de los derechos de exportación se basa en su incidencia sobre los sectores de la sociedad que se encuentran en los deciles superiores de ingreso y al mismo tiempo impiden que aumente el precio de la canasta de consumo masivo. Al ser mayor la proporción del ingreso que los deciles de menor poder adquisitivo destinan al consumo, en relación a los deciles superiores, los derechos de exportación logran un efecto positivo en la distribución del ingreso.

Sin embargo su aplicación va más allá de los efectos recién mencionados. Como se señaló anteriormente, como los mismos no son coparticipables lo recaudado a través de ellos ingresa en un 100% al Tesoro Nacional y al provocar una disminución en la rentabilidad que obtienen los productores tras la aplicación del gravamen, disminuye el monto alcanzado por el impuesto a las ganancias que sí es coparticipable. Por ello aumenta la desigualdad regional al incrementarse la concentración de la recaudación a nivel nacional.

Cabe destacar también las críticas en relación al posible desincentivo que pueden crear en la producción en un largo plazo. Se cree que en un corto o mediano plazo los desincentivos no son significativos, pero que en un largo plazo es muy probable que tanto una disminución en los precios como un aumento en los costos de los insumos, disminuyan la rentabilidad y por lo tanto, los estímulos de los productores a continuar invirtiendo.

Por último, otra de las debilidades de los derechos de exportación hace referencia a que los mismos no toman en cuenta la rentabilidad del sujeto sobre el cual recae el impuesto, gravando con la misma proporción a sujetos con tasas de retorno diferentes.

E.2 Ganancia mínima presunta

Desde su sanción a comienzos de 1999, se aplica en el país un impuesto mínimo sobre el valor de los bienes de las empresas, el que interactúa –como posteriormente se analizará- con el impuesto a las ganancias de sociedades. Este gravamen reconoce antecedentes en la legislación argentina, básicamente mediante el denominado impuestos a los activos.

Este impuesto grava, como se ha indicado, los activos de las sociedades o explotaciones unipersonales domiciliadas en el país, los establecimientos estables o las sucesiones indivisas radicadas en el exterior, cuyo valor en conjunto sea mayor a 200.000 pesos. La alícuota es del 1% sobre la base imponible del gravamen. En el caso de los consignatarios de productos agropecuarios, los mismos tributan sobre el 40% de los activos gravados, mientras que en el caso de las entidades financieras y otras actividades semejantes, lo hacen sobre el 20% de los activos.

Un análisis de las declaraciones juradas procesadas respecto a este gravamen para el ejercicio 2005, indica que se han presentado 127.000 declaraciones, de las cuales 97.000 han determinado impuesto por un total de 4.400 millones de pesos, correspondientes a una base gravada de 449.000 millones de pesos.

Resulta interesante destacar, en la composición de este gravamen, el alto grado de concentración existente. Al respecto se observa que sólo el 1% de los casos, es decir, cerca de 1000 contribuyentes que se encuentran en el tramo mas elevado según el valor de los bienes declarados (50.000 y más), han aportado el 58% del total del impuesto determinado.

Si se analiza la concentración correspondiente para el 9% de las empresas con bienes superiores a 5.000 millones, se observa que la recaudación correspondiente a estos 8.800 casos, representa el 80% del total de la base imponible declarada y un porcentaje similar del impuesto determinado.

Finalmente, este tributo de emergencia participa de un complejo esquema de pagos a cuenta entre impuestos. Una vez determinado el impuesto correspondiente, se puede computar como pago a

⁷⁸ Posterior a la derogación de la resolución 125, la cual estipulaba tasas mayores y movibles.

cuenta del mismo al impuesto a las ganancias determinado en el ejercicio. Asimismo, desde el año 2004 se puede computar contra el impuesto resultante, el importe del impuesto sobre los Créditos y Débitos en porcentajes variables según correspondan, a la tasa del 6 por mil o del 12 por mil. A su vez, el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta abonado en un ejercicio puede ser utilizado contra el impuesto a las ganancias por 10 años. Cotejando el total del impuesto determinado para el ejercicio 2005, el cual ha sido de aproximadamente 4.500 millones de pesos, y comparándolo con los 1.100 millones de pesos que representa el impuesto ingresado para el mismo período, se observa que cerca del 75% de gravamen determinado ha sido compensado con pagos del impuesto a las ganancias y/o del impuesto a los débitos y créditos.

E.3 Créditos y débitos en cuenta corriente

El impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente fue aplicado en Argentina por primera vez en el año 1983, una segunda vez en 1988 y reintroducido una vez más en la estructura tributaria en el año 2001 para hacer frente a la crisis fiscal que enfrentaba el país. El mismo representa actualmente una porción importante de los ingresos tributarios, alcanzando en el 2007 prácticamente un nivel de 2 puntos del PIB (ver gráfico III.3).

Dicho tributo grava actualmente a una tasa de 6 por mil tanto a los créditos como los débitos y se determina sobre el importe bruto de las operaciones gravadas, quedando exento todo organismo nacional, provincial o municipal, así también como los créditos en caja de ahorro o cuentas corrientes bancarias hasta la suma acreditada en concepto de sueldos del personal en relación de dependencia o de jubilaciones y pensiones, y los débitos en dichas cuentas hasta el mismo importe, y demás exenciones contempladas bajo la Ley N° 25.413.

Argentina fue el primer país latinoamericano en aplicar este tipo de impuesto, mientras que otros países de la región que han aplicado variantes similares son Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia.

Una de las ventajas de este tributo -y la principal razón por la que cobró tanta popularidad en los últimos años en América Latina— radica en sus facilidades administrativas y sus bajos costos de recolección, ya que al aplicarlo se traslada la función de recaudación del sector público al privado, recolectando los bancos el impuesto con la ventaja de que se basan en sistemas contables altamente automatizados⁷⁹. Es por esto que generalmente se suele recurrir a este impuesto en momentos de crisis fiscal con el fin de aumentar los ingresos públicos. La aplicación del tributo busca de alguna forma compensar la debilidad del sistema tributario reflejada en las dificultades recaudatorias de los tributos tradicionales, por lo que con su aplicación termina evitando darle una solución de fondo a las deficiencias del sistema tributario.

Al mismo tiempo, dicho impuesto -como así también otros impuestos sobre las transacciones financieras- ingresa generalmente a la estructura tributaria de forma temporal, ya que son varias las objeciones en torno a su uso, especialmente en relación a los efectos que el mismo tiene sobre la asignación de recursos. Por otra parte, se mencionan también los efectos negativos que los mismos producen al grado de bancarización y modernización de la economía, y los incentivos a la evasión que genera, todo lo cual resulta en una menor productividad del impuesto y en una proyección reducida del mismo en un mediano plazo.

Por último, la aplicación de este tributo también encuentra argumentos en contra en relación a su efecto sobre la distribución del ingreso. Se cree que el mismo impacta regresivamente en la distribución del ingreso ya que las empresas lo suelen internalizar como un costo más y, en consecuencia, es trasladado prácticamente en su totalidad a los precios, incidiendo de esta manera en los deciles de menor ingreso de la población.

⁷⁹ Coelho, Ebrill, Summers (2001).

F. Una estimación de la evasión del impuesto a la renta

F.1 Antecedentes de medición de la evasión en Argentina

Existe cierto consenso en adjudicar buena parte de los problemas que afectan la solvencia e impacto distributivo del sistema tributario argentino a las dificultades que presenta la recaudación de los tributos denominados “directos” en especial el impuesto a las ganancias. Si bien es cierto que se han sucedido importantes reformas en las últimas décadas, registrándose importantes aumentos en su recaudación, aún se está lejos de alcanzar niveles parecidos a los que se logran en los países tomados usualmente como referencia (europeos, principalmente), en especial en relación con el tributo que recae sobre las personas físicas.

Teniendo en cuenta que el fracaso se debe, de manera muy significativa, a las dificultades en la administración del tributo, podría llamar la atención la escasa presencia de estudios tendientes a medir su evasión. No obstante, debe reconocerse aquí que existen sobradas razones que explican la ausencia de trabajos en ese sentido, aunque no la justifican. Como se verá, en la compleja definición de la base del tributo y la debilidad del sistema estadístico argentino descansa buena parte de la explicación.

No existe ningún hecho reciente que cambie esa situación, no obstante, se ha decidido encarar una medición de la evasión en el impuesto. Esta no tienen el objeto de alcanzar una estimación del fenómeno sino, más bien, discutir el camino que debiera seguirse y marcar de manera explícita las dificultades existentes, calificándolas y motivando un debate para su futura eventual solución. Por ello, lo que se intenta hacer aquí reviste más el carácter de ejercicio que de estimación. La expectativa que orienta esta línea de trabajo es la de introducir la discusión de una “rutina” de estimación que pueda ser perfeccionada en el futuro.

Como se señaló, existe una escasa tradición en Argentina de estudios de evasión en general y muy especialmente en materia de imposición sobre las rentas. En cambio, en relación con los otros tributos, en primer lugar, existe una incipiente pero muy fructífera experiencia en materia de evasión del IVA donde, a partir de información de estimación del producto y de la matriz insumo producto se ha establecido la tradición de medir la evasión por parte de la AFIP. De acuerdo con esa estimación el incumplimiento habría alcanzado al 23,3% de la recaudación teórica del IVA en 2005 y 21,2% en 2006.

Asimismo, a partir de información de la Encuesta Permanente de Hogares se puede establecer el porcentaje de la población económicamente activa que no aporta al sistema de seguridad social (informales). Estos representaron el 44% de los ocupados obligados a realizar aportes en el año 2005 y el 42,4% en 2006. Ese valor surge como promedio ponderado de diferentes grados de informalidad en los dependientes (35,2%), autónomos (50,1%) y trabajadores del servicio doméstico (81,8%).

En cambio, en materia de estimación de la evasión en el impuesto a las ganancias, la historia y logros son muy inferiores. En el cuadro III.14 se presentan los pocos antecedentes de mediciones de evasión en el impuesto a las ganancias referidas a no asalariados (empresarios, profesionales, autónomos) según la metodología de cuentas nacionales.

CUADRO III.14
ANTECEDENTES DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO A LAS GANANCIAS DE SOCIEDADES

Autor	Año de realización	Período de referencia	Resultados
Banco Central Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL	1962	1952-57	Aumentó del 31% al 43%
OEA/BID/CEPAL	1963	1959	75%
Consejo Nacional de Desarrollo	1968	1960-64	Aumentó del 46% al 54%

Fuente: Elaboración propia en base a BCRA (1962), CONADE (1968) y Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL (1963).

En relación con el impuesto a las personas físicas, existen antecedentes más recientes, pero no se llega a conformar una rutina de estudios relativos a este tema. A continuación se presenta el resultado de la estimación que realizó Viviana Durán a partir de declaraciones juradas mediante información de la EPH, Censo de población y SIJP, para el año 1998.

CUADRO III.15
EVASIÓN EN EL IMPUESTO A LAS GANANCIAS PERSONAS FÍSICAS 1998
(En millones de pesos)

Concepto	Valores teóricos (1)	Valores efectivos (2)	Evasión absoluta (3)=(1) - (2)	% del valor teórico (4)=(3)/(1)
Número de casos	1 180 335	892 644	287 691	24,4
Ingreso (en mill. de \$)	81 868	50 061	31 807	38,9
Deducción total (en mill. de \$)	28 888	21 895	6 993	24,2
Ingresos exentos (en mill. de \$)	12 280	9 532	2 748	22,4
Ganancia neta sujeta (en mill. de \$)	40 700	18 635	22 065	54,2
Recaudación teórica (en mill. de \$)	4 624	2 440	2 184	47,2
Ingreso medio (en \$)	69 360	56 082	110 560	
Tasa media (en %)	11,4	13,1		

Fuente: Durán V. (2000).

F.2 Dificultades más importantes que deben ser atendidas

Como se podrá comprobar, son muchas las dificultades que deben ser consideradas al momento de ensayar una estimación de la evasión en el impuesto a las ganancias. Las más importantes son las resultantes de la definición de la base del impuesto, su administración y las deficiencias en el sistema de estadísticas del país.

En primer lugar, entonces, debe tenerse en cuenta que las características propias de la definición de la base imponible del impuesto hacen difícil su asociación directa con agregados macroeconómicos usualmente estimados por los sistemas estadísticos. De manera especial debe considerarse las dificultades provenientes de la existencia de un esquema de deducciones generales (mínimo no imponible, deducciones especiales por trabajo personal, cargas de familia, cargas para la seguridad social) y de un régimen especial para pequeños contribuyentes, (denominado monotributo), así como una variedad de tratamientos especiales que dan origen a los denominados gastos tributarios⁸⁰.

En segundo lugar, la información que proviene del sistema estadístico del país no es la ideal para encarar este tipo de estimación. De manera específica, se puede puntualizar que las Cuentas Nacionales que se encuentran disponibles fueron realizadas tomando al año 1993 como base⁸¹. En

⁸⁰ De acuerdo con estimaciones de la DNIAF, los correspondientes al impuesto a las ganancias habrían representado un 0,44% del PIB en 2005, como parte de un total de gastos tributarios equivalentes a 2,15% del PIB.

⁸¹ Está en proceso una nueva base a partir del relevamiento realizado en 2004, aunque no se tiene fecha de finalización.

relación con este problema, además de los cambios técnicos y en la distribución del ingreso esperable en un período tan largo, debe computarse la pérdida de vigencia de la información por cambio en los precios relativos (en especial por modificaciones en la política cambiaria). Adicionalmente, el relevamiento de 1993 no incluyó estimaciones de distribución del ingreso (como si se había hecho en bases previas) y sólo desagrega “remuneraciones a los asalariados”, “excedente bruto de explotación” e “ingreso bruto mixto”⁸².

Por su parte, la AFIP elabora y publica información de las declaraciones juradas del impuesto con una gran desagregación de conceptos y por tipo de actividad económica. Al desagregar las fuentes de rentas por categoría de contribuyente de una manera que no es ofrecida por la información proveniente de Cuentas Nacionales, se debieran agregar las rentas del suelo (primera categoría), rentas del capital (segunda categoría) y empresariales (tercera categoría) con la de sociedades. En cambio, las ganancias vinculadas con el trabajo personal (cuarta categoría) debieran ser consideradas de manera consistente con las remuneraciones al trabajo que son alcanzadas por cargas para la seguridad social.

En tercer lugar, una dificultad adicional proviene de la existencia de pagos a cuenta entre impuestos⁸³ que son un obstáculo para conocer los pagos que corresponden efectivamente al impuesto y, adicionalmente, los pagos realizados fuera del sistema bancario.

Por último, y más allá de estas y otras dificultades que se presentan como obstáculos importantes para la realización de estas estimaciones, un aspecto que merece ser resaltado se refiere a los problemas asociados a la propia ausencia de una rutina de mediciones similares. Más aún, uno de los beneficios esperados con el presente cálculo es servir como incentivo a la realización de estudios posteriores que mejoren paulatinamente la calidad de la estimación. Hasta que eso no sea posible, estas iniciativas deben ser consideradas más como ejercicios que estimaciones propiamente dichas.

F.3 Cálculo de la recaudación teórica del impuesto a la renta

Teniendo en cuenta la disponibilidad de información y las restantes dificultades que deben ser sorteadas para la realización de los cálculos aquí presentados, se ha decidido realizar la estimación para el agregado del impuesto a las ganancias, ya sea que lo paguen las personas físicas o jurídicas. Resulta prácticamente imposible encontrar una asociación directa entre los agregados macroeconómicos y las bases de los impuestos sobre las personas físicas y jurídicas. De manera especial, la existencia del monotributo, por un lado, y el cálculo de una parte del Valor Agregado bajo el rubro “ingreso bruto mixto” (englobando remuneraciones de cuentapropistas y patrones), por el otro, explican esa dificultad. Por lo anterior, se ha decidido encarar una estimación que sólo ofrecerá resultados válidos a nivel agregado, aunque el ejercicio se explica y avanza, en primer lugar, con la estimación de la evasión del impuesto a las ganancias sobre las personas físicas, para luego abordar el problema del impuesto sobre las personas jurídicas.

Si bien las cuentas nacionales con Base 1993 no incorporaron el cálculo de la distribución del ingreso (sólo distingue Superávit Bruto de Explotación de Remuneraciones al Trabajo), existe una estimación de la propia oficina de Cuentas Nacionales que, a partir de la información de la Encuesta Permanente de Hogares estima la distribución para arribar a la información que se detalla a continuación. En el siguiente cuadro se ofrece la apertura del Valor Agregado que allí se publica para el año 2005. Precisamente, teniendo en cuenta la disponibilidad de esa estimación y los cambios en la normativa del impuesto a partir de 2006 se decidió realizar el presente ejercicio para el año 2005.

⁸² El Excedente bruto de explotación se logra como residuo entre el valor agregado bruto, el ingreso mixto bruto y la remuneración a los asalariados.

⁸³ Ganancia Mínima Presunta como pago a cuenta de Ganancias, y Ganancias como pago a cuenta de Ganancia Mínima Presunta, Combustibles Líquidos y Créditos y Débitos.

CUADRO III.16
GENERACIÓN DEL INGRESO TOTAL DE LA ECONOMÍA
(En millones de pesos)

	2005
PIB a precios corrientes de mercado	531 939
(-) Impuestos sobre los productos (IVA e impuestos sobre las importaciones)	42 153
(=) Valor Agregado Bruto (VAB) a precios corrientes de productor	489 786
(-) Otros impuestos sobre los productos (específicos, Ingresos brutos y exportaciones)	45 019
(=) VAB a precios corrientes básicos (VAB)pb	444 767
Remuneración al trabajo asalariado (RTA)	171 364
Ingreso mixto bruto (IMB)	61 999
Excedente de explotación bruto (EEB)	211 404

Fuente: INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, “Cuenta de generación de ingreso y el insumo de mano de obra”, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, 2007.

Adicionalmente, en esa misma publicación se presenta el siguiente cuadro con información correspondiente a la remuneración al trabajo asalariado (formal e informal) y el ingreso mixto.

CUADRO III.17
INGRESOS GENERADOS EN LA PRODUCCIÓN
(En millones de pesos)

	2005
Remuneración al trabajo asalariado	171 364
Remuneración al trabajo asalariado	148 204
Sueldos y salarios declarados	118 607
Contribuciones	29 597
Contribuciones efectivas	25 930
Contribuciones imputadas	3 667
Remuneración asalariados no registrados	23 160
Ingreso bruto mixto	61 999

Fuente: INDEC (2007) obra citada.

F.4 Descripción de la metodología de cálculo utilizada

A continuación se presentan los diez pasos seguidos para la realización de la estimación de la recaudación teórica del impuesto a las ganancias.

Paso 1: Para comenzar, se utilizó la información de la EPH para estimar la estructura de ingresos de los asalariados registrados, de acuerdo con los tramos que fija la ley del impuesto para la determinación de las alícuotas y deducciones. Para hacer esta información consistente con la proveniente de Cuentas Nacionales se consideraron los ingresos provenientes de la ocupación principal⁸⁴, los

⁸⁴ Sueldos y jornales, salario familiar, horas extras, otras bonificaciones habituales, comisión por venta o producción y propinas, excluyéndose otras bonificaciones no habituales y retroactivos. Debe tenerse en cuenta que el total de ingresos generados en la producción incluye los aportes y contribuciones destinados a la seguridad social, por lo que deben ser restados aquellos de las remuneraciones brutas.

ingresos de otras ocupaciones y los no laborales⁸⁵. Asimismo, se dividió la población en asalariados registrados, jubilados, monotributistas y resto. La EPH recoge información que, expandida, representa algo más del 60% de la población. En consecuencia, fueron utilizados los datos de ingresos, laborales y familiares de cada registro de la encuesta para estimar las deducciones del impuesto correspondientes a cada registro de la EPH. La expansión de la información de ingresos y deducciones permitió estimar una recaudación teórica del impuesto sobre los asalariados registrados de \$1.708 millones. A primera vista, existen tres problemas que deberán ser resueltos: la presencia de monotributistas; la no inclusión, en las Cuentas Nacionales, de los ingresos por jubilaciones que si forman parte de la base del impuesto a las ganancias de las personas físicas, y la existencia de ingresos mixtos.

Paso 2: Se debe considerar la existencia de un grupo de “pequeños contribuyentes” que pagan un monto fijo de impuestos bajo el régimen de monotributo. Ese monto incorpora dos conceptos: monotributo previsional y monotributo impositivo. Este último releva el pago de impuestos sobre el valor agregado y ganancias, estimándose la recaudación correspondiente a este último tributo en 143 millones de pesos⁸⁶. De acuerdo con información proporcionada por la AFIP, en el año 2005 existían 706.246 contribuyentes del monotributo, lo que determina una cuota promedio de \$202 mensuales, estimándose que los ingresos de los monotributistas alcanzarían los 43544 millones de pesos⁸⁷.

Paso 3: A continuación, deben estimarse los ingresos de los jubilados que no forman parte del Valor Agregado. Para ello se cuenta con información de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales referida al gasto en jubilaciones y pensiones (\$32.525 millones) y del ANSES correspondiente a la cantidad de beneficiarios del sistema nacional (3.107.952) a los que se le agregaron los 400.501 provenientes de las cajas provinciales no transferidas a la Nación. Teniendo en cuenta que la información del ANSES permite conocer la estructura de beneficiarios por tramo de ingresos, se utilizó la misma para, adicionándole la correspondiente a los otros ingresos de los jubilados (según datos de la EPH), calcular los tramos de ingresos y características de los hogares. Como resultado se obtuvo un total de ingresos de los jubilados de 38.929 millones de pesos y una recaudación teórica de 1754 millones de pesos⁸⁸.

Paso 4: Hasta aquí se ha estimado la recaudación teórica correspondiente a los ingresos por jubilaciones (que no forman parte del Valor Agregado), de las remuneraciones de asalariados registrados (\$103.188 millones), de los monotributistas (\$43.544 millones) y los otros ingresos de los jubilados (\$6.404 millones). Estos tres últimos grupos tendrían un ingreso total de 153.136 millones de pesos. Resta, en consecuencia, estimar la recaudación teórica de los 35.211 millones de pesos que corresponden a ingresos de personas que son asalariados no registrados, patrones, cuentapropistas, familiares no remunerados e inactivos, pero que no forman parte del grupo adherido al monotributo. De acuerdo con la información de Cuentas Nacionales ese conjunto nuclea a las 8.595.000 personas menos 706.246 monotributistas y 370.745 jubilados con otros ingresos. Una parte significativa de estos ingresos corresponde a lo que en las estimaciones de Cuentas Nacionales corresponde a Ingreso Mixto. En este punto se puede ilustrar elocuentemente la razón por la que no es posible diferenciar las bases teóricas del tributo sobre las personas físicas y jurídicas. Es sabido que la Encuesta Permanente

⁸⁵ Jubilación o pensión, ingresos por alquiler de su propiedad, ganancias de algún negocio en el que no trabajó y rentas por plazos fijos/inversiones.

⁸⁶ Ante la ausencia de mejor información, se supuso que la relación entre los dos impuestos en el monotributo es la misma que en el agregado de recaudación total.

⁸⁷ Para ello se supuso que todos los contribuyentes pertenecen a los dos planes de mayores ingresos (J y K) y que tienen ingresos equivalentes al promedio de su categoría. La eventual evasión de este grupo se encontraría reflejada de manera implícita como proveniente del resto de la población.

⁸⁸ Existe un camino alternativo de hacer esta estimación. Se trata de considerar la estructura de beneficiarios por tramo de ingresos de acuerdo con los registros de la EPH correspondientes a los jubilados. Siguiendo este procedimiento, la recaudación teórica se ubicaría en los 819 millones de pesos. Esta cifra es sustantivamente menor a la obtenida mediante el uso de la información del ANSES, lo que llama la atención acerca de la débil representatividad de la EPH para los sectores de ingresos altos, los más importantes en la recaudación del impuesto. En este ejercicio se consideró que el ANSES presenta información más confiable, al tratarse de registros estadísticos referidos al universo de beneficiarios del sistema.

de Hogares no capta adecuadamente los ingresos de los rentistas y, en ese sentido, estaría subestimando la participación de los sectores de más altos ingresos. Para incorporar un supuesto simple que sea consistente con las cuentas nacionales y definir un ejercicio de estimación comprensible se decidió considerar que la totalidad de los ingresos que resta considerar corresponden a personas que se ubican en el décimo decil⁸⁹. La expansión de las características de ese decil de la EPH a los 35.211 millones de pesos de ingresos que resta considerar arroja un resultado según el cual la recaudación teórica del impuesto alcanzaría los 2.777 millones de pesos.

Paso 5: Resta aún encarar la estimación de la base del resto del impuesto sobre las personas jurídicas. Esta se calcula a partir del Excedente Bruto de Explotación, según las Cuentas Nacionales. Ese valor, como se mostró anteriormente, fue de 211.404 millones de pesos en el año 2005. No obstante, por la propia definición del tributo son muchas y complejas las correcciones que se deben hacer a ese concepto.

Paso 6: En primer lugar, la corrección más significativa que se debe considerar es la existencia de depreciaciones. Para ello se consideró información de Cuentas Nacionales que al alcanzar los 81.505,1 millones de pesos, el excedente neto de explotación sería de 129.898,9 millones de pesos⁹⁰.

Paso 7: La información de cuentas nacionales se refiere a la suma algebraica del resultado de empresas que ganan y otras que pierden. Si corregimos el excedente neto de cuentas nacionales por la relación entre utilidades y resultados contables de las declaraciones juradas, cuyo coeficiente es 1,28, se estima un monto de utilidades netas de 166.904 millones de pesos.

Paso 8: Debe restarse la porción de quebrantos acumulados que las sociedades pueden descontar durante el año de la estimación. En este caso, el valor consignado por las empresas en las declaraciones juradas alcanza los 18.991 millones de pesos. En este ejercicio se decidió tomar ese mismo dato, lo que implica obviar la posible evasión por manejo de los balances impositivos a efectos de reducir el impuesto determinado. En consecuencia, el excedente neto corregido por quebrantos sería de 147.913 millones de pesos.

Paso 9: Para pasar del resultado contable al impositivo las empresas deben realizar una serie de correcciones establecidas por la legislación que, o bien aumentan las utilidades o bien las reducen. En este caso, la única alternativa viable fue considerar la misma proporción entre las utilidades impositivas y contables (1,08) de las declaraciones juradas al excedente neto corregido por quebrantos del párrafo anterior. En consecuencia se estimó un excedente impositivo de 160.085 millones de pesos⁹¹. Aplicando la alícuota del 35% sobre ese excedente se logra el impuesto teórico bruto: 56.030 millones de pesos.

Paso 10: Resta una última corrección que reviste gran complejidad. Se trata de los denominados “gastos tributarios”. La estimación de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal considera de manera separada aquellos gastos provenientes de la propia norma del impuesto a las ganancias de los que son consecuencia de la aplicación de regímenes promocionales. En los cuadros que siguen se presenta la desagregación de ambas estimaciones que arrojan un

⁸⁹ Adicionalmente, la consideración de este resto como ingresos del décimo decil encuentra su justificación adicional en el hecho de que, al corresponder parte de ellos al concepto de ingresos mixtos de cuentas nacionales, existe coincidencia entre las alícuotas del tributo de sociedades y personas físicas. No obstante, como se aclarará más adelante, ello llama la atención a la necesidad de considerar la estimación de evasión del agregado de los dos tipos de tributo.

⁹⁰ En realidad, el dato surge como diferencia entre los stocks de capital del año 2005 y 2004 corregidos por la inversión bruta de aquel año, según la información que elabora Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del INDEC. Los criterios utilizados por Cuentas Nacionales para el cálculo de las depreciaciones puede no coincidir con los contables. Aquellos suponen una vida máxima de las Construcciones Privadas de 50 años, y del Equipo durable de producción de 12 años.

⁹¹ Estas correcciones se vinculan, entre otras cosas, con la diferente valuación de los activos y, en general, las que suman son mayores que las que restan. En el año 2005 las primeras fueron de 35.120 millones y las que restan 23.965 millones de pesos. El neto, en consecuencia es de 11.156 millones de pesos. No obstante, lo que interesa a nuestro ejercicio es el incremento en las utilidades motivadas por estas correcciones.

resultado de 0,36% del PIB para los primeros conceptos y 0,08% del PIB para los segundos. El total alcanzaría, entonces, los 2.344 millones de pesos.

CUADRO III.18
ESTIMACIÓN GASTOS TRIBUTARIOS PROVENIENTES DE LA NORMA DEL IMPUESTO
A LAS GANANCIAS. AÑO 2005
(En millones de pesos y porcentajes del PIB)

Gasto tributario	En millones de pesos	En porcentajes del PIB
<i>IMPUESTO A LAS GANANCIAS</i>	1 924,5	0,36
- Exenciones	1 924,5	0,36
1. Intereses de títulos públicos	761,1	0,14
2. Intereses de depósitos en entidades financieras y de Obligaciones Negociables percibidos por personas físicas	303,9	0,06
3. Ganancias de asociaciones civiles, fundaciones, mutuales y cooperativas	762,3	0,14
4. Ingresos por Factor de Convergencia	2,9	0,00
5. Ganancias provenientes de la explotación de derechos de autor y las restantes ganancias derivadas de derechos amparados por la Ley 11.723	Sin datos	Sin datos
6. Ganancias obtenidas por personas físicas residentes en el país y beneficiarios del exterior, provenientes de la compraventa de acciones y demás títulos valores	Sin datos	Sin datos
7. Exención de los ingresos de magistrados y funcionarios de los Poderes Judiciales nacional y provincial	94,3	0,02
- Deducciones	Sin datos	Sin datos

Fuente: DNIAF.

CUADRO III.19
ESTIMACIÓN DE GASTOS TRIBUTARIOS PROVENIENTES DE REGÍMENES DE
PROMOCIÓN ECONÓMICA QUE AFECTAN LA RECAUDACIÓN DE GANANCIAS
(En millones de pesos argentinos)

Gasto Tributario	2005
Promoción industrial	20,8
Promoción no industrial	12,2
Promoción de la actividad minera	4,3
Promoción económica de Tierra del Fuego	60,0
Promoción de las pequeñas y medianas empresas	28,6
Promoción y fomento de la investigación y el desarrollo científico y tecnológico	20,0
Promoción de la industria del software	0,0
Otros sin especificar	273,7
TOTAL	419,6

Fuente: DNIAF.

Como resultado de los supuestos incorporados y los cálculos realizados, se pudo calcular la recaudación teórica del impuesto a las ganancias para el año 2005 en 60.068 millones de pesos, según el procedimiento que se resume a continuación, donde se presentan los componentes de la recaudación teórica calculada por grupos de agregados (en millones de pesos):

Asalariados registrados	\$ 1 708	Resto ingresos	\$ 2 777
Monotributo	\$ 143	Excedente de explotación	\$ 56 030
Jubilados	\$ 1 754	Menos: gastos tributarios	\$ 2 344

F.5 Conclusión: estimación de la evasión en el impuesto a las ganancias

Si bien el problema más complejo reside en la estimación de la recaudación teórica, queda por resolver un problema adicional, que se relaciona con el valor de recaudación efectiva a comparar con la teórica a los efectos de hacer la estimación de la evasión. En el caso del impuesto sobre las sociedades, la recaudación efectiva no parece ser la referencia adecuada por dos motivos: en primer lugar, el sistema de anticipos y los rezagos en el pago del tributo hacen que lo ingresado durante un período en la AFIP no tenga una relación directa con la situación efectiva de cada contribuyente durante el mismo período; en segundo término, el pago efectivo se modifica por la existencia de pagos a cuenta a favor y desde el tributo. En consecuencia, se ha decidido comparar la recaudación teórica con el dato de impuesto determinado que publica la AFIP. Para 2005 había alcanzado los 19.718 millones de pesos.

En relación con el impuesto sobre las personas físicas, al impuesto determinado (5.135 millones de pesos) deben adicionarse las retenciones de la cuarta categoría (sobre asalariados registrados y jubilaciones), que alcanzan los 3.800 millones de pesos.

Además, también forman parte de la recaudación efectiva correspondiente a las bases estimadas los pagos de beneficiarios del exterior (\$1.409 millones) y monotributo (\$143 millones).

En resumen, la recaudación efectiva devengada durante el año 2005, que se tomará como base del cálculo, alcanza los 30.205 millones de pesos, algo superior a la recaudación efectiva del año (28.045 millones de pesos). A continuación se presenta la desagregación de ese dato (en millones de pesos):

Impuesto determinado personas físicas	\$ 5 135	Monotributo	\$ 143
Retenciones cuarta categoría	\$ 3 800	Total recaudación efectiva	\$ 30 205
Impuesto determinado sociedades	\$ 19 718	Total recaudación teórica	\$ 60 068
Beneficiarios del exterior	\$ 1 409	Porcentaje de evasión	49,7%

En consecuencia, si la recaudación teórica estimada es de \$60.068 millones, y la efectiva alcanza los \$30.205 millones, se concluye que, de acuerdo con este ejercicio, la evasión del impuesto a las ganancias para el año 2005 habría alcanzado al 49,7% de la recaudación teórica.

Antes de terminar esta sección es necesario reiterar enfáticamente un comentario realizado más arriba relacionado con los supuestos que debieron ser incorporados y los “atajos” en la argumentación para poder sortear las múltiples y significativas dificultades que ofrece una estimación de este tipo. Sin duda, la sola enumeración de esos obstáculos es argumento suficiente para desestimar el cálculo. No obstante, se ha decidido encararlo con el solo objetivo de marcar la importancia del tema e introducir la discusión sobre el camino posible, así como las mejoras que se esperan obtener si este ejercicio se repite en el futuro. En definitiva, lo aquí presentado no tiene el objeto de alcanzar una estimación de la evasión sino, simplemente, introducir la discusión de una “rutina” de estimación que pueda ser perfeccionada en el futuro.

G. Síntesis y conclusiones

Con el objeto de concluir este análisis, se van a resaltar algunos aspectos considerados como de mayor significación para la evaluación de las perspectivas futuras en la materia.

Como se señaló inicialmente, Argentina se caracteriza -al igual que el resto de los países latinoamericanos- por presentar una estructura tributaria en la que predominan los impuestos indirectos por sobre los directos, a diferencia de lo que ocurre en los países más desarrollados. Como resultado de ello, los problemas propios de sociedades con elevado grado de desigualdad distributiva son potenciados por la existencia de mayores niveles de regresividad en sus sistemas tributarios. Argentina no escapa a la norma de los países de América Latina en donde la intervención del Estado

no logra mejorar la distribución del ingreso, mientras que el sistema tributario resulta en la gran mayoría de los estudios como regresivo. A esta deficiencia se le suma la necesidad de mayores ingresos con los cuales cubrir una gran cantidad de demandas sociales insatisfechas.

Al observar la evolución reciente de los impuestos directos, se destaca que los mismos tuvieron un incremento significativo en su participación dentro de la estructura tributaria entre 1991 y 2007. Esto principalmente, en base al crecimiento de la recaudación del impuesto a las ganancias de las personas físicas a fines de la década del noventa, el aumento de la participación de la renta societaria a partir de la crisis de 2001 y, sobre todo, la implementación del impuesto a los créditos y débitos en cuenta corriente en el año 2000 y a la significativa importancia que han cobrado los derechos de exportación en el total de los ingresos recaudados.

Sin embargo, se destaca que este incremento no fue logrado por cambios profundos y permanentes en las fuentes de financiación. Por el contrario se logró a partir de la implementación de impuestos que por su historia pueden ser considerados como transitorios, inestables o dependientes de la política cambiaria, como por ejemplo los derechos de exportación, los impuestos a los créditos y débitos en cuenta corriente y el impuesto a la ganancia mínima presunta; o por impactos de una sola vez sobre impuestos permanentes, como es el caso del incremento de la recaudación en base a la renta societaria, en parte por la negativa del Gobierno de aplicar normas en materia de ajuste de los balances por el impacto de la inflación del año 2002 y por los mayores impuestos pagados por las empresas petroleras en razón del aumento del precio del petróleo.

Por otra parte, al internarse en el análisis de sus componentes, tanto en lo que se refiere al impuesto a la renta como a los impuestos a la propiedad, surgen diferentes tipos de limitaciones y debilidades en cuanto a sus efectos sobre la equidad debido al limitado y muchas veces concentrado espectro de contribuyentes, lo que a su vez, limita el nivel de recaudación. En primer lugar, dentro de los impuestos directos se registran niveles insignificantes de imposición patrimonial, debido al prácticamente nulo aporte de la tributación provincial. En segundo lugar, la recaudación del impuesto a la renta proviene principalmente de las sociedades, mientras que la imposición sobre las personas físicas –teniendo efectos más progresivos que las sociedades- tienen una participación mucho menor. En tercer lugar, la recaudación sobre la renta de las personas físicas recae principalmente sobre los asalariados, quedando en gran parte exentas las rentas financieras y de capital, con el agregado del peso que tiene la seguridad social sobre los salarios. En cuarto lugar, en base al análisis de las declaraciones juradas tanto en el impuesto a las ganancias como al patrimonio, se desprende que el país se ha ido inclinando hacia un universo de escasos contribuyentes cargando con la mayor parte del tributo determinado. Este hecho está señalando la baja efectividad del gravamen para poder llevar a cabo políticas instrumentales, destinadas a mejorar el ingreso o en su caso, actuar como mecanismo compensador de las variaciones cíclicas de la economía. En quinto lugar, los elevados niveles de evasión e informalidad representan una importante limitación a la recaudación tanto patrimonial como del impuesto a la renta. En sexto lugar, la gran cantidad de exenciones y tratos diferenciales reduce ampliamente la base sobre la cual se recauda y dificulta la administración tributaria. Por último, no puede dejar de señalarse el entrecruzado sistema de pagos a cuenta entre distintos gravámenes (ganancia mínima presunta y combustible líquido) que no sólo afecta el nivel de recaudación efectiva sino que incrementa las posibilidades de evasión y dificulta la administración del mismo.

Como se señaló anteriormente, uno de los problemas estructurales del financiamiento del sector público argentino radica en la falta de una estructura tributaria con permanencia y estabilidad recaudatoria a lo largo del tiempo, lo que explica los desequilibrios estructurales de largo plazo que se observan en la historia del país. Durante el presente trabajo se observó que existe amplio margen para expandir y fortalecer la imposición directa a través de fuentes hoy desaprovechadas, de manera de lograr un mejor balance dentro de la estructura tributaria, trabajando especialmente en la implementación y el fortalecimiento de impuestos directos genuinos y estables.

Capítulo IV. Chile: La tributación directa, evasión en el impuesto a la renta y desafíos

*Michael Jorratt De Luis**

A. Consideraciones Iniciales⁹²

América Latina es la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo, y ciertamente Chile no es la excepción. Es por ello que el tema de la política tributaria y su impacto en la distribución del ingreso es un tema recurrente en los ámbitos académicos y políticos del país.

La política tributaria incide en la distribución del ingreso por dos vías. La primera, mediante la recaudación, que es destinada al gasto público y, en particular, al gasto social con fines redistributivos. La segunda, mediante la progresividad o regresividad de los impuestos que componen la estructura tributaria. En esta segunda vía, los impuestos directos juegan un rol fundamental. Cualquier intento por dotar al sistema tributario de una mayor impacto redistributivo requerirá de un rediseño del Impuesto a la Renta y de los Impuestos Patrimoniales, que les otorgue una mayor participación en la recaudación total, al mismo tiempo que un mayor grado de progresividad. Al respecto, el control de la evasión y elusión tributaria son esenciales, pues es un hecho cierto que ambos fenómenos son una de las principales fuentes de inequidad.

En el sentido de lo expresado anteriormente, el presente estudio tiene como propósito analizar la tributación directa en Chile, identificando los principales aspectos que afectan la equidad de los tributos, estimando los niveles de evasión y realizando propuestas que favorezcan una mayor equidad y cumplimiento tributario.

El resto del documento se organiza de la siguiente manera: en la segunda parte, se hace un análisis global del sistema tributario chileno y la importancia relativa de la tributación directa; en la parte C, se revisan los impuestos patrimoniales; en la cuarta parte, se examina el Impuesto a la Renta; en la quinta parte del trabajo, se muestran las estimaciones de evasión en el impuesto a la renta de las

* Consultor Internacional.

⁹² La versión completa del artículo (incluyendo sus anexos estadísticos) fue publicada en la Serie Macroeconomía del desarrollo N° 92 de la CEPAL y puede consultarse en www.cepal.org/publicaciones.

empresas y el impuesto a las rentas personales; y por último, se presentan las recomendaciones de política y administración tributaria.

B. El sistema tributario chileno y la importancia relativa de la tributación directa

B.1 Importancia de los ingresos tributarios como fuente de financiamiento del gasto público

En Chile, los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de financiamiento del gasto público, tanto para Gobierno Central como para los gobiernos locales. Según se aprecia en el cuadro IV.1, entre 1990 y 2006 la recaudación tributaria aportó entre un 61,8% (1990) y un 78,5% (2002) de los ingresos totales del Gobierno General, promediando un 73,6% en el período.

Si se analiza exclusivamente los ingresos del Gobierno Central, la situación es similar: los ingresos tributarios aportaron, en promedio, un 73,7% de los ingresos totales, alcanzando un mínimo de 60,8% en 1990 y un máximo de 79,1% en el año 2002.

En segundo lugar aparecen los ingresos del cobre, que corresponden a los excedentes generados por la compañía estatal CODELCO, cuyo aporte promedió un 8,3% a lo largo del período. A diferencia de las demás líneas de ingreso, los excedentes del cobre muestran una alta fluctuación, lógicamente a consecuencia de las variaciones del precio del metal en los mercados.

Es así que su participación osciló entre un 1,8% en el año 1999, cuando el precio de la libra de cobre promedió los 71 centavos de dólar, y un 22,1% en el año 2006, cuando el metal alcanzó un precio promedio de 305 centavos de dólar la libra.

En tercer lugar, dentro de los ingresos del Gobierno Central, aparecen las imposiciones previsionales, que representaron en promedio un 6,4% de los ingresos totales del período. Estas imposiciones corresponden principalmente a los aportes efectuados por los trabajadores afiliados al Fondo Nacional de Salud y los aportes de seguridad social del personal de las fuerzas armadas.

En cuanto a los ingresos de los gobiernos locales, también la recaudación tributaria juega un rol importante. En efecto, en el período bajo análisis estos ingresos aportaron entre un 47,3% (2000) y un 54,5% (1991), promediando un 49,8%. En segundo lugar de importancia aparecen las donaciones, que corresponden fundamentalmente a transferencias que los municipios reciben desde el Gobierno Central. Esta componente representó en promedio un 35,6% de los ingresos totales.

B.2 La carga tributaria

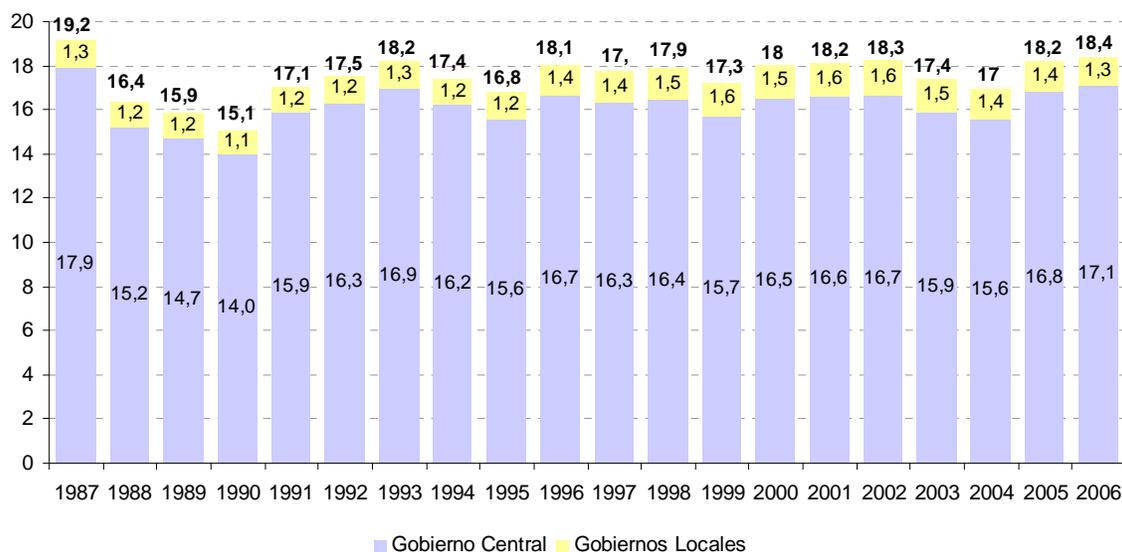
En el gráfico IV.1 se muestra la carga tributaria del Gobierno General, sin incluir la seguridad social. Ésta ha sido bastante estable en los últimos veinte años, oscilando entre un 17% y 18% del PIB, al menos a partir del año 1991. En el año 1987, el primero de la serie mostrada, se observa una carga tributaria algo mayor, de 19,2%, que es reflejo de una estructura tributaria más gravosa, que estuvo vigente desde principios de la década de los ochenta. En el subperíodo 1988–1990 se aprecia un descenso considerable de la carga hasta un nivel de 15,1% en 1990. Este descenso es consecuencia de una serie de reducciones de impuestos, efectuados en una época de bonanza fiscal y previa al plebiscito de 1989. Entre estas rebajas destacan la disminución de la tasa del IVA, desde un 20% a un 16%; la reducción de la tasa marginal máxima de los impuestos personales, desde un 56% a un 50%; la derogación del impuesto a la renta de las empresas en el año 1990; y la reducción de la tasa general de aranceles a las importaciones, desde un 20% a un 15% (ver gráfico IV.2).

CUADRO IV.1
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS DISTINTOS CONCEPTOS DE INGRESOS, SEGÚN NIVELES DE GOBIERNOS 1990–2006
(En porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ingresos del gobierno general	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ingresos tributarios netos	61,8	71,4	73,1	77,2	75,5	71,7	76,4	75,5	77,7	76,8	76	76,1	78,5	76,5	71,2	70,7	65,9
Cobre bruto	19,5	9,8	8,2	3,6	6,1	10,2	5,5	5,7	1,8	1,6	3,9	2,2	2	3,7	12,7	14,2	20,6
Imposiciones previsionales	6,8	6,2	6,4	6,1	5,9	5,3	5,5	5,5	5,9	6,3	6	6	6,3	6,2	5,9	5,4	4,9
Donaciones	0,8	0,8	1,1	1,2	1,4	1,2	1	1,2	1,2	1,4	1,4	1,8	1,4	1,3	0,8	0,8	0,7
Rentas de la propiedad	2,9	3,3	2,5	2,7	2,4	2,8	2,6	2,4	3	3,1	2,4	3	2,8	2,6	1,8	1,5	1,8
Ingresos de operación	3,7	4,1	4,5	4,6	4,6	4,3	4,5	4,5	4,8	5	4,6	4,5	4,4	4,6	3,7	3,5	2,9
Otros ingresos	4,5	4,4	4,3	4,7	4,2	4,5	4,6	5,2	5,6	5,7	5,7	6,4	4,6	5,1	3,8	3,8	3,1
Ingresos del gobierno central	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ingresos tributarios netos	60,8	70,9	72,9	77,4	75,9	71,6	76,4	75,7	78	77,1	76,3	76,3	79,1	76,7	71	71	65,9
Cobre bruto	20,7	10,5	8,7	3,9	6,5	11	5,9	6,2	1,9	1,8	4,3	2,4	2,2	4,1	13,8	15,5	22,1
Imposiciones previsionales	7,2	6,6	6,8	6,6	6,3	5,7	5,9	6	6,5	7	6,6	6,6	6,9	6,9	6,4	5,9	5,2
Donaciones	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1	0,9	1,4	0,9	0,9	0,3	0,5	0,5
Rentas de la propiedad	2,9	3,3	2,5	2,7	2,4	2,9	2,6	2,4	3,1	3,2	2,4	3,1	2,9	2,7	1,8	1,4	1,8
Ingresos de operación	3,4	3,7	4,1	4,1	4	3,6	3,8	3,8	4,2	4,3	3,9	3,8	3,6	3,7	3	2,6	2,2
Otros ingresos	4,4	4,3	4,2	4,5	4	4,4	4,4	5	5,5	5,6	5,7	6,4	4,4	5	3,6	3	2,3
Ingresos de las municipalidades	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ingresos tributarios netos	52,4	54,5	52,9	52,4	48,3	49,8	50,8	48,9	49,8	48	47,3	48	47,8	49,7	50,2	48,2	48,1
Cobre bruto	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Imposiciones previsionales	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Donaciones	35	32,2	33,3	33	37,5	35,9	35,4	37	36,1	38,6	39,4	38,5	38,5	36,3	36,1	31,3	30,5
Rentas de la propiedad	1,7	1,6	1,6	1,9	1,6	1,4	1,4	1,5	1,5	1,3	1,4	1,3	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6
Ingresos de operación	6,7	7,2	7,6	7,8	8,2	8,5	8,1	7,6	7,8	7,6	7,7	8	8,2	8,7	8,5	9,5	9,5
Otros ingresos	4,2	4,5	4,6	4,9	4,4	4,4	4,3	5,1	4,8	4,6	4,2	4,3	4,2	3,9	3,8	9,6	10,3

Fuente: Dirección de Presupuestos (2008), Estadísticas de las Finanzas Públicas.

GRÁFICO IV.1
CARGA TRIBUTARIA GOBIERNO GENERAL
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado en base a estadísticas disponibles en www.sii.cl e Informe de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos (varios años).

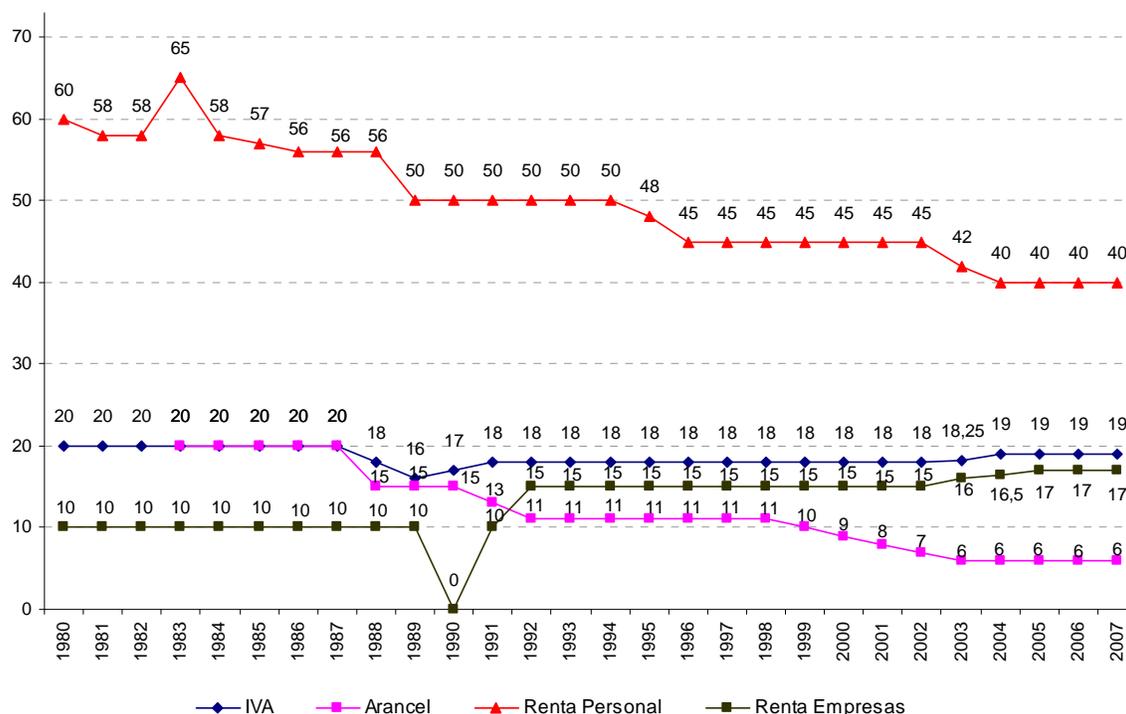
Con la vuelta a la democracia, se llevó a cabo una reforma tributaria, aprobada en junio de 1990, que restableció parcialmente el nivel anterior de algunas alícuotas e introdujo otras modificaciones que buscaban elevar la carga tributaria en 2 a 3 puntos del PIB. Cabe señalar que ni esta reforma ni otras que vinieron en años posteriores permitieron volver a los niveles de carga tributaria de principios de los ochenta, cercanos al 20% del PIB.

Curiosamente, para parte de la opinión pública existe la percepción de que la presión tributaria ha crecido desde 1990 a la fecha⁹³, lo que no guarda relación con la realidad, que muestra una carga tributaria oscilando en torno al 17,5% del PIB. Si se compara el nivel actual de las tasas impositivas más relevantes con las que existían en la primera mitad de la década de los ochenta, se concluye que sólo la tasa del impuesto a la renta de las empresas ha subido, alcanzando a un 17%, mientras que hace 20 años era de sólo 10%.

La tasa del IVA, en cambio, es un punto porcentual inferior a la de entonces; la tasa general de aranceles a las importaciones ha descendido de 20% a 6% (sin considerar acuerdos comerciales); y la tasa marginal máxima de los impuestos personales se redujo desde niveles cercanos al 60% hasta el nivel actual de 40%.

⁹³ Véase por ejemplo: La tercera, 24/10/04, “¡Otra vez los impuestos señor ministro!”, El Mostrador, 10/04/02, “¿Más impuestos? ¡Por ningún motivo!”, Senador Sergio Romero; www.senado.cl portada Senador Larraín, 10/04/05, “Propuesta Tributaria para Desahogar la Clase Media”, Diputado Dittborn y Senador Larraín; <http://www.marcelacubillos.cl/archivos/noticias/2006/abril/1104/noticia.htm>, 11/04/06, “Impuestos a las Bencinas”, Diputados Paya y Cubillos.

GRÁFICO IV.2
EVOLUCIÓN DE LAS PRINCIPALES TASAS IMPOSITIVAS
(En porcentajes)



Fuente: Elaborado en base a la legislación tributaria.

B.3 La estructura tributaria

En el cuadro IV.2 se presentan las cifras de recaudación impositiva para el período 1990 a 2006. Los impuestos de mayor relevancia son el IVA, que en promedio representó aproximadamente un 45% de la recaudación total, y el Impuesto a la Renta, cuya participación fue cercana al 25% a lo largo del período. Esta situación cambia radicalmente en 2006, año en que la participación de ambos impuestos prácticamente se iguala, siendo ésta de un 38% para el impuesto a la renta y 40% para el IVA. Este cambio obedece fundamentalmente al alto precio del cobre en el último tiempo, que ha producido un aumento significativo de la tributación a la renta de las empresas mineras privadas⁹⁴, muchas de las cuales se encontraban en situación de pérdidas tributarias en la primera mitad de la década.

En un segundo nivel de importancia se encuentran los impuestos a los combustibles, que representan entre un 5% y un 8,1% de la recaudación a lo largo del período, el impuesto de Timbres y Estampillas, cuya participación oscila entre un 2,5% y un 4,1%, el impuesto al tabaco, que explica entre un 3% y un 4,2% de la recaudación total, y los aranceles a las importaciones, con una participación cada vez menor, pasando de un 15,4% en 1990 a un 2,3% en 2006.

Dentro de los impuestos municipales, el de mayor importancia recaudatoria es el Impuesto Territorial, cuya participación oscila entre un 3,0% y un 4,3% de los ingresos tributarios totales del Gobierno General a lo largo del período de análisis.

⁹⁴ La recaudación tributaria de la empresa estatal CODELCO se registra como ingresos del cobre en las estadísticas oficiales.

CUADRO IV.2A
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 1990–2006
(En porcentajes del total)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I. Impuestos Gobierno Central	92,8	93,2	93,1	93,1	93,2	92,7	92,4	92,1	91,6	90,9	91,4	91,5	91,4	91,1	92,0	92,4	93,0
A la renta	16,4	22,9	22,4	22,9	23,5	22,7	23,8	23,4	23,0	21,5	24,0	25,4	25,5	25,7	26,8	32,6	38,2
IVA	44,9	43,2	45,0	43,9	46,1	45,2	44,9	46,0	45,8	45,9	45,0	44,2	45,3	47,1	48,4	44,1	40,1
Tabaco	4,2	3,6	3,3	3,1	3,2	3,1	3,0	3,0	3,2	3,9	3,9	3,8	3,8	3,7	3,6	3,2	3,0
Combustibles	8,1	7,5	7,1	6,6	5,7	5,8	6,1	6,6	7,0	7,3	7,4	7,6	7,5	7,3	6,5	6,1	5,0
Timbres y estampillas	3,2	2,5	2,7	3,1	3,4	3,2	3,5	3,8	3,5	3,8	3,3	3,7	4,0	4,1	4,0	3,8	3,4
Comercio exterior	15,4	12,8	11,9	11,6	11,3	12,2	11,1	9,6	9,6	9,3	8,4	6,6	5,9	4,2	3,3	2,7	2,3
Otros	0,7	0,6	0,7	1,9	0,1	0,4	0,0	-0,3	-0,5	-0,8	-0,6	0,1	-0,6	-1,0	-0,5	-0,1	0,9
II. Impuestos Municipales	7,2	6,8	6,9	6,9	6,8	7,3	7,6	7,9	8,4	9,1	8,6	8,5	8,6	8,9	8,0	7,6	7,0
Impuesto Territorial	3,4	3,5	3,5	3,4	3,0	3,3	3,4	3,7	3,8	4,3	4,1	4	3,9	4,1	3,6	3,4	3,2
Permisos de circulación										1,5	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,1	1,0
Patentes municipales										2,1	2,0	2,1	2,2	2,3	2,2	1,9	1,7
Derechos municipales										1,5	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,2	1,0
Otros impuestos y ajustes	3,8	3,3	3,4	3,5	3,8	4,0	4,1	4,2	4,5	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3	0,0	0,0
Impuestos Gobierno General (I+II)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia estadísticas disponibles en www.sii.cl y a las Estadísticas de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos.

Nota: la recaudación tributaria no incluye los ingresos tributarios de la minera estatal CODELCO, los cuales son registrados como Ingresos del Cobre en las estadísticas de recaudación.

CUADRO IV.2B
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 1990–2006^A
(En porcentajes del PIB)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I. Impuestos Gobierno Central	14,0	15,8	16,3	17,1	16,1	15,6	16,5	16,3	16,3	15,6	16,3	16,6	16,6	15,9	15,6	16,8	17,1
A la renta	2,5	3,9	3,9	4,2	4,1	3,8	4,3	4,2	4,1	3,7	4,3	4,6	4,6	4,5	4,5	5,9	7,0
IVA	6,8	7,3	7,9	8,1	8,0	7,6	8,0	8,2	8,1	7,9	8,0	8,0	8,2	8,2	8,2	8,0	7,4
Tabaco	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Combustibles	1,2	1,3	1,2	1,2	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,3	1,1	1,1	0,9
Timbres y estampillas	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Comercio exterior	2,3	2,2	2,1	2,1	2,0	2,1	2,0	1,7	1,7	1,6	1,5	1,2	1,1	0,7	0,6	0,5	0,4
Otros	0,1	0,1	0,1	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,2
II. Impuestos Municipales	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,2	1,4	1,4	1,5	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3
Impuesto Territorial	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Permisos de circulación										0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Patentes municipales										0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Derechos municipales										0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Otros impuestos y ajustes	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,0	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0
Impuestos Gobierno General (I+II)	15,1	17,0	17,5	18,4	17,3	16,8	17,9	17,7	17,8	17,2	17,8	18,2	18,2	17,4	17,0	18,2	18,4

Fuente: Elaboración propia estadísticas disponibles en www.sii.cl y a las Estadísticas de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos.

Nota: la recaudación tributaria no incluye los ingresos tributarios de la minera estatal CODELCO, los cuales son registrados como Ingresos del Cobre en las estadísticas de recaudación.

En el cuadro IV.3 se muestra la estructura tributaria desde otro punto de vista, clasificada en impuestos directos e indirectos. Esta desagregación sólo fue posible obtenerla para el período 1999–2006. Se observa una marcada concentración en los impuestos indirectos, los que en promedio aportaron un 64% de la recaudación del Gobierno General, contra un 36% de los directos. Esta tendencia cambia en el último año, en donde los indirectos representan un 55,6% de la recaudación contra un 44,4% de los directos, lo cual es consecuencia de los elevados precios del cobre que ha determinado un mayor pago de impuesto a la renta de las mineras privadas. En términos de carga tributaria, los impuestos indirectos representaron durante el período un promedio de 11,6% del PIB, frente a un 6,2% de los impuestos directos.

La participación relativa de directos e indirectos es distinta según niveles de gobierno. La recaudación del Gobierno Central está aun más concentrada en los segundos. A partir de los datos del cuadro IV.3 es posible calcular que, del total de recaudación del Gobierno Central percibida en el período bajo análisis, un 31,6% provino de impuestos directos, en tanto que un 68,4% se obtuvo de impuestos indirectos. Por su parte, la recaudación de los gobiernos locales es a la inversa: un 86,6% provino de impuestos directos y un 13,4% de indirectos.

CUADRO IV.3
RECAUDACIÓN TRIBUTARIA 1999–2006
(En porcentajes del PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
I. Impuestos Gobierno Central	15,6	16,3	16,6	16,6	15,9	15,6	16,8	17,1
Directos	3,8	4,3	4,7	4,7	4,5	4,6	6,0	7,1
A la renta	3,7	4,3	4,6	4,6	4,5	4,5	5,9	7,0
Patrimoniales	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Herencias y donaciones	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Sobretasa bienes raíces	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Indirectos	11,9	12	12	11,9	11,4	11,0	10,8	10,0
II. Impuestos Municipales	1,6	1,5	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3
Directos	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,2	1,2	1,1
A la renta	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Patrimoniales	1,4	1,3	1,3	1,4	1,4	1,2	1,2	1,1
Impuesto Territorial	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
Permisos de circulación	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Patentes municipales	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Indirectos	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Impuestos Gobierno General (I+II)	17,2	17,8	18,2	18,2	17,4	17	18,2	18,4
Directos	5,1	5,6	6,0	6,1	5,9	5,8	7,2	8,2
Indirectos	12,1	12,2	12,2	12,1	11,5	11,2	11,0	10,2

Fuente: Elaboración propia estadísticas disponibles en www.sii.cl y a las Estadísticas de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos.

B.4 El gasto tributario

El Servicio de Impuestos Internos (SII) publica anualmente un informe de gasto tributario (GT), en el cual se revela la pérdida de recaudación asociada a las principales franquicias y tratamientos especiales en el IVA y el Impuesto a la Renta.

De acuerdo a las últimas cifras entregadas por el SII, el GT para el año 2008 se estima en 4,6% del PIB, cifra que se descompone en 3,85% del PIB asociado a franquicias del Impuesto a la Renta y 0,76% por concepto de franquicias del IVA.

El 70% del GT está asociado a tratamientos preferenciales que buscan estimular el ahorro y la inversión (cuadro IV.4). De ellos, el principal es el diferimiento de la tributación de las utilidades reinvertidas, que representa un 1,6% del PIB; seguido del diferimiento de la tributación de las rentas destinadas a fondos de pensiones, estimado en un 0,6% del PIB.

CUADRO IV.4
GASTO TRIBUTARIO 2008 ORDENADO POR SECTOR U OBJETIVO BENEFICIADO
(En millones de pesos y porcentajes)

Sector / Objetivo	Millones de \$	% PIB	% TOTAL
Ahorro-Inversión	3 014 155	3,23%	70,07%
Inmobiliario	577 072	0,62%	13,41%
Educación	219 573	0,24%	5,10%
Salud	243 365	0,26%	5,66%
Regional	90 941	0,10%	2,11%
Fomento a la MYPE	69 500	0,07%	1,62%
Transporte	43 541	0,05%	1,01%
Seguros	16 425	0,02%	0,38%
Exportadores	2 536	0,00%	0,06%
Resto de sectores	120 387	0,13%	2,80%
Efectos conjuntos no asignados	-95 602	-0,10%	-2,22%
TOTAL	4 301 892	4,60%	100%

Fuente: Informe de Finanzas Públicas 2008, Dirección de Presupuestos.

CUADRO IV.5
GASTO TRIBUTARIO 2008: PARTIDAS MÁS RELEVANTES

Partida de Gasto	Categoría a la que pertenece	Sector	% del PIB
(1) Rentas empresariales retenidas	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	1,62
(2) Tratamiento de las rentas del sistema de fondos de pensiones	IR, personas, diferimientos	Ahorro-Inversión	0,58
(3) Crédito especial para la construcción de viviendas	IVA, créditos	Inmobiliario	0,30
(4) Retiros reinvertidos antes de 20 días	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	0,29
(5) Otras diferencias temporarias (contabilidad financiera versus tributaria)	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	0,22
(6) Depreciación acelerada	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	0,16
(7) Exención de IVA a las prestaciones de salud	IVA, exenciones	Salud	0,15
(8) Rentas de arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2	IR, personas, exenciones	Inmobiliario	0,12
(9) Exención de IVA a establecimientos de educación	IVA, exenciones	Educación	0,12
(10) Cuotas de leasing	IR, empresas, diferimientos	Ahorro-Inversión	0,11

Fuente: Informe de Finanzas Públicas 2008, Dirección de Presupuestos.

IR: impuesto a la renta.

Otro 13,4% del GT se origina en franquicias que benefician a la actividad inmobiliaria, entre las que destacan un crédito especial de IVA para la construcción de viviendas (0,3% del PIB) y la exención de Impuesto a la Renta para los ingresos por arrendamiento de viviendas acogidas al DFL 2 (0,12% del PIB). En el cuadro IV.5 se resumen los datos para las partidas de GT más relevantes.

C. Imposición directa: Los impuestos patrimoniales

C.1 Descripción de los impuestos patrimoniales

En Chile, existen varios impuestos que se aplican sobre el total o parte del patrimonio, tanto de personas naturales como de personas jurídicas. Dentro de los impuestos del Gobierno Central, se tiene el Impuesto a las Herencias y Donaciones, mientras que en el ámbito de los impuestos locales, existen el Impuesto Territorial, que se aplica sobre el valor fiscal de los bienes raíces; el impuesto de Permisos de Circulación de Vehículos, que se aplica sobre la tasación fiscal de los vehículos motorizados; y las Patentes Municipales, cuya base imponible es el patrimonio tributario de las empresas.

Dependiendo del criterio de clasificación utilizado, no necesariamente todos estos impuestos serán considerados como gravámenes al patrimonio. En efecto, Cesare y Lazo (2007) señalan que no se deben confundir los impuestos a la propiedad con aquellos establecidos por el uso o permiso para usar bienes. Desde este punto de vista, que además es coincidente con la clasificación de impuestos propuesta por el IMF en el sistema de clasificación de ingresos del Government Finance Statistics 2001, y que será el adoptado en este trabajo, el impuesto de Permisos de Circulación de Vehículos y las Patentes Municipales no califican como impuestos al patrimonio. El primero, por cuanto es un pago que permite el uso del automóvil, mientras que el segundo, permite el ejercicio de una actividad comercial, industrial o de servicios en un local u oficina determinada.

En definitiva, son dos los impuestos al patrimonio en la estructura tributaria chilena y que serán analizados en detalle: el Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones, y el Impuesto Territorial. En la clasificación propuesta por el IMF, el primero pertenece a la subclase denominada “Impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones”, mientras que el segundo califica en la subclase “Impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles”.

C.1.1 Impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones

El Impuesto a las Herencias, Asignaciones y Donaciones es un impuesto de destino fiscal de escaso poder recaudatorio, que no explica más que el 0,2% de los ingresos tributarios totales.

El impuesto se aplica sobre el valor líquido de las asignaciones por causa de muerte o las donaciones, de acuerdo con una escala progresiva de tasas. Se entiende por valor líquido de una asignación, lo que corresponde al heredero una vez deducidos del cuerpo o masa de bienes que el difunto ha dejado los gastos adeudados por concepto de última enfermedad y entierro; los costos de publicación de testamento, apertura de sucesión, posesión efectiva y asignación; las deudas hereditarias; y las asignaciones alimenticias forzosas, entre otros.

Las tasas marginales de la escala progresiva son distintas dependiendo de la relación de parentesco entre difunto/donante y heredero/donatario, y van desde un mínimo del 1,0% para el caso de asignaciones de hasta 80 UTA⁹⁵ hasta un máximo del 25,0% para el caso en que exceden de 1200 UTA, cuando hay un parentesco directo. Además, se contemplan tramos exentos que también difieren en función del grado del parentesco.

⁹⁵ La UTA (unidad tributaria anual) es una unidad reajutable por inflación, cuyo valor a diciembre de 2007 equivalía aproximadamente a 840 dólares.

En efecto, las asignaciones y donaciones que corresponden a parientes directos gozan de una exención de 50 UTA y 5 UTA, respectivamente; las asignaciones o donaciones que benefician a parientes colaterales hasta el cuarto grado, gozan de una exención de 5 UTA; mientras que las demás asignaciones o donaciones, no se benefician con un tramo exento. En todo caso, las escalas de tasas antes mostradas se aplican siempre sobre las asignaciones y donaciones que exceden a los tramos exentos.

Por último, cabe señalar que la ley establece que estarán exentas del impuesto las siguientes asignaciones o donaciones:

- a. Las que se dejen o hagan a la Beneficencia Pública Chilena, a las Municipalidades de la República y a las corporaciones o fundaciones de derecho público costeadas o subvencionadas con fondos del Estado.
- b. Las donaciones de poca monta establecidas por la costumbre, en beneficio de personas que no se encuentren amparadas por los tramos exentos generales.
- c. Las que consistan en cantidades periódicas destinadas a la alimentación de personas a quienes el causante o donante esté obligado por la ley a alimentar.
- d. Las que se dejen para la construcción o reparación de templos destinados al servicio de un culto o para el mantenimiento del mismo culto.
- e. Aquellas cuyo único fin sea la beneficencia, la difusión de la instrucción o el adelanto de la ciencia en el país.
- f. La destinada exclusivamente a un fin de bien público y cuya exención sea decretada por el Presidente de la República.
- g. Las asignaciones hereditarias que cedan en favor de alguna de las entidades consideradas beneficiarias, para los efectos de la Ley de Donaciones con Fines Culturales.

C.1.2 Impuesto territorial o a los bienes raíces

La Ley 17.235 de 1969, establece el impuesto sobre los bienes raíces, el cual se aplica sobre el avalúo fiscal de los mismos. La administración de este impuesto corresponde al Servicio de Impuestos Internos (SII), entidad responsable de determinar el avalúo de los bienes raíces, mantener actualizado el catastro de los mismos y efectuar el giro del impuesto. La recaudación y cobranza es efectuada por la Tesorería General de la República, entidad que cumple igual función respecto de todos los impuestos del Gobierno Central.

Si bien la administración y recaudación recae en las entidades del Gobierno Central, los recursos generados por el impuesto benefician a los municipios, para quienes constituye la principal fuente de ingresos.

El Impuesto Territorial explica el 3,2% de la recaudación total y representa el 0,6% del PIB.

La Ley del Impuesto Territorial agrupa a los bienes inmuebles en dos series: bienes raíces agrícolas y bienes raíces no agrícolas. A continuación se describen las características esenciales del tratamiento impositivo de cada una.

C.1.3 Bienes raíces agrícolas

Comprende a los predios que, independientemente de su ubicación, estén destinados preferentemente a la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante. También se incluyen en esta serie los inmuebles que, independientemente de su ubicación y de la característica del terreno, tengan establecimientos cuyo fin sea la obtención de productos agropecuarios primarios, vegetales o animales.

En la serie agrícola el impuesto se aplica sobre el avalúo fiscal de los terrenos y las casas patronales. Se excluyen del avalúo fiscal, por un plazo de diez años, el mayor valor que adquieran los terrenos como consecuencia de algunas mejoras costeadas por los particulares, tales como represas, tranques, canales y otras obras de regadío para terrenos de secano; obras de drenaje hechas en terrenos húmedos y turbosos; limpias y destronques; puentes y caminos; etc.

La tasa del impuesto es del 1% y se aplica sobre la parte del avalúo fiscal que exceda de aproximadamente \$6,2 millones (US\$10 mil aproximadamente). Esta cantidad se reajusta semestralmente según la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Así también, con ocasión de los procesos de reavalúos, se debe reajustar en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de las propiedades.

C.1.4 Bienes raíces no agrícolas

Comprende todos los bienes raíces no incluidos en la serie agrícola. En el caso de los bienes raíces no agrícolas con destino habitacional, se aplica la siguiente escala de tasas:

CUADRO IV.6
TASAS DEL IMPUESTO A LOS BIENES RAÍCES NO AGRÍCOLAS

Tramo de Avalúo Fiscal	Tasa (%)	Sobretasa destino fiscal (%)
Menor que \$16,9 millones (US\$28 mil)	Exento	-
Entre \$16,9 millones (US\$28 mil) y \$60,4 millones (US\$100 mil)	1,0	-
Mayor que \$60,4 millones (US\$100 mil)	1,2	0,03

Fuente: Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial.

Los tramos de avalúos se reajustan semestralmente según la variación del IPC. Así también, con ocasión de los procesos de reavalúos, se deben reajustar en la misma proporción en que varíen en promedio los avalúos de las propiedades.

Los bienes raíces no agrícolas, con un destino distinto al habitacional, están sujetos a una tasa del 1,2% sobre el avalúo fiscal.

Los bienes raíces no agrícolas afectos ubicados en áreas urbanas, y que corresponden a sitios no edificados con urbanización, propiedades abandonadas o pozos lastreros, deben pagar una sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto.

C.1.5 Tasación de los bienes raíces

La entidad encargada de determinar el avalúo de los bienes inmuebles es el Servicio de Impuestos Internos (SII). Cada cinco años esta entidad debe efectuar un reavalúo tanto de los bienes raíces agrícolas como de los no agrícolas. Para estos efectos, el SII puede solicitar la cooperación de los municipios y requerir información a los propietarios de los inmuebles.

La Ley 20.033 de 2005 introdujo algunas restricciones a los incrementos de las tasaciones con ocasión de los procesos de los reavalúos. En efecto, este cuerpo legal estableció que el giro del impuesto territorial a nivel nacional no podrá aumentar en más de un 10%, el primer semestre de vigencia de los reavalúos, en relación al impuesto territorial que debiera girarse conforme a la ley en el semestre inmediatamente anterior a la vigencia de dicho reavalúo, de haberse aplicado las tasas correspondientes del impuesto a la base imponible de cada una de las propiedades. Asimismo, estableció una gradualidad en el incremento del impuesto para aquellos bienes raíces que, al aplicarse el reavalúo, vean incrementada su contribución en más de un 25%.

La misma norma legal estableció que, si con motivo del proceso de reavalúo el giro total nacional del impuesto aumenta más de un 10%, se deberá ajustar proporcionalmente las tasas del impuesto, de modo que el giro total nacional del impuesto no sobrepase el referido 10%. Las nuevas tasas que se determinen mediante este procedimiento regirán durante todo el tiempo de vigencia de los nuevos avalúos.

C.1.6 Exenciones

La Ley contempla exenciones del 100%, 75% y 50% para diversas personas y bienes raíces. Entre ellas cabe mencionar al Fisco, las municipalidades, los establecimientos educacionales, cementerios, templos, instalaciones deportivas y agrupaciones sindicales, agrupaciones sociales y organizaciones sin fines de lucro mencionadas expresamente en la ley. Destaca también la exención de 50% del impuesto, por el plazo de 10 años, a las viviendas económicas acogidas al DFL 2 de 1979. Cabe señalar que sobre el 80% de las viviendas construidas anualmente se encuentra acogidas a este cuerpo legal.

C.1.7 Crédito contra el impuesto a la renta de las empresas

La Ley del Impuesto a la Renta establece que las empresas agrícolas, constructoras y de explotación de bienes raíces podrán rebajar, como crédito contra el impuesto, las contribuciones de bienes raíces pagadas durante el ejercicio. Hasta antes del año 1998 el crédito era de aplicación general, es decir, cualquier empresa podía recuperar el Impuesto Territorial como crédito contra el Impuesto a la Renta. El Gobierno de la época intentó su derogación total, no obstante, sólo fue posible su eliminación parcial, quedando restringido a los sectores antes mencionados. En el año 2006 este crédito represento aproximadamente un 11% de la recaudación del Impuesto Territorial.

C.2 Análisis del impuesto territorial

C.2.1 Impuesto progresivo

Un primer elemento que destaca en el Impuesto Territorial es su carácter progresivo, derivado de la aplicación de un tramo exento y de una escala progresiva de tasas para los bienes raíces con destino habitacional.

Esta progresividad del gravamen se aprecia en el cuadro IV.7, que muestra la progresión de tasas medias. Mientras que el decil de menores ingresos destina el 0,46% de su renta al pago de las contribuciones, el decil superior destina el 1,91%.

CUADRO IV.7
IMPUESTO TERRITORIAL: PROGRESIÓN DE TASAS MEDIAS
(En porcentajes)

Decil de Ingreso	Tasa media	Decil de Ingreso	Tasa media
1	0,46	6	0,51
2	0,33	7	0,64
3	0,41	8	0,85
4	0,28	9	1,12
5	0,37	10	1,91
		Total	1,21

Fuente: Cantallopis et al (2003).

No obstante este carácter progresivo del gravamen, su impacto de la distribución del ingreso es escaso, debido a la baja participación del mismo en la recaudación tributaria. En efecto, el promedio de los hogares no destina más que el 1,21% de su renta al pago del tributo.

También se debe destacar que el impuesto tiene una componente progresiva por el lado de la asignación de su recaudación. Así el 60% de la recaudación de cada municipio se destina al denominado Fondo Común Municipal (FCM), que es un fondo de redistribución solidaria de los ingresos propios generados por los gobiernos locales. Más aun, las cuatro municipalidades con mayores ingresos propios del país⁹⁶ deben aportar un 65% del impuesto al FCM. La distribución de este fondo está sujeta a criterios principalmente redistributivos, según se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO IV.8
CRITERIOS DE DISTRIBUCIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL
(En porcentajes)

DISTRIBUCION DEL FCM	Porcentaje	Modalidad de Redistribución (de acuerdo a)
90% Redistributivo	10	En partes iguales
	10	Pobreza relativa (factores medidos por el o los indicadores que establezca el reglamento)
	15	En proporción directa a la población de cada comuna
	30	En proporción directa al número de predios exentos cada comuna/ predios exentos país
	35	En proporción directa Ingreso Municipal per cápita/ promedio nacional ingresos per cápita
10% Restante	50	Gestión Municipal
	50	Emergencias

Fuente: Orrego (2007).

C.2.2 Amplia base imponible exenta

Una característica del Impuesto Territorial chileno, menos frecuente en otros países, es su amplia base imponible exenta (Orrego, 2007). Efectivamente, el 66% de los predios se encuentran completamente exentos del tributo, en tanto que el 50% del avalúo total de los predios es avalúo exento del impuesto (ver cuadro IV.9).

Sin embargo, en el contexto latinoamericano la recaudación del impuesto (0,6% del PIB) se encuentra en la mitad superior (ver De Cesare y Lazo, 2007), por lo que probablemente la amplitud de los avalúos exentos se compensa con alícuotas superiores a la de los demás países.

CUADRO IV.9
NÚMERO DE PREDIOS Y AVALÚO FISCAL POR SERIE

Serie	Número de predios			Avalúo		
	Exentos	Afectos	Totales	Exento (miles de millones)	Afecto (miles de millones)	Total (miles de millones)
Agrícola	569 338	168 290	737 628	2 755 847	4 593 913	7 349 760
	77%	23%	100%	37%	63%	100%

(Continúa)

⁹⁶ Santiago, Providencia, Las Condes y Vitacura.

Cuadro IV.9 (Conclusión)

Serie	Número de predios			Avalúo		
	Exentos	Afectos	Totales	Exento (miles de millones)	Afecto (miles de millones)	Total (miles de millones)
No Agrícola	3 195 343	1 792 097	4 987 440	47 805 071	46 613 283	94 418 353
	64%	36%	100%	51%	49%	100%
Total	3 764 681	1 960 387	5 725 068	50 560 918	51 207 196	101 768 114
	66%	34%	100%	50%	50%	100%

Fuente: www.sii.cl

C.2.3 Costo de administración elevado

Otra característica del Impuesto Territorial es su alto costo de administración en relación con los demás impuestos internos. Este alto costo se deriva, por una parte, de la alta complejidad del proceso de tasación de los bienes raíces y de mantención del catastro, y por otra, de la combinación de alícuota y exenciones que origina una baja recaudación.

En el cuadro siguiente se muestra que cada funcionario del SII dedicado a la administración del Impuesto Territorial produce una recaudación de \$1,7 miles de millones, mientras que la recaudación de cada funcionario destinado a la administración de los demás impuestos internos es de \$4,3 miles de millones. Desde otra perspectiva, para recaudar \$100 de impuesto territorial el SII debe gastar \$1,4. En tanto, para recaudar \$100 en los demás impuestos internos se incurre en un costo de sólo \$0,6.

**CUADRO IV.10
COSTO DE ADMINISTRACIÓN IMPUESTO TERRITORIAL Y RESTO DE IMPUESTOS**

	Número de funcionarios ^a	Recaudación ^b	Presupuesto SII ^{b c}	Recaudación por funcionario ^b	Costo de recaudar \$100
Administración Impuesto Territorial	269	452	6,4	1,7	1,4
Administración resto de impuestos internos	3 256	13 890,00	77,6	4,3	0,6
Total	3 525	14 342,00	84,1	4,1	0,6

Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida de www.sii.cl y del presupuesto del SII

^a Excluye los funcionarios destinados a actividades de apoyo^b En miles de millones de pesos^c El presupuesto total se ha distribuido en proporción al número de funcionarios de cada línea

D. Imposición directa: El impuesto a la renta

D.1 Visión panorámica del impuesto y su recaudación

Hay tres principios fundamentales sobre los cuales se construye el Impuesto a la Renta chileno y que es necesario tener presentes para entender la su estructura actual. El primero de ellos, es que los sujetos de la tributación deben ser, en último término, las personas naturales; los impuestos que pagan las personas jurídicas son sólo a cuenta de los impuestos personales, puesto que se permite rebajarlos de éstos, evitando de esta manera la doble tributación típica del sistema clásico de tributación. El segundo principio, es que la base imponible debe estar compuesta por el conjunto de rentas percibidas por la persona durante el período tributario, lo que se denomina el principio de la renta global. El

tercero, es que el impuesto debe ser utilizado como una herramienta de redistribución de ingresos, lo cual se concreta por medio de una escala progresiva de tasas.

Estos principios apuntan en la dirección de dotar al impuesto de los atributos de equidad y eficiencia. Evidentemente, la ley original y sus sucesivas modificaciones han ido estableciendo una serie de excepciones a ellos no obstante que están claramente presentes en las normas de aplicación más general y debieran seguir siendo considerados en una eventual reforma del impuesto.

Los tres principios se materializan en el denominado Impuesto Global Complementario (IGC), que es un impuesto progresivo cuyas tasas varían de 0% a 40%. Este impuesto debe ser declarado y pagado anualmente por todas las personas naturales residentes, y a él confluyen todas las rentas percibidas durante dicho período, tales como honorarios, retiros de empresas, dividendos, ganancias de capital, etc.

En la legislación chilena se aplica también el principio de renta mundial, por el cual las personas residentes deben declarar tanto las rentas de fuente chilena como las de fuente extranjera.

Cuando las rentas son obtenidas por personas extranjeras o no residentes, el IGC se reemplaza por el Impuesto Adicional (IA). Este impuesto afecta a las rentas remesadas al exterior y aplica distintas tasas dependiendo del tipo de renta.

Ahora bien, la Ley de Impuesto a la Renta distingue entre las rentas del capital, denominadas de Primera Categoría, y las rentas del trabajo, identificadas con la Segunda Categoría. Las primeras son gravadas con el “Impuesto de Primera Categoría” (IPCA), cuya tasa es de un 17% y opera como un anticipo de los impuestos personales que deben pagar los accionistas, socios o dueños de las empresas, por los dividendos o retiros de utilidades. En efecto, este impuesto está integrado con el IGC que afecta a los accionistas, socios o dueños de las empresas. Esto se materializa reconociendo al IPCA como un crédito contra el impuesto personal, el que incluso es susceptible de devolución, si la obligación personal es inferior al impuesto que adelantó la empresa.

Las empresas del Estado deben pagar, en forma adicional, un impuesto de 40% sobre las utilidades generadas. A su vez, las empresas mineras deben pagar un impuesto adicional a la renta, conocido comúnmente como royalty minero, de tasa variable, que llega hasta 5% sobre utilidades operacionales.

Por otra parte, las rentas provenientes de una actividad laboral ejercida en forma dependiente, tales como sueldos, salarios y rentas accesorias o complementarias a las anteriores, así como las pensiones, quedan gravadas con el Impuesto de Segunda Categoría (ISC). Este gravamen se aplica con una escala de tasas progresivas, equivalente a la del IGC, pero expresada en rentas mensuales, y es retenido y declarado mensualmente por el empleador o pagador de la pensión.

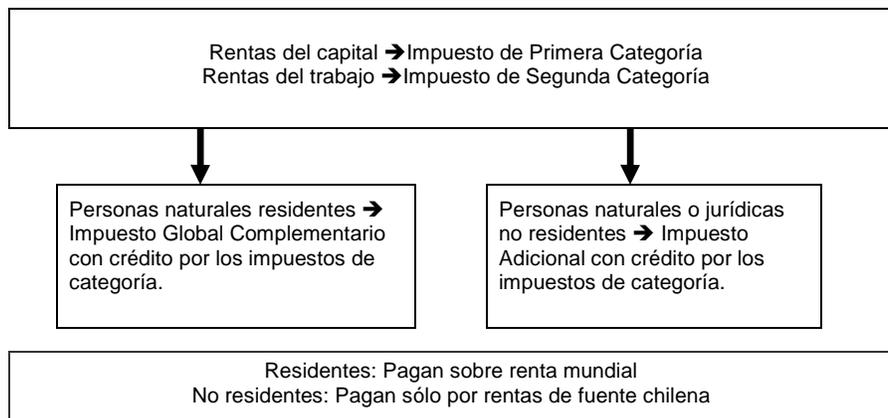
Todas las rentas obtenidas por las personas naturales residentes, ya sean del capital o del trabajo, deben pagar anualmente el IGC, pudiendo rebajar como crédito los impuestos de Primera o Segunda Categoría que hayan afectado a unas y otras⁹⁷. En la práctica, el IGC afecta a las personas que obtienen rentas por el ejercicio de actividades laborales independientes; por actividades empresariales en calidad de socio, accionista o dueño de empresas; por retornos en inversiones financieras; etc. Con excepción de las rentas por instrumentos financieros, en la mayoría de los casos se aplica algún mecanismo de retención o anticipo a cuenta del gravamen.

El IA afecta a las personas naturales o jurídicas que no tienen residencia ni domicilio en Chile. Se aplica con una tasa general de 35% y opera sobre las utilidades distribuidas o retiradas por la vía de remesas hacia el exterior, de fuente chilena. Otros tipos de remesas al exterior también están afectas a este gravamen con diferentes tasas impositivas. En forma análoga al IGC, el IA que se aplica a la remesa de utilidades empresariales también funciona bajo el mecanismo de integración con el

⁹⁷ Salvo las personas que sólo hayan percibido rentas del trabajo dependientes, en cuyo caso el Impuesto de Segunda Categoría toma el carácter de impuesto único a la renta.

IPCA. Es decir, para los contribuyentes del IA, el IPCA pagado por las empresas sobre las rentas que se remesan, sirve de crédito a su obligación.

DIAGRAMA IV.1
ESQUEMA SINÓPTICO DEL IMPUESTO A LA RENTA CHILENO



Fuente: Elaboración propia.

El cuadro IV.11 muestra la recaudación de los distintos impuestos que componen el Impuesto a la Renta, para el período 1993–2006. Se observa que el IPCA ha estado siempre en torno al 2% del PIB, salvo en los dos últimos años, en que excepcionalmente subió por sobre el 3% del PIB. Si bien en el año 2005 la tasa impositiva se elevó de 16,5% a 17%, esta alza no explica más de 0,1 puntos del PIB. Por lo tanto, la mayor recaudación se explica fundamentalmente por los mejores resultados de las empresas mineras. En efecto, si se excluye a la minería de cobre tanto de la recaudación del IPCA como del PIB, la carga tributaria es 1,8%, 2,1% y 1,5% en los años 2004, 2005 y 2006, respectivamente.

El ISC oscila entre 0,9% y 1,2% del PIB a lo largo del período. En los años 1995 y 2003 hubo caídas de la tasa marginal máxima, de 50% a 45% y de 45% a 40%, respectivamente. En ambos años se aprecia una disminución en la recaudación del impuesto de 0,1 puntos del PIB. Por otro lado, entre 1996 y 1999 la recaudación sube desde 0,9% a 1,2% del PIB, sin que existan alzas de tasas en dicho período. Se presume que esta situación obedece al incremento que experimentaron las remuneraciones en esos años, lo que tiene un efecto en mayor recaudación, producto de la progresividad de las tasas impositivas.

El IGC se presenta neto de los créditos de Primera y Segunda Categoría, con lo cual la recaudación resultante es pequeña, oscilando entre –0,1% y 0,3% del PIB. Como se verá más adelante, en estas cifras incide de manera importante el que la tasa media de los empresarios es cercana, e incluso inferior, al 17% del IPCA, lo que determina que al declarar el IGC muchos de ellos soliciten la devolución de parte del impuesto que soportaron los retiros de utilidades.

Por su parte, la recaudación del IA ha oscilado entre 0,5% y 1,4% del PIB durante el período. Como este impuesto se paga principalmente sobre las remesas de utilidades al extranjero, su volumen queda determinado por la política de distribución de utilidades de los principales inversionistas extranjeros.

En cuanto a la tasa adicional de 40% a las utilidades de las empresas estatales, su recaudación ha sido poco significativa, oscilando entre 0,1% y 0,2% del PIB.

CUADRO IV.11
IMPUESTO A LA RENTA DECLARADO 1993–2007
(En porcentajes)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Porcentaje del total														
Impuestos Declarados	100,0													
Primera Categoría Neta	51,4	49,2	52,7	54,0	53,5	51,2	44,3	45,6	43,9	41,6	45,6	49,9	58,6	63,3
Segunda Categoría	25,0	24,9	23,6	23,2	25,6	28,1	32,3	27,9	28,1	28,6	26,7	25,5	19,2	15,0
Global Complementario Neto	5,7	5,0	3,1	2,5	3,6	4,7	6,3	6,1	6,8	3,1	1,4	0,0	0,1	-0,9
Adicional	15,8	16,7	16,0	15,6	12,9	12,0	13,9	16,7	17,3	22,2	21,6	19,2	18,9	20,5
Tasa 40% empresas estatales	1,5	3,4	3,3	3,7	3,6	3,0	2,2	2,7	3,1	3,4	3,1	3,9	2,1	1,6
Gastos rechazados	0,5	0,8	1,2	1,0	0,8	0,9	0,9	1,0	0,6	1,0	1,4	1,5	0,9	0,2
Término de Giro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3
Porcentaje del PIB														
Impuestos Declarados	3,9	3,9	3,6	4,1	3,9	4,1	3,6	4,3	4,4	4,2	4,2	4,3	5,5	6,8
Primera Categoría Neta	2,0	1,9	1,9	2,2	2,1	2,1	1,6	2,0	1,9	1,7	1,9	2,1	3,2	4,3
Segunda Categoría	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0
Global Complementario Neto	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1
Adicional	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8	0,9	0,9	0,8	1,0	1,4
Tasa 40% empresas estatales	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Gastos rechazados	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
Término de Giro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas obtenidas en www.sii.cl.

Finalmente, son también parte del Impuesto a la Renta el impuesto a los gastos rechazados de las sociedades anónimas, que consiste en una tasa de 35% aplicable sobre aquellos gastos que no son aceptados como tales por la ley y que son asimilables a retiros; y el impuesto por término de giro, que se aplica con una tasa de 35% sobre las utilidades retenidas en la empresa, que no han pagado IGC o IA, al momento de cesar las actividades. Como se ve, ambos impuestos son poco significativos en términos de recaudación.

D.2. Aspectos específicos del diseño del impuesto

D.2.1 Tratamiento preferencial a las rentas empresariales

Ya se señaló que una característica esencial del Impuesto a la Renta es la integración del IPCA, que grava las utilidades de las empresas, con el IGC o el IA, que afectan a las utilidades distribuidas, por la vía de permitir la utilización del primero como crédito contra estos últimos. Con ello se busca evitar la doble tributación de las rentas, de tal forma que quien paga el impuesto en definitiva es la persona natural. Una segunda característica particular del impuesto es la brecha que existe entre la tasa del IPCA (17%) y la tasa marginal máxima del IGC (40%). Esta brecha, más la tributación de las utilidades sobre base retirada, genera incentivos a la elusión, que deben ser frenados a través de normas tales como la presunción de retiros o la tributación especial sobre gastos rechazados. De esta característica del impuesto a la renta deriva también la necesidad de utilizar el Registro de Fondos de Utilidades Tributables (FUT), un registro tal vez único en el mundo, y que constituye uno de los aspectos más engorrosos del impuesto.

El propósito que persigue el actual esquema de tributación de las rentas empresariales es estimular la reinversión de las utilidades. En la medida en que los retiros son castigados con una alta tasa impositiva, los empresarios preferirán la opción de retener las utilidades y, en el mejor de los casos, destinarlas a financiar proyectos de inversión. Sin embargo, no hay pruebas concluyentes sobre este punto. Engel y otros (1998) estiman una demanda de largo plazo por capital en Chile, lo que permite estudiar la sensibilidad del stock de capital deseado por las empresas ante variaciones de las tasas de impuestos. La conclusión es que la demanda agregada de capital no es sensible a la tasa del impuesto a las utilidades retenidas. En un plano más empírico, el impuesto a la renta ofrece a los empresarios variadas formas de retirar utilidades eludiendo el pago del IGC o del IA. Por ejemplo, las empresas con pérdidas tributarias pueden distribuir utilidades financieras sin pagar impuestos. Si bien es cierto que los espacios de elusión se han ido cerrando en los últimos años, en la década de los ochenta había amplias facilidades para este tipo de prácticas. Por ejemplo, la transformación de rentas en ganancias de capital, las cuales se encontraban exentas; la reinversión de utilidades en acciones de pago, que luego eran vendidas; el traspaso de utilidades desde empresas con renta efectiva hacia otras con renta presunta; etc. Es decir, la brecha de tasas era, en la práctica, menor que la simple diferencia entre las tasas legales de impuestos.

Además de ser un incentivo a la inversión, se dice que este esquema de tributación contribuye a aumentar la liquidez de las empresas, lo cual sería especialmente relevante para las empresas pequeñas en países con mercados financieros poco desarrollados, que enfrentan restricciones para acceder a los mercados de capitales. El argumento es que si la empresa retiene utilidades, paga menos impuestos, quedando más recursos disponibles para capital de trabajo. Hsieh y Parker (2006) encuentran evidencia empírica de que el boom de crecimiento e inversión en Chile en la década de los 80, se explica por la reducción de la tasa de impuestos sobre las utilidades retenidas, lo que habría desencadenado los efectos antes descritos. En todo caso, las estadísticas muestran que los pequeños empresarios en su gran mayoría enfrentan tasas marginales de tributación personal inferiores a la tasa del Impuesto de Primera Categoría. En esos casos, la posición de liquidez mejora al distribuir las utilidades, puesto que se accede a la devolución del crédito de Primera Categoría.

Por otro lado, el tratamiento preferencial a las rentas empresariales tiene una serie de problemas y desventajas que deben ser considerados: En primer lugar, aumenta la complejidad del

impuesto a la renta, lo que implica mayores costos de cumplimiento y de administración. En segundo lugar, crea incentivos a la elusión, que deben ser frenados con normas legales, que a su vez agregan más complejidad al sistema tributario. Este es el caso, por ejemplo, de las normas sobre retiros presuntos, creada para evitar una antigua práctica que consistía en comprar a nombre de las empresas bienes raíces, vehículos y otros activos de valor para uso exclusivo de los socios, con lo que se evitaba el retiro de utilidades para el mismo fin; o la tributación especial sobre gastos rechazados.

Por su parte, Zee (1997) señala que este esquema podría ocasionar importantes costos en términos de recaudación, eficiencia y equidad, los cuales deben ser cuidadosamente ponderados frente a los eventuales beneficios. A su juicio, los principales costos son: (1) la excesiva creación de empresas por razones exclusivamente tributarias; (2) la excesiva retención de utilidades en las empresas, lo cual distorsiona el mercado de capitales; y (3) la inequidad que produce en el impuesto progresivo a las personas, cuya carga cae pesadamente sobre los ingresos del trabajo.

D.2.2 Regímenes de tributación de las empresas

La Ley del Impuesto a la Renta admite catorce regímenes distintos de tributación para las empresas. El más utilizado es el régimen general, en el cual se determina la renta por contabilidad completa y al que se encuentran acogidos el 60% de las empresas. Luego, existen cinco regímenes de renta presunta, para los pequeños agricultores, la mediana minería, los pequeños transportistas de carga, los transportistas de pasajeros y la explotación de bienes raíces. Para acogerse a ellos, además de pertenecer a la actividad económica específica, se deben cumplir otros requisitos que establece la ley, relacionados principalmente con el volumen de ventas.

También existen cinco regímenes para pequeños contribuyentes que desarrollen determinadas actividades, a saber: pequeños talleres artesanales, pequeños pescadores artesanales, pequeños mineros, suplementeros y pequeños comerciantes que ejerzan su actividad en la vía pública. Dependiendo de cada caso, a estos contribuyentes se les grava con un impuesto único que puede corresponder a un monto fijo o a un porcentaje de las ventas.

Finalmente, hay tres regímenes simplificados para las empresas de menor tamaño, sin distinción de la actividad económica que desarrollen. El primero, se conoce como la contabilidad simplificada y permite que aquellos contribuyentes con escaso movimiento o con poca instrucción, previa autorización de la administración tributaria, lleven una contabilidad basada en planillas de ingresos y gastos. El segundo, conocido como 14 bis, en referencia al artículo que lo establece, permite que las empresas cuyas ventas anuales sean inferiores a 3.000 UTM paguen los impuestos sólo por las cantidades que distribuyan a sus propietarios, a cualquier título. El tercero, el régimen del artículo 14 ter, permite que las empresas unipersonales, con ventas anuales inferiores a 3.000 UTM, y que además sean contribuyentes de IVA, paguen los impuestos sobre el flujo de caja operativo anual.

La implantación de regímenes simplificados para pequeños contribuyentes se justifican por dos razones: la primera, es que para estas unidades productivas el costo de cumplimiento asociado a la contabilidad completa resulta excesivamente alto, en proporción a los impuestos que les corresponde pagar, lo que introduce regresividad al impuesto. La segunda razón, es que más del 80% de las unidades productivas son microempresas, pero la recaudación que generan es inferior al 1% del total. Por lo tanto, su incorporación a un régimen simplificado, fácil de fiscalizar, permite a la administración tributaria liberar recursos que pueden ser reorientados a fiscalizar otros impuestos de mayor importancia, como el IVA, o bien a fiscalizar el impuesto a la renta de los contribuyentes de mayor importancia.

Ahora bien, una correcta aplicación de regímenes para pequeños contribuyentes, que cumpla con las características deseables de todo sistema tributario, requiere idealmente de la existencia de un único régimen simplificado, accesible a todas las actividades económicas, fácil de declarar y de administrar, y en donde el impuesto guarde relación con la capacidad de pago de los contribuyentes. Esa era la idea original del régimen del artículo 14 ter, esto es, un régimen para todas las empresas de menor

tamaño y que reemplazaría a todos los demás regímenes simplificados. Sin embargo, finalmente se transformó en una opción más y restringido a empresas unipersonales y contribuyentes de IVA.

D.2.3 Otros beneficios tributarios para las empresas

La Ley contempla una serie de beneficios para las empresas que llevan a que la renta para fines tributarios sea menor a la renta determinada bajo los principios de la contabilidad financiera. La depreciación acelerada de los bienes del activo fijo, la amortización acelerada de los gastos de puesta en marcha, el tratamiento tributario del leasing y la deducción de los gastos de fabricación como gastos del período son ejemplos de estas franquicias que permiten postergar el pago de impuestos.

Asimismo, se permite rebajar del impuesto el 4% de la inversión en activos fijos nuevos, con tope de 500 UTM; las donaciones a universidades, institutos profesionales, entidades y proyectos culturales, para financiar proyectos educativos y deportivos, y a entidades con fines sociales, con tope del 3,5% de la utilidad tributaria; el impuesto a los bienes raíces, pagado por las empresas agrícolas e inmobiliarias; y los gastos en capacitación, con tope del 1% de las remuneraciones anuales.

En cuanto al tratamiento de las pérdidas tributarias, se permite que sean deducidas de las utilidades futuras, sin límite de tiempo. Si en el año en que se producen las pérdidas la empresa tiene utilidades acumuladas, se pueden imputar contra esas utilidades y solicitar la devolución del impuesto que pagaron en su oportunidad.

Todos estos beneficios determinan una tasa efectiva de Primera Categoría que es inferior a la tasa legal de 17%. En efecto, en el cuadro IV.11 se muestra que la tasa media del IPCA en 2006 es de 13,5%, aun cuando en dicho cálculo se considera solamente el efecto de los créditos contra el impuesto.

D.2.4 Tributación de las rentas provenientes del arrendamiento de bienes raíces no agrícolas

La tributación de las rentas de arrendamiento de bienes raíces no agrícolas varía en función del tipo de bien raíz, del tipo de contribuyente que lo explota, de la calidad en que lo explota, del monto de la renta y del avalúo fiscal del inmueble, contabilizándose trece formas distintas de tributar, en unos casos sobre la renta efectiva determinada por contabilidad completa, en otros en base a contabilidad simplificada y algunos sobre una renta presunta. Por otro lado, los ingresos de arriendo generados por las denominadas viviendas DFL 2, en alusión al cuerpo legal que las regula, y que representan alrededor del 80% de las viviendas del país, se consideran ingresos no renta.

Este complejo sistema de tributación es producto de la percepción del legislador de una incapacidad de algunos contribuyentes para tributar según el régimen normal. En virtud de ello, se establece un régimen de renta presunta y la posibilidad de llevar una contabilidad simplificada. Así también, se otorgan exenciones basadas en el valor fiscal de la propiedad, a pesar de que éste no guarda relación con la capacidad de pago de los contribuyentes y olvidando que ya existe tramo exento en la escala de tasas de los impuestos personales.

Una tributación homogénea, en la que todas las rentas de arrendamiento se encuentren afectas al impuesto, y que admita una modalidad de registro simplificado de ingresos y gastos para las personas naturales, sería un gran avance en términos de equidad del impuesto y también de simplificación.

D.2.5 Tributación de las rentas de capitales mobiliarios y de las ganancias de capital

La tributación que afecta a las rentas de los capitales mobiliarios –esto es, las generadas por los diversos activos financieros que existen en el mercado– es también heterogénea, y depende principalmente tres variables: (i) el tipo de instrumento financiero que las genera; (ii) la persona que

las percibe; y (iii) el monto de las mismas. Los siguientes son algunos ejemplos que permiten ilustrar los diferencias tratamientos tributarios que la ley da a estas rentas:

- Los intereses de depósitos a plazo y cuentas de ahorro tributan sobre base percibida, mientras que las ganancias en cuotas de fondos mutuos y fondos de inversión lo hacen sobre base realizada. En el caso de los fondos mutuos, la tributación incluso puede ser suspendida cuando los fondos rescatados se reinvierten en otro instrumento similar.
- Los trabajadores dependientes gozan de exención hasta cierto nivel de rentas, por ejemplo, 20 UTM para los intereses financieros– mientras que el resto de contribuyentes no.
- Las cuotas exentas concedidas a los trabajadores dependientes tienen distintos montos, dependiendo del instrumento. Estas exenciones además se superponen con la exención general del IGC.
- Algunos intereses percibidos por contribuyentes no obligados a llevar contabilidad completa están exentos de IPCA y otros están afectos.
- Algunas rentas están sujetas a retención por parte del pagador y otras no.

Una heterogeneidad tal vez mayor que en las rentas de capitales mobiliarios es la que se observa en el tratamiento de las ganancias de capital. La Ley de Impuesto a la Renta trata de manera distinta las ganancias de capital de los siguientes activos: acciones; bonos; derechos sociales; bienes raíces; bienes muebles; pertenencias mineras y derechos de agua; derechos de propiedad intelectual o industrial; bienes en participación de herencia y bienes en liquidación de sociedad conyugal; acciones y derechos de una sociedad legal minera o contractual minera; derechos o cuotas bienes raíces poseídos en comunidad; y vehículos.

Las ganancias de capital en algunos activos y bajo determinadas circunstancias están exentas de impuestos o derechamente no constituyen rentas afectas, como es el caso de las acciones con alta presencia bursátil. Ahora bien, en los casos en que sí están afectas, ya sea a los impuestos normales o al Impuesto Único de Primera Categoría, la base imponible sobre la cual se aplican los impuestos, corresponde a la diferencia entre el precio de venta del activo y su costo de adquisición, reajustado éste último según la variación mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Excepciones a este principio de determinación se hallan en los bonos, en los bienes corporales y en los derechos sociales. En el caso de bonos e instrumentos de este tipo, la ganancia de capital se determina como la diferencia entre el precio de venta y su costo de adquisición descontando lo ya rescatado. En el caso de los bienes corporales, la ganancia de capital se determina como la diferencia entre el precio de venta menos su costo de adquisición depreciado. En el caso de derechos sociales, la ganancia de capital se calcula como la diferencia entre el precio de venta y el valor libro.

Es importante destacar la tributación que da la legislación a las ganancias de capital de bienes raíces. Estas rentas quedan afectas a los impuestos normales cuando son obtenidas por empresas que están obligadas a llevar contabilidad completa. Sin embargo, en casi todas las demás situaciones se consideran ingreso no constitutivo de renta. Evidentemente, hay aquí una fuente importante de pérdida de progresividad del impuesto, por cuanto estas rentas suelen estar más concentradas que otras en los percentiles de altos ingresos. Peor aún, las ganancias de capital exentas son un vehículo para eludir el pago de impuestos, mediante la transformación de rentas afectas en ganancias de capital exentas.

En Chile, desde hace ya varios años, se viene dando una discusión respecto de la conveniencia de aplicar impuestos a las ganancias de capital. Los principales argumentos de quienes abogan por la derogación de este impuesto son, en primer lugar, la supuesta doble tributación que produce, pues gravaría primero el mayor valor del activo y luego los flujos que generaron dicho aumento, y en segundo lugar, la pérdida de competitividad que imprime a los mercados financieros. Esto ha dado lugar a la aprobación de sucesivos cambios legales, que van en la línea de eximir de impuestos a las ganancias de capital en acciones y otros instrumentos de oferta pública. Una situación similar se ha dado también con las rentas de capitales mobiliarios, con el propósito de desgravar las

rentas que se mantienen ahorradas en el sistema financiero –tema que se abordará en la sección siguiente– originando también una serie de cambios menores en la tributación de instrumentos particulares, que hacen cada vez más complejo el impuesto, encareciendo su administración y elevando los costos de cumplimiento.

D.2.6 Incentivos al ahorro y otros beneficios para los trabajadores

La ley contempla algunas franquicias principalmente orientadas a incentivar el ahorro de las personas, las cuales pueden reducir significativamente el pago de impuestos. En primer lugar, se permite deducir de la base imponible de los trabajadores dependientes las cotizaciones obligatorias para fondos de pensiones y seguros de salud. Las primeras equivalen a un 12,3% de la renta mensual (10% de ahorro provisional y 2,3% de comisión y seguro de invalidez) y las segundas un 7% de la renta mensual. En ambos casos se aplica un límite máximo de cotizaciones, equivalente a los porcentajes anteriores aplicados sobre un sueldo máximo imponible de 60 Unidades de Fomento (UF) (aproximadamente 2.400 dólares).

En segundo lugar, tanto los trabajadores dependientes como los independientes tienen derecho a rebajar de la base imponible de sus impuestos personales las cantidades destinadas a “Ahorro Provisional Voluntario”, instrumentos regulados por ley y que tienen como objetivo incrementar las futuras pensiones de los trabajadores. Mediante esta franquicia se pueden deducir hasta 50 UF mensuales (aproximadamente 2.000 dólares).

En tercer lugar, la ley permite la deducción anual de los intereses pagados, devengados en créditos con garantía hipotecaria destinados a la compra o construcción de viviendas. El monto deducible se reduce es menor mientras mayor sea la renta de la persona, y en ningún caso puede exceder de 8 Unidades Tributarias Anuales (UTA) (aproximadamente 6.600 dólares).

Por otro lado, los trabajadores independientes pueden optar entre llevar la contabilidad efectiva de sus gastos o rebajar gastos presuntos iguales al 30% de sus ingresos. Aproximadamente un 80% de ellos opta por la segunda alternativa, puesto que en la práctica los gastos efectivos asociados al ejercicio de una profesión u oficio son bastante inferiores a ese porcentaje.

Finalmente, la ley contempla un incentivo al ahorro conocido como 57 bis, en referencia al artículo que lo establece. Esta franquicia permite postergar el pago de IGC por aquella parte de las rentas que hayan sido ahorradas en instrumentos financieros que determina la ley, hasta el momento en que se produzca el desahorro de estas cantidades. El beneficio funciona en la forma de un crédito contra el citado impuesto al momento del ahorro, equivalente al ahorro neto del ejercicio multiplicado por un 15%; y un débito a reintegrar por concepto de dicho impuesto al momento del desahorro, igual al 15% aplicado sobre el ahorro neto negativo determinado al término del ejercicio.

D.2.7 Franquicias regionales

La legislación chilena contempla diversas franquicias que benefician a determinadas zonas geográficas del país. Entre ellas están las siguientes: (i) El D.S. 341, que exime del IPCA y de IVA a las empresas instaladas en las Zonas Francas de Iquique y Punta Arenas, por las utilidades generadas en dichas zonas; (ii) La Ley N° 18.392 de 1985 que exime del IPCA, por un plazo de 50 años, a las empresas que se instalen físicamente en el territorio de la XII región cuyos límites precisa la ley, y que desarrollen exclusivamente actividades industriales, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo; (iii) La Ley N° 19.149 de 1992, que exime del IPCA, por un plazo de 44 años, a las empresas que se instalen físicamente en las comunas de Porvenir y Primavera, ubicadas en el territorio de la XII región, y que desarrollen exclusivamente actividades industriales, agroindustriales, agrícolas, ganaderas, mineras, de explotación de las riquezas del mar, de transporte y de turismo; (iv) La Ley N° 19.420 de 1995 que establece un crédito tributario por las inversiones efectuadas en las provincias de Arica y Parinacota destinadas a la producción de bienes o prestación de servicios en esas provincias.

Estas franquicias no sólo erosionan la base imponible, sino que además complican la administración del impuesto, pues cada una de ellas tiene distintas reglamentaciones y tratamientos tributarios. También, estas franquicias abren espacios de evasión que no existen en las zonas con régimen de tributación normal, situación especialmente importante en las zonas francas de Iquique y Punta Arenas.

Finalmente, cabe señalar que la existencia de franquicias regionales incentiva a que representantes de otras zonas, con problemas económicos o de otra índole, igualmente atendibles, presionen para obtener tratamientos tributarios especiales.

D.3 Aspectos que afectan la equidad en el impuesto a la renta

D.3.1 Asimetría entre la tributación de las rentas del capital y del trabajo

En Chile las rentas empresariales soportan una carga tributaria menor que las rentas del trabajo, derivada de la aplicación del impuesto sobre la base de los retiros, tal como se explicó en la sección anterior. Una forma de evaluar la magnitud de este beneficio tributario es a través de la cuantificación de la tasa media de tributación que afecta a las rentas empresariales, comparada con la que soportarían bajo un esquema de base devengada, como el que afecta a las rentas del trabajo dependiente. Este cálculo se desarrolla en los cuadros IV.12, IV.13 y IV.14. Un primer aspecto que llama la atención, en el cuadro IV.12, es la tasa promedio de Primera Categoría, la que producto de los créditos y rebajas que concede la legislación, se sitúa en un 13,5% en el año 2006, aún cuando la tasa legal es de 17%. Al agregar los impuestos personales, la tasa promedio sobre las rentas del capital llega a 15,2% en 2006.

CUADRO IV.12
IMPUESTOS PAGADOS POR LAS RENTAS DEL CAPITAL
(En millones de pesos)

	2004	2005	2006
Primera Categoría			
Utilidad Tributaria (1)	7 695 713	10 384 778	12 300 729
x Tasa	16,5%	17,0%	17,0%
= Impuesto antes de créditos y rebajas	1 269 793	1 765 412	2 091 124
- Créditos contra el impuesto	122 218	135 182	156 311
= Impuesto antes de rebajas	1 147 574	1 630 230	1 934 813
- Rebaja SENCE	76 258	61 092	69 754
- PPM utilidades absorbidas	239 033	155 746	167 941
- Otras rebajas	44 560	34 398	36 558
= Impuesto Neto (2)	787 723	1 378 994	1 660 560
Tasa promedio	10,2%	13,3%	13,5%
Impuesto Global Complementario			
Utilidades distribuidas	1 756 792	2 032 923	2 287 080
x Tasa media	11,5%	11,5%	11,5%
= Impuesto según tabla	202 031	233 786	263 014
- Crédito de Primera Categoría	275 212	323 993	358 149
= Impuesto Neto (3)	-73 181	-90 207	-95 135
Impuesto Adicional			
Utilidades distribuidas	876 234	793 661	1 373 199
x Tasa	35%	35%	35%
= Impuesto según tabla	306 682	277 781	480 620

(Continúa)

Cuadro IV.12 (Conclusión)

- Crédito de Primera Categoría	109 709	101 634	175 848
= Impuesto Neto (4)	196 973	176 147	304 771
Total Impuestos sobre las rentas del Capital (5 = 2+3+4)	911 515	1 464 934	1 870 197
Tasa media de impuestos sobre las rentas del capital (5/1)	11,8%	14,1%	15,2%

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas agregadas de las declaraciones de Impuesto a la Renta, proporcionadas por el SII.

CUADRO IV.13
RECAUDACIÓN POTENCIAL CON BASE DEVENGADA

(En millones de pesos)

	2004	2005	2006
Primera Categoría (no cambia)	787 723	1 378 994	1 660 560
Impuesto Global Complementario			
Utilidad Tributaria	5 134 689	7 468 894	7 685 959
x Tasa media	27,0%	27,0%	27,0%
= Impuesto según tabla	1 385 750	2 015 705	2 074 287
- Crédito de Primera Categoría	847 224	1 269 712	1 306 613
= Impuesto Neto (3)	538 526	745 993	767 674
Impuesto Adicional			
Utilidad Tributaria	2 561 024	2 915 884	4 614 770
x Tasa	35%	35%	35%
= Impuesto según tabla	896 358	1 020 559	1 615 169
- Crédito de Primera Categoría	422 569	495 700	784 511
= Impuesto Neto (4)	473 789	524 859	830 659
Total Impuestos sobre las rentas del Capital (5 = 2+3+4)	1 800 038	2 649 847	3 258 893
Tasa media de impuestos sobre las rentas del capital (5/1)	23,4%	25,5%	26,5%

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas agregadas de las declaraciones de Impuesto a la Renta, proporcionada por el SII.

CUADRO IV.14
TASA MEDIA DE LA TRIBUTACIÓN EN BASE A RETIROS EN COMPARACIÓN
CON LA TRIBUTACIÓN EN BASE DEVENGADA

(En porcentajes)

	2004	2005	2006
Tasa media de impuestos sobre las rentas del capital - Base retiros	11,80	14,10	15,20
Tasa media de impuestos sobre las rentas del capital - Base devengada	23,40	25,50	26,50
Diferencial efectivo	11,50	11,40	11,30

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas agregadas de las declaraciones de Impuesto a la Renta, proporcionadas por el SII.

En el cuadro IV.13 se muestra que, de aplicarse la base devengada, la tasa media sobre las rentas del capital habría sido un 26,5% ese mismo año, esto es, 11,3 puntos porcentuales superior a la efectiva, diferencia que es similar en años anteriores (ver cuadro IV.14). Esta diferencia es más o menos la que se produce entre un empresario y un trabajador dependiente con igual nivel de renta, lo

que da cuenta de un sacrificio de la equidad horizontal del sistema tributario en búsqueda de una mayor eficiencia.

No obstante lo anterior, como el tratamiento preferencial a las rentas empresariales no es una rebaja de impuestos sino sólo una postergación de ellos, cabría esperar que la diferencia de tasas medias se revirtiera en algunos años, cuando los retiros y dividendos superen a las utilidades devengadas. En la práctica, esta situación no ha ocurrido. Esto porque anualmente las empresas, en promedio, no distribuyen más allá del equivalente a un tercio de las utilidades devengadas en el mismo año, entendiéndose por utilidades distribuidas aquellas que llegan a manos de personas naturales, para su consumo, o que son remesadas al exterior.

En una economía en crecimiento no es raro que permanentemente se retenga una parte de las utilidades devengadas. Sin embargo, es claro que esta situación se ve exacerbada por el beneficio tributario, cumpliendo así uno de los propósitos para los cuales fue creado, cual es estimular la retención de utilidades.

Sin embargo, el objetivo de estimular la retención de utilidades es cuestionable, puesto que tales utilidades no necesariamente se destinan a inversión productiva. Por ejemplo, llama la atención que más del 50% de las utilidades tributarias que históricamente se han retenido están acumuladas en empresas cuyo giro es el de sociedades de inversión. Estas cifras permiten concluir que el tratamiento preferencial a las rentas empresariales ha estimulado principalmente el ahorro dentro de las empresas, más que la inversión productiva.

D.3.2 La unidad de tributación

Un elemento que incide en la equidad del Impuesto a la Renta, y al que en general se le ha prestado poca atención, es el de la unidad de tributación, vale decir, el conjunto de rentas sobre el que se aplican los impuestos. En Chile, al igual que en prácticamente toda América Latina y gran parte del mundo, la unidad de tributación son los individuos. En otros lugares se acepta como unidad de tributación al matrimonio o incluso al grupo familiar.

La importancia de la unidad de tributación, en relación con la equidad, surge con la aplicación de impuestos progresivos. Cuando el impuesto se aplica sobre los individuos, es posible que dos familias con igual número de integrantes e igual ingreso familiar paguen distinto impuesto. En efecto, si en una de las familias todo el ingreso lo recibe uno de los cónyuges, mientras que en la otra cada uno recibe la mitad, la primera familia soportará una carga tributaria mayor.

Por otro lado, la declaración individual fomenta ciertas figuras de elusión tributaria, que buscan fraccionar las rentas entre todos los miembros de un grupo familiar, para así reducir la carga tributaria conjunta.

La alternativa de la declaración individual es más sencilla y más fácil de controlar. Sin embargo, las herramientas tecnológicas actualmente disponibles facilitarían mucho la labor de administrar y cumplir con declaraciones conjuntas. Si esta alternativa significa mejoras en términos de equidad y eliminación de espacios de elusión, bien valdría la pena estudiar su implementación.

D.3.3 El período de tributación

Otro elemento que reduce la equidad en el Impuesto a la Renta chileno es la aplicación de distintos períodos de tributación, dependiendo del tipo de renta que se perciba. En efecto, para las rentas del trabajo dependiente el período de tributación es el mes; para las rentas de las empresas el período de tributación es prácticamente todo el ciclo de vida de la empresa, puesto que el tratamiento dado a las pérdidas permite recuperar en cualquier momento el impuesto en exceso pagado en períodos anteriores, al tiempo que los propietarios pueden administrar los retiros, que son la base de su tributación personal; y para las demás rentas es el año calendario.

La incidencia del período de tributación sobre la equidad se produce por la aplicación de un impuesto progresivo. Cuando las rentas son variables, mientras menor sea el período de tributación mayor será la carga tributaria soportada. En ese sentido, el actual esquema también beneficia a las rentas empresariales y perjudica a las del trabajo dependiente. A modo de ejemplo, si una persona recibe una renta del trabajo suficientemente alta durante un mes, pagará impuesto en ese período, aun cuando el resto del año quede cesante y su renta anual no supere el tramo exento.

Para avanzar en la solución de este problema existen al menos dos caminos. El primero, es dar a las rentas del trabajo el mismo tratamiento que a las rentas empresariales, permitiendo que los trabajadores lleven contabilidad completa por sus rentas y tributen anualmente por los retiros, tal como si fuesen una empresa cuyo capital es el conocimiento o las habilidades. El segundo, es permitir que los trabajadores dependientes puedan hacer una reliquidación anual de sus rentas, para acceder a la devolución del impuesto pagado en exceso.

D.3.4 Rentas exentas e ingresos no renta

La existencia de rentas exentas merma la recaudación tributaria por dos vías. La primera, es la recaudación que se deja de percibir al no incorporar esas rentas en la base gravable. La segunda, es por la creación de un incentivo a transformar, de manera legal o ilegal, las rentas afectas en rentas exentas.

Un caso especialmente importante es el de las ganancias de capital en bienes raíces, las que no se consideran renta, salvo cuando son obtenidas por una empresa que lleva contabilidad completa. Evidentemente, hay enormes ganancias por este concepto que no están tributando, afectando fuertemente la equidad, puesto que este tipo de rentas se concentran principalmente en los grupos de altos ingresos.

Peor aún, estos activos suelen ser utilizados por las empresas como una forma de distribuir utilidades a los dueños, eludiendo el pago de impuestos personales.

D.3.5 Regímenes simplificados de tributación

En la sección 2.2 se describieron los distintos regímenes tributarios simplificados a los que pueden optar las empresas. Desde el punto de vista de la equidad, se debe notar que algunos de ellos, como el régimen de contabilidad simplificada del artículo 14 ter y los regímenes para pequeños contribuyentes del artículo 22, cumplen efectivamente el rol de reducir los costos de cumplimiento que demanda el régimen general, sin conceder necesariamente alivios en la tributación directa. Otros en cambio, como los regímenes de renta presunta y el régimen simplificado del artículo 14 bis, no sólo reducen los costos de cumplimiento, sino que además reducen la carga tributaria directa de quienes se encuentran acogidos a ellos, afectando negativamente la equidad.

Felizmente, el acceso a los regímenes de renta presunta se ha ido limitando a través del tiempo, concentrándose en los contribuyentes de menor tamaño. La excepción es el transporte de pasajeros, en donde no existe límite de tamaño para acceder, excluyéndose sólo a las sociedades anónimas. Por otro lado, es conocida la práctica de algunas empresas de mayor tamaño que crean sociedades que califican en los regímenes de renta presunta, con el propósito de transferir rentas desde el régimen general hacia el presunto.

E. Evasión en el impuesto a la renta

La evasión es una de las principales fuentes de inequidad de los sistemas tributarios. En efecto, la evasión afecta a la equidad horizontal, puesto que los evasores terminan pagando menos impuestos que aquellos contribuyentes que, con igual capacidad de pago, deciden cumplir sus obligaciones tributarias. Pero la evasión también puede reducir la equidad vertical, sobretudo en los impuestos progresivos a la renta, pues los estímulos a evadir serán mayores mientras más altas sean las tasas

impositivas soportadas. A ello se agrega que las personas de mayores recursos pueden acceder con mayor facilidad a asesorías profesionales que muchas veces promueven estrategias de elusión tributaria o reducen los riesgos del incumplimiento.

Una primera forma de aproximarse al impacto efectivo de la evasión sobre la equidad es contando con estimaciones de su magnitud. En esta parte del presente trabajo se muestran las estimaciones de evasión realizadas para el Impuesto a la Renta de las Empresas (IPCA) y los impuestos personales a la renta (ISC e IGC).

E.1. Estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas

E.1.1 Metodología

La estimación que se muestra a continuación se basa en la metodología desarrollada por Jorratt y Serra (1999). De acuerdo a ésta, la base imponible teórica del impuesto se puede estimar de la siguiente manera:

$$BI = EE + IN + TI - RE - RP - (DT - D) - DON + CM + PT - PEA + GC$$

Donde:

- EE: Excedente de explotación neto
- IN: Intereses netos (recibidos menos pagados)
- RT: Rentas de la tierra netas (percibidas menos pagadas)
- RE: Excedente de explotación de actividades exentas o no afectas
- RP: Excedente de explotación de actividades con renta presunta
- DT: Depreciación tributaria
- D: Depreciación Financiera
- DON: Donaciones aceptadas como gastos
- CM: Ajuste por corrección monetaria y diferencias de cambio
- PT: Pérdidas tributarias del ejercicio
- PEA: Pérdidas de ejercicios anteriores
- GC: Ganancias de capital afectas

La fórmula anterior incorpora dos cambios en relación con la original. La primera, es la adición de los intereses netos y las rentas de la tierra netas, las cuales no forman parte del excedente de explotación en el Sistema de Cuentas Nacionales 1993. La segunda, es la incorporación de las diferencias por depreciación, las que en el trabajo antes citado se omitieron por considerarlas poco significativas. Sin embargo, según las estimaciones de los informes de Gasto Tributario, que se comenzaron a publicar en 2003, estas diferencias son de una magnitud considerable, por lo que corresponde agregarlas a la estimación.

E.1.2 Resultados

En el cuadro IV.15 se muestra el cálculo de la base imponible teórica, detallando el valor de cada componente señalada anteriormente. Se han definido tres indicadores de tasas de evasión, los que se muestran en los cuadros IV.16, IV.17 y IV.18. El primer indicador corresponde a la diferencia entre las bases imponibles teórica y efectiva, dividida por la teórica. El segundo indicador se define como la diferencia entre los resultados tributarios teórico y efectivo (antes del ajuste por pérdidas), dividida por el resultado tributario teórico. Por último, el tercer indicador se calcula como la diferencia entre la recaudación tributaria teórica y efectiva, dividida por la recaudación tributaria teórica.

CUADRO IV.15
ESTIMACIÓN DE LA BASE IMPONIBLE TEÓRICA DEL IMPUESTO
DE PRIMERA CATEGORÍA
(Millones de pesos de cada año)

	2003	2004	2005	2006
1. Utilidad financiera estimada	18 123 989	22 518 415	27 288 219	35 046 015
Excedente de explotación neto	13 317 413	17 083 720	21 271 332	28 452 769
Ingreso mixto	4 049 623	4 560 931	4 776 807	5 020 671
Intereses recibidos	5 613 767	5 610 138	6 849 189	8 468 315
Intereses pagados	-4 833 717	-4 729 694	-5 604 647	-6 856 537
Rentas de la tierra	-23 097	-6 680	-4 461	-39 203
2. Excedente de explotación de actividades no afectas	3 177 286	3 346 733	3 594 676	3 898 199
Propiedad de vivienda, DFL 2 y arriendos	1 175 153	1 178 146	1 238 926	1 302 079
Profesionales independientes	1 945 312	2 124 360	2 296 219	2 447 734
Franquicias regionales	56 821	44 228	59 532	148 386
3. Excedente de explotación de entidades con renta presunta	820 364	912 031	959 651	980 817
Agricultura	164 617	162 910	182 093	184 693
Pequeña y mediana minería	7 371	13 969	19 998	34 425
Transporte	648 377	735 151	757 560	761 698
4. Diferencias temporales entre contabilidad tributaria y financiera	780 566	1 851 388	1 451 549	-3 265 467
5. Donaciones aceptadas como gasto	16 541	17 564	15 338	16 431
6. Corrección monetaria y diferencias de cambio	884 704	230 763	210 429	-160 089
7. Resultado tributario teórico del ejercicio (1 - (2+3+4+5) + 6)	14 213 937	16 621 462	21 477 434	33 255 946
8. Ajuste por pérdidas	1 311 065	1 716 490	2 192 612	3 026 588
Pérdidas de ejercicios anteriores	26 141 290	25 798 048	28 354 509	19 259 982
Pérdidas del ejercicio	27 452 354	27 514 538	30 547 120	22 286 570
9. Base Imponible Teórica (7+8)	15 525 002	18 337 952	23 670 045	36 282 534

Fuente: Elaboración propia.

Cualquiera sea el índice de evasión que se mire, los resultados muestran una tasa de evasión en torno al 50% en 2003, que desciende a niveles en torno al 30% en los años siguientes.

Se debe tener presente que los métodos del potencial teórico basados en cuentas nacionales entregan una buena estimación de la evolución de la tasa de evasión, aunque no necesariamente del valor absoluto de la misma. Esto es así especialmente en la aplicación al impuesto a la renta de las empresas, por cuanto la variable macroeconómica básica, que es el excedente de explotación, es una variable residual dentro de las estimaciones de Cuentas Nacionales, lo que la hace menos precisa.

CUADRO IV.16
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO
DE PRIMERA CATEGORÍA (INDICADOR 1)
(Millones de pesos cada año)

	2003	2004	2005	2006
Base Imponible Teórica	15 525 002	18 337 952	23 670 045	36 282 534
Base Imponible Efectiva	8 338 156	13 212 743	16 736 106	26 404 591
Diferencia	7 186 846	5 125 208	6 933 939	9 877 943
Tasa Evasión 1	46%	28%	29%	27%

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.17
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO
DE PRIMERA CATEGORÍA (INDICADOR 2)
(Millones de pesos de cada año)

	2003	2004	2005	2006
Resultado Tributario Teórico	14 213 937	16 621 462	21 477 434	33 255 946
Base Imponible Efectiva	8 338 156	13 212 743	16 736 106	26 404 591
+ Pérdidas Ejercicios Anteriores	26 141 290	25 798 048	28 354 509	19 259 982
- Pérdidas del Ejercicio	27 452 354	27 514 538	30 547 120	22 286 570
Resultado Tributario Efectivo	7 027 091	11 496 253	14 543 495	23 378 003
Diferencia	7 186 846	5 125 208	6 933 939	9 877 943
Tasa Evasión 2	51%	31%	32%	30%

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.18
ESTIMACIÓN DE LA TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO
DE PRIMERA CATEGORÍA (INDICADOR 3)
(Millones de pesos de cada año)

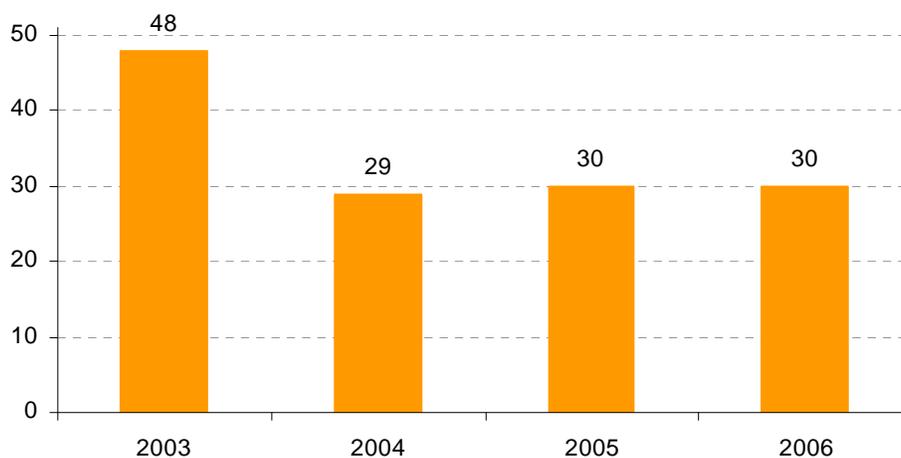
	2003	2004	2005	2006
Base Imponible Teórica	15 525 002	18 337 952	23 670 045	36 282 534
Tasa	16,50%	17,00%	17,00%	17,00%
Impuesto Primera Categoría antes de créditos	2 561 625	3 117 452	4 023 908	6 168 031
Créditos efectivos	-110 776	-123 706	-151 096	-488 123
Recaudación Teórica	2 450 850	2 993 746	3 872 812	5 679 907
Recaudación Efectiva	1 265 020	2 122 461	2 694 042	4 000 657
Evasión	1 185 830	871 285	1 178 770	1 679 250
Tasa Evasión 3	48%	29%	30%	30%

Fuente: Elaboración propia.

Una pregunta interesante de responder es qué efecto ha tenido sobre la tasa de evasión el fuerte incremento en el pago de impuestos de la minería del cobre, experimentado a partir del año 2004. Hay que tener en cuenta que las grandes mineras de cobre, que normalmente no evaden, han contribuido a incrementar de manera importante la recaudación potencial y efectiva del impuesto. Para ello, se hizo el ejercicio de excluir, tanto de la recaudación teórica como de la potencial, el aporte de este sector, tanto de las grandes empresas privadas como de la empresa estatal CODELCO. El impacto en la tasa de evasión se muestra en los gráficos 3 y 4. Se puede ver que una parte de la reducción de la

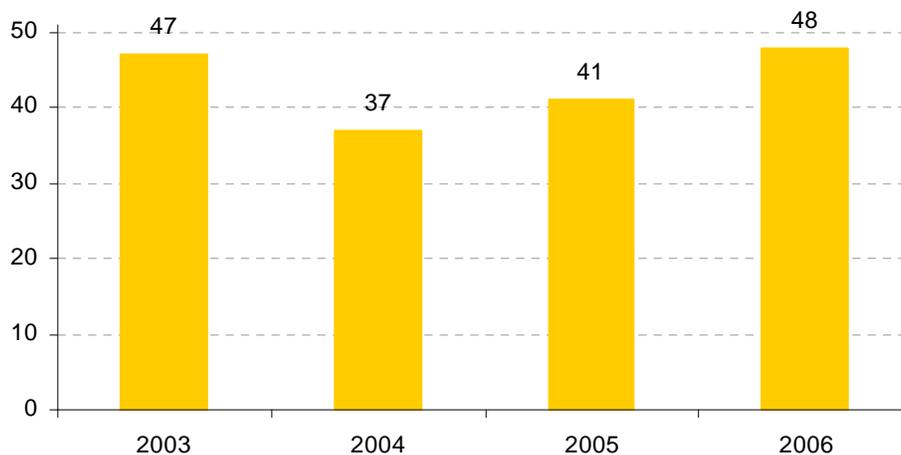
tasa de evasión entre 2003 y 2004, así como la mantención de la tasa en niveles de 30% en los años siguientes, se debe al mayor aporte de CODELCO y las grandes mineras privadas y no se explica sólo por el desempeño de la Administración Tributaria. De hecho, de no ser por los mayores precios del cobre de los años recientes, la tasa de evasión habría experimentado un aumento a partir de 2004.

GRÁFICO IV.3
TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO IV.4
TASA DE EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA DE EMPRESAS EXCLUYENDO A LA MINERÍA DEL COBRE
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

E.2 Estimación de la evasión en el impuesto a la renta personal

El método más adecuado para medir la evasión en un impuesto de tasas progresivas, como el impuesto a la renta personal, es el “Método del Potencial Teórico a partir de Encuestas de Ingresos”. La recaudación potencial se estima a través de encuestas de presupuestos familiares u otras similares, que permiten descomponer la base imponible teórica en tramos de rentas, cosa que no es posible hacer con los agregados de Cuentas Nacionales.

Para el caso de Chile, se utilizó la información de ingresos registrada en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del año 2003. Esta encuesta considera una muestra de 272 mil personas, pertenecientes a 68.150 hogares. Fue levantada entre el 8 de noviembre y el 20 de diciembre de 2003 y tiene representatividad nacional, regional y por zonas (urbana y rural).

E.2.1 Metodología

La primera etapa en la metodología de estimación debe ser el ajuste de los ingresos de la encuesta, pues está comprobado que en las encuestas de hogares existe una significativa subdeclaración de los ingresos familiares⁹⁸, así como también un porcentaje de no respuesta para los distintos tipos de ingresos.

Felizmente, las variables de ingreso de la encuesta CASEN han sido previamente sometidas a procedimientos de ajuste, tanto por no respuesta como por subdeclaración, lo que hace posible trabajar directamente con la base de datos disponible para el público.

De todas formas, conviene explicar en qué consisten ambos tipos de ajuste. En la corrección por no respuesta, se ajustan tres corrientes de ingresos: personas que se declaran ocupadas y no informan su ingreso; personas que se declaran pensionadas y no informan el monto de la pensión; y hogares propietarios de la vivienda y que no reportan arriendo imputado. En general, el ajuste consiste en imputar a cada una de estas personas u hogares el ingreso promedio de las personas de similar nivel de ingresos que sí presentaron respuestas.

Por su parte, en el ajuste por subdeclaración de ingresos, se imputa a cada tipo de ingreso la discrepancia porcentual entre el monto global registrado en la encuesta y su equivalente en cuentas nacionales⁹⁹.

El segundo paso en la metodología es la estimación de la base imponible de cada individuo a partir de las variables de ingreso de la encuesta. La variable de la encuesta CASEN que más se aproxima a la renta tributable es el ingreso autónomo, que incorpora los ingresos líquidos (después de impuestos y cotizaciones sociales) del trabajo dependiente; los ingresos del trabajo independiente; las rentas de capitales mobiliarios; las ganancias de capital realizadas; los ingresos por arriendos de bienes raíces; los retiros de utilidades; los dividendos de acciones; las pensiones y jubilaciones; el cobro de seguros de desempleo; las pensiones asistenciales; el autoconsumo; el autosuministro; el valor locativo; y las donaciones recibidas.

Posteriormente, del ingreso autónomo se dedujeron los siguientes ingresos: el autoconsumo, el autosuministro y el valor locativo, que no son tributables; y las rentas de arrendamiento de bienes raíces, que mayoritariamente se encuentran exentas del impuesto. A su vez, se restó de los ingresos por honorarios el gasto presunto admitido para fines tributarios, equivalente al valor mínimo entre el

⁹⁸ La excepción es el valor asignado al uso de la vivienda propia, que presenta un ostensible grado de sobreestimación (Feres (2007)), por lo que es ajustado a la baja para hacerlo coincidir con las cifras de Cuentas Nacionales.

⁹⁹ La explicación más detallada de la metodología de ajuste se encuentra en Feres (2007).

30% de los ingresos y 15 UTA¹⁰⁰; y para los trabajadores dependientes, las rentas de intereses y dividendos que no excedieran de 20 UTM¹⁰¹, por encontrarse exentas del impuesto.

Existen algunas concesiones tributarias, mencionadas en las secciones anteriores, cuyos montos no guardan relación con ninguna de las variables disponibles en la encuesta, pero que deben ser consideradas, por cuanto pueden afectar significativamente el monto de los impuestos pagados. En estos casos, se hizo una imputación de los montos efectivos, obtenidos del Informe Anual de Gastos Tributarios, elaborado por el SII. En el informe del año 2004, que muestra los gastos tributarios asociados a las rentas percibidas en el año 2003, existe una desagregación a nivel de centiles, la que fue utilizada para imputar el valor de las franquicias según los estratos de ingresos. Las franquicias consideradas en este procedimiento fueron las deducciones por Ahorro Provisional Voluntario (APV); las deducciones de intereses de créditos hipotecarios; la deducción de los dividendos de créditos hipotecarios para viviendas DFL 2 adquiridas en los años 1998 y 1999; el crédito por ahorro neto positivo, del artículo 57 bis; y la deducción del 20% de las inversiones en acciones de pago (ex artículo 57 bis).

Para asegurar concordancia entre los estratos de ingreso de la encuesta CASEN y aquellos del informe de gasto tributario, se creó una variable de ingreso auxiliar similar a la utilizada en dicho informe, y se procedió a ordenar a los individuos de la encuesta de menor a mayor ingreso auxiliar. Posteriormente, se asignó cada gasto tributario de manera aleatoria a los individuos de cada centil de renta.

Con el mismo método anterior, se imputó a cada hogar de la encuesta CASEN el Impuesto a la Renta efectivo, paso necesario para transformar los ingresos de la encuesta CASEN en ingresos brutos.

Sobre la base tributaria resultante, neta de las deducciones por gastos tributarios y antes de impuestos, se aplicó la escala de tasas. Luego, del impuesto así determinado, se restó el crédito por ahorro neto positivo, obteniendo de esta manera el Impuesto a la Renta de cada individuo.

Luego, los resultados se expanden al universo, usando para ello los factores de expansión individuales provistos en la encuesta, obteniéndose de esta manera la recaudación teórica del impuesto, la que es entonces comparada con la recaudación efectiva, determinándose el monto y la tasa de evasión.

E.2.2 Resultados

En el cuadro IV.19 se muestran los resultados de la estimación, según los cuales la evasión de los impuestos personales a la renta fue de un 46% en el año 2003. En el mismo cuadro se muestra también que el número de contribuyentes registrados en las bases de datos tributarias es un 19% inferior al número de personas que perciben rentas tributables, mientras que la base imponible efectiva es un 30% inferior a la base imponible teórica.

CUADRO IV.19
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN EN LOS IMPUESTOS PERSONALES - AÑO 2003
(En personas y millones de pesos)

	Teórico	Efectivo	Brecha	
			Monto	Porcentaje
Número de Contribuyentes	6 826 593	5 498 536	1 328 057	19
Base Imponible (millones de pesos)	26 229 067	18 359 197	7 869 870	30
Recaudación (millones de pesos)	1 689 473	912 053	777 421	46

Fuente: Elaboración propia.

¹⁰⁰ 15 Unidades Tributarias Anuales, equivalentes a US\$12.000, aproximadamente. En rigor, puede haber un gasto efectivo asociado a estas rentas, que haya sido deducido por el encuestado al momento de entregar la información de sus ingresos. Sin embargo, mayoritariamente las personas que optan por rebajar gastos presuntos son aquellas que no tienen gastos efectivos o cuyo monto es irrelevante.

¹⁰¹ 20 Unidades Tributarias Mensuales, equivalentes a US\$1.400, aproximadamente.

Un dato relevante para entender esta alta cifra de evasión es que el 91,7% de la subdeclaración de ingresos se produce en las rentas empresariales –retiros de utilidades y dividendos– mientras que en el resto de las rentas la subdeclaración es de sólo un 8,3% (ver cuadro IV.20). Esta situación se explica, en parte, por las mayores posibilidades de evadir que existen para las rentas empresariales, en contraposición con las rentas del trabajo, las que están sujetas a retención del impuesto por parte del pagador de la renta. Pero también puede ser reflejo de la elusión o planificación tributaria, que es indistinguible de la evasión con el método empleado. En efecto, muchos empresarios reciben los retiros o dividendos en las denominadas sociedades de inversión, con el fin de postergar el pago de los impuestos personales. Es posible que al responder la encuesta estas personas hayan reportado tales rentas como parte de sus ingresos por concepto de retiros o dividendos, a pesar que desde el punto de vista tributario son rentas de una sociedad y por lo tanto no quedan afectas a los impuestos personales.

CUADRO IV.20
BRECHA DE BASE IMPONIBLE POR TIPO DE RENTA – AÑO 2003
(En millones de pesos)

	Teórico	Efectivo	Brecha	Porcentaje de la Brecha Total
Retiros y dividendos	8 677 726	1 463 427	7 214 298	91,7
Otras rentas	17 551 342	16 895 770	655 572	8,3
Total rentas	26 229 067	18 359 197	7 869 870	100

Fuente: Elaboración propia.

En el cuadro IV.21 se muestra la brecha de base imponible y recaudación por decil de ingresos. Cabe destacar que la distribución del ingreso y amplitud del tramo exento determinan que sólo los deciles 9 y 10 queden afectos al impuesto personal a la renta. La tasa de evasión del decil 9 es de un 6%, mientras que la del decil 10 alcanza al 47%. La brecha de base imponible se produce en todos los deciles de ingreso, incluso en los que no quedan afectos al impuesto. Esto se explica en parte por los trabajadores informales, cuya información no es reportada al SII. Esta idea se corrobora en el cuadro IV.22, en que se muestra la brecha de contribuyentes por tramo de renta. En efecto, más del 90% de la brecha se produce en el tramo exento. Pero también se aprecia que en el tramo superior sólo aparece declarando la tercera parte de los que debieran estar ahí, según los datos de la encuesta CASEN.

CUADRO IV.21
BRECHA DE BASE IMPONIBLE Y RECAUDACIÓN POR DECIL DE INGRESOS – AÑO 2003
(En millones de pesos y porcentajes)

Decil de Ingresos	Base Imponible				Recaudación			
	Teórica	Efectiva	Brecha	Brecha (%)	Teórica	Efectiva	Brecha	Brecha (%)
1	369 375	27 598	341 777	93	0	0	0	-
2	666 300	143 396	522 904	78	0	0	0	-
3	836 170	348 834	487 336	58	0	0	0	-
4	981 470	494 509	486 961	50	0	0	0	-
5	1 195 760	638 279	557 482	47	0	0	0	-
6	1 475 566	921 676	553 889	38	0	0	0	-
7	1 832 874	1 335 216	497 659	27	0	0	0	-
8	2 490 181	1 962 554	527 627	21	0	0	0	-
9	3 705 431	3 110 707	594 724	16	25 819	24 383	1 436	6
10	12 675 941	9 376 428	3 299 513	26	1 663 646	887 670	775 976	47
Total	26 229 067	18 359 197	7 869 870	30	1 689 465	912 053	777 412	46

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO IV.22
BRECHA DE NÚMEROS DE CONTRIBUYENTE POR TRAMO DE RENTA, AÑO 2003
(En personas)

Tramo	Teórico	Efectivo	Diferencia	
			Número	Porcentaje
0%	5 676 577	4 517 001	1 159 576	20
5%	790 646	642 868	147 778	19
10%	185 010	181 724	3 286	2
15%	63 688	73 302	-9 614	-15
25%	33 523	37 470	-3 947	-12
32%	18 969	25 065	-6 096	-32
37%	25 919	9 586	16 333	63
40%	32 261	11 520	20 741	64
Total	6 826 593	5 498 536	1 328 057	19

Fuente: Elaboración propia.

F. Recomendaciones

F.1 Recomendaciones de política tributaria

De acuerdo con el análisis de la tributación directa efectuado en los párrafos anteriores, es claro que para una mejora sustantiva de la equidad tributaria en Chile es fundamental incrementar la tributación de las rentas del capital, aproximándola a la de las rentas del trabajo.

Se estima que una reforma en esta línea debiera mantener los tres principios básicos del Impuesto a la Renta, antes mencionados¹⁰². Por otro lado, la reforma para una mayor equidad debería contemplar, como ideas matrices, la derogación de la casi totalidad de las franquicias tributarias actuales, la homogenización de la tributación de los distintos tipos de renta, un incremento moderado de la tasa del impuesto a las empresas y una reducción de las tasas marginales de los impuestos personales.

En términos más específicos, se proponen los siguientes cambios legales:

F.1.1 Cambios de tasas

- a. Aumentar la tasa del impuesto de Primera Categoría desde 17% a un 20% o 25%.
- b. Igualar la tasa marginal máxima de los impuestos personales (ISC e IGC) con la tasa de Primera Categoría.
- c. Aplicar la tributación personal a las rentas empresariales, IGC e IA, sobre base devengada.

La igualación de tasas más la aplicación del impuesto a las rentas empresariales sobre base devengada, permitirían una simplificación radical del Impuesto a la Renta. En efecto, sería posible suprimir el registro FUT, terminar con las presunciones de rentas personales por el uso de los activos de la empresa y simplificar la tributación especial sobre gastos rechazados. Adicionalmente, desincentivaría gran parte de las figuras de elusión y evasión observadas en el sistema actual, en particular la creación de sociedades de inversión con fines exclusivamente tributarios, tal vez la principal forma de elusión de los impuestos personales.

¹⁰² Estos tres principios básicos son: (i) los sujetos de la tributación deben ser las personas naturales; (ii) la base imponible debe ser la renta global; y (iii) el impuesto debe ser progresivo.

F.1.2 Modificaciones a los impuestos personales

- a. Permitir la reliquidación anual del impuesto al trabajo dependiente (ISC), transformando así el período de tributación de mensual a anual, al igual que para el resto de las rentas.
- b. Estudiar mecanismos de tributación familiar, que aseguren una mayor equidad en la tributación de los hogares. Un esquema interesante de explorar en este sentido es el de aplicar la escala de tasas sobre la renta per cápita del hogar, determinando el impuesto a pagar como el impuesto de la renta per cápita multiplicado por el número de integrantes del grupo familiar.
- c. Derogar varios de los incentivos actualmente disponibles, los que tendrían menos justificación al reducir considerablemente las tasas marginales. Por ejemplo, el incentivo al ahorro del artículo 57 bis, la deducción de intereses hipotecarios y las exenciones a las rentas de capitales mobiliarios.

F.1.3 Modificaciones a la tributación de empresas y empresarios

- a. Extender el régimen simplificado del artículo 14 ter a las sociedades y contribuyentes no afectos a IVA. Simultáneamente, derogar todos los demás regímenes de tributación simplificada, vales decir, renta presunta, artículo 14 bis y pequeños contribuyentes.
- b. Derogar el crédito de Primera Categoría por las contribuciones de bienes raíces, actualmente aplicable a las empresas agrícolas, constructoras y de explotación de bienes raíces.
- c. Derogar el crédito del 4% por compras de activo fijo
- d. Eliminar la amortización acelerada de los gastos de organización y puesta en marcha, admitiendo sólo su amortización normal.

F.1.4 Tributación de las ganancias de capital

- a. Gravar con los impuestos normales todas las ganancias de capital actualmente exentas, en particular acciones y bienes raíces.
- b. Para evitar los problemas de sobretributación derivados de la aplicación de impuestos progresivos sobre ganancias de capital realizadas que se han ido devengando durante muchos años, se propone el siguiente mecanismo de tributación:
- c. Incorporación a la renta anual de las ganancias de capital anualizadas, es decir, la ganancia de capital total dividida por el número de años que se mantuvo el activo.
- d. Luego, aplicar al resto de las ganancias de capital, la tasa media de tributación personal.
- e. En el caso particular de las ganancias de capital de los bienes raíces, actualmente no afectas al impuesto cuando son obtenidas por las personas naturales, se propone establecer un tramo exento, en beneficio de aquellas personas que venden su casa habitación.
- f. Se propone definir la ganancia de capital de los bienes raíces como la diferencia entre el precio de venta del bien raíz y su costo de adquisición previamente depreciado, ambos valores actualizados por IPC, e incorporando al costo las mejoras financiadas por el propietario, que sean normalmente evaluadas por el SII. Esto último sería también un incentivo para que los propietarios soliciten el avalúo fiscal de las mejoras, mejorando de paso el rendimiento del Impuesto Territorial.

F.1.5 Tributación de las rentas de capitales mobiliarios

- a. Elevar de 4% a 10% el Impuesto Adicional a las remesas de intereses al exterior.
- b. Permitir a los cotizantes de las AFP la imputación de los créditos de Primera Categoría asociados a los dividendos percibidos por los fondos de pensiones.

F.1.6 Tributación de las rentas de arrendamiento de bienes raíces no agrícolas

Se propone el siguiente esquema de tributación:

- a. Si el bien raíz es explotado por una persona natural que no lleva contabilidad completa, las rentas de arrendamiento estarían exentas del IPCA y afectas al IGC o IA, sobre la base de renta efectiva determinada mediante la contabilidad simplificada del artículo 14 ter.
- b. Si el bien raíz es explotado por una persona natural con contabilidad completa o por personas jurídicas, las rentas de arrendamiento quedarían afectas a IPCA e IGC o IA, determinadas sobre la base de contabilidad completa.
- c. Respecto de las viviendas acogidas al DFL 2, se propone derogar la franquicia para las viviendas DFL 2 que se construyan con posterioridad al cambio legal y por tanto se sometan al tratamiento descrito arriba.

Los cambios propuestos dotarían al Impuesto a la Renta de una mayor equidad, tanto en un sentido vertical como horizontal. Por otro lado, contribuirían a una simplificación radical del impuesto, lo que tendría un doble beneficio: una reducción importante de los costos de cumplimiento y una reducción de la evasión y la elusión. Sobre esto último, los esquemas tributarios simples dejan menos espacios para el hallazgo de resquicios legales que permitan reducir la carga tributaria transgrediendo el espíritu de la ley. Al mismo tiempo, se reducen los costos de administración, lo que posibilita destinar los recursos liberados al combate contra la evasión.

La evaluación cuantitativa de los cambios propuestos está fuera de los alcances de este estudio¹⁰³. Sin embargo, en un estudio anterior, (Jorratt, 2003) se evaluó la aplicación de una reforma similar, con una igualación de las tasas de impuesto a las empresas y marginal máxima de las personas en un 20%, en un esquema tipo flat tax con un tramo exento amplio, combinado con la derogación masiva de incentivos tributarios. El resultado encontrado fue que el esquema propuesto permitía un aumento moderado de la recaudación y una progresión de tasas medias similar al esquema actual.

En consecuencia, es de esperar que la aplicación ya sea de un flat tax con tasa de 25% o de una escala progresiva con una tasa marginal máxima algo superior a 20%, tendría un efecto positivo sobre la progresividad de la estructura tributaria. Este efecto sería aun más positivo si la recaudación adicional derivada de la modificación del impuesto a la renta se compensara con una reducción en la tasa del IVA.

F.2 Recomendaciones de administración tributaria

Las estimaciones de evasión mostradas en este trabajo muestran que aún hay bastante espacio para incrementar la recaudación y la equidad tributaria por la vía de mejorar el cumplimiento. Los cambios legales propuestos en la sección anterior tendrían un efecto positivo en este sentido, como consecuencia de la simplificación del impuesto y el cierre de varios espacios de evasión y elusión.

No obstante lo anterior, hay también otras herramientas en el ámbito de la administración tributaria que pueden ayudar a este fin. El SII ha experimentado una evidente modernización desde principios de los noventa, que ha permitido reducir la evasión en el IVA a niveles cercanos a un dígito. El logro de este objetivo se basa en una serie de estrategias complementarias, tales como la

¹⁰³ Para ello se requiere tener acceso a las bases de datos tributarias, lo que no fue posible.

profesionalización de los recursos humanos, la incorporación de tecnologías de información en los procedimientos de fiscalización masiva, herramientas legales como los cambios de sujeto en el IVA y el aumento progresivo de la dotación. En la etapa actual, probablemente hay mucho que avanzar en la definición de estrategias de selección de contribuyentes a auditar y en la identificación de grupos de riesgo específicos. Para ello, es fundamental contar con una adecuada segmentación de los contribuyentes, basada en criterios tributarios.

Durante los años ochenta y noventa se generalizó entre las administraciones tributarias (AT) la segmentación de contribuyentes por tamaño. Como señala Baer (2006), a partir de entonces muchas AT comenzaron a crear unidades de grandes contribuyentes, responsables del control de un número reducido de contribuyentes, pero que representaban entre un 40% y un 85% de la recaudación. También, en algunos países, se fueron creando unidades de medianos contribuyentes, en tanto que a los pequeños contribuyentes se los abordó por la vía de los regímenes simplificados, como el SIMPLES en Brasil o el Monotributo en Argentina.

En Chile, este proceso fue algo más tardío, comenzando recién el año 2001, con la creación de la Dirección de Grandes Contribuyentes, a cargo de la fiscalización de unas 2 mil empresas grades.

La segmentación por tamaño es útil cuando existen problemas de evasión generalizada y la AT cuenta con pocos recursos, pues en esos casos bien vale la pena concentrarse en controlar a aquellas empresas que pueden potencialmente aportar una gran cantidad de recursos. Sin embargo, en una etapa posterior, cuando se ha mejorado el cumplimiento y se requiere una fiscalización más selectiva, la segmentación por tamaño no es útil, pues presenta problemas como los siguientes:

- a. Empresas de igual tamaño se parecen poco desde el punto de vista tributario. Por ejemplo, un minimarket y una sociedad de inversiones pueden calificar como pequeñas empresas, pero evidentemente las variables tributarias que afectan a ambas son absolutamente distintas. Así también, dentro de las grandes empresas se pueden encontrar contribuyentes tan disímiles como un banco, una empresa minera o una gran tienda.
- b. Por el contrario, empresas de distinto tamaño pueden tener características similares desde el punto de vista tributario, es decir, pueden representar los mismos riesgos de evasión. Es el caso, por ejemplo, de una gran cadena de supermercados que requiere de igual control y servicios que una pequeña cadena regional.
- c. La variable usada para segmentar normalmente es el volumen de ventas, la que lógicamente está contaminada por la evasión. Es decir, una empresa evasora podría ser clasificada, por ese hecho, en un segmento inferior, quedando sometida a controles menos rigurosos o menos adecuados que en caso de conocerse su tamaño real.

El análisis anterior sugiere una segmentación distinta, que tome en cuenta las características tributarias de los contribuyentes y los riesgos particulares de cada grupo. A modo de ejemplo, y sin pretender exhaustividad, si se toman en cuenta las posibilidades de evadir los distintos impuestos, se podrían definir algunos segmentos como los que se presentan en el siguiente cuadro.

CUADRO IV.23
SEGMENTACIÓN POR CARACTERÍSTICAS TRIBUTARIAS

Segmento	Características
Negocios minoristas de menor tamaño	Afectos a IVA, ventas a consumidor final, sin sucursales, el dueño tiene control directo sobre los ingresos. Evade principalmente mediante ventas sin comprobante.
Negocios minoristas de mayor tamaño y empresas con ventas intermedias	Afectos a IVA, obligados a vender con factura o comprobante. Evaden principalmente mediante facturas falsas y abultamiento de créditos.

(Continúa)

Cuadro IV.23 (Conclusión)

Sociedades de inversión	Acumulan utilidades de otras empresas para postergar la tributación con los impuestos personales. Buscan estrategias para retirar o consumir las utilidades sin pagar impuestos.
Sociedades anónimas abiertas y otras grandes empresas reguladas	En general no evaden, pero realizan planificación tributaria.
Empresas con capitales extranjeros e inversiones en el exterior	Sujetas a normativas especiales de precios de transferencia, normas de subcapitalización, etc.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, una segmentación por características tributarias como la sugerida, complementada con la explotación racional de la cuantiosa información acumulada por el SII y la generación de funciones discriminantes que apoyen la selección de contribuyentes a fiscalizar, permitirían dar nuevos pasos en el control de la evasión.

Capítulo V. Ecuador: La tributación directa, evasión y desafíos

Jerónimo Roca^{*}

A. Introducción¹⁰⁴

El objetivo central de este trabajo es analizar las principales características de la tributación directa – imposición sobre la renta y los patrimonios– en Ecuador, atendiendo especialmente su nivel de evasión y su impacto en la equidad (vertical). Ambos aspectos están claramente vinculados. Por ejemplo, el diseño teórico del impuesto a la renta personal puede perseguir un determinado impacto redistributivo que, en la práctica, no se conseguirá si la evasión reduce significativamente la recaudación del impuesto. Más aún, el propio diseño, persiguiendo determinados objetivos de equidad, puede conspirar contra la recaudación del impuesto –y, en consecuencia, contra su capacidad redistributiva– si ofrece oportunidades de evasión y/o elusión (arbitrajes).

Tanto por razones de suficiencia como de equidad, Ecuador necesita aumentar la tributación directa, en particular la del impuesto a la renta personal y la de los gobiernos subnacionales sobre el patrimonio. Por suficiencia: porque es la cuarta presión tributaria más baja de América Latina; porque dicha presión es inferior a la potencial; porque necesita continuar disminuyendo la importancia de los ingresos del petróleo; y porque una descentralización exitosa presupone que los gobiernos subnacionales aumenten sus ingresos propios. Por equidad: porque la muy alta concentración del ingreso –el 10% más rico percibe más del 50% del ingreso total, más de 7 veces lo que percibe el 40% más pobre–, y el deterioro en la distribución del consumo, demandan que el impuesto a la renta personal cumpla un papel redistributivo complementando al gasto público social. La evasión, una de las preocupaciones centrales de este trabajo, conspira tanto contra la suficiencia como contra la equidad, la otra preocupación central de este documento.

^{*} Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

¹⁰⁴ La versión completa del artículo (incluyendo sus anexos estadísticos) fue publicada en la Serie Macroeconomía del desarrollo N° 85 de la CEPAL y puede consultarse en www.cepal.org/publicaciones.

El presente trabajo consta de cinco partes, incluyendo la introducción. La segunda parte del mismo analiza, con una perspectiva de largo plazo (1990–2007), la evolución de los ingresos fiscales de Ecuador, con el objetivo de conocer si el país ha realizado un esfuerzo por aumentar sus ingresos no petroleros, si dicho esfuerzo ha estado orientado a reforzar los pilares tributarios de los países en desarrollo –IVA e imposición a la renta– y, finalmente, si aún hay margen para aumentar la presión tributaria. También incluye una primera aproximación a la tributación directa, revisando su importancia en el sistema tributario del país y en comparación con el resto de América Latina.

En la tercera parte, se describen y analizan las principales características del diseño de la imposición sobre la renta y sobre los patrimonios en Ecuador, procurando prestar especial atención a aquellas características que influyen en las posibilidades de evasión/elusión y en el impacto redistributivo, preocupaciones centrales del trabajo.

El principal propósito de la cuarta parte es estimar la evasión en el Impuesto sobre la Renta, tanto para las Sociedades como para Personas Naturales en Ecuador. Luego de revisar la influencia de diferentes factores en el cumplimiento –inducido o voluntario– del impuesto, se comenta brevemente la metodología empleada y se presentan los resultados obtenidos.

La parte final del trabajo está dedicada a las conclusiones y recomendaciones.

B. El sistema tributario ecuatoriano

La primera sección de esta parte del trabajo analiza, con una perspectiva de largo plazo (1990–2007), la evolución de los ingresos fiscales de Ecuador, con el objetivo de conocer si el país ha realizado un esfuerzo por aumentar sus ingresos no petroleros, si dicho esfuerzo ha estado orientado a reforzar los pilares tributarios de los países en desarrollo –IVA e imposición a la renta– y, finalmente, si aún hay margen para aumentar la presión tributaria. En la segunda sección, se realiza una primera aproximación a la tributación directa –imposición a la renta e impuestos al patrimonio–, revisando su importancia en el sistema tributario del país y en comparación con el resto de América Latina.

B.1 La evolución de los ingresos fiscales en una perspectiva de largo plazo

B.1.1 El esfuerzo por incrementar los ingresos no petroleros

Los ingresos fiscales del Ecuador –petroleros más no petroleros– fueron, en promedio, 27,3% del PIB en el trienio 2005/2007, apenas 1 punto del producto superiores a los del trienio 1990/1992 (26,1% del PIB). No obstante, detrás de esta variación poco significativa para tan largo plazo, debe notarse que:

- a. A lo largo del período analizado, se verifica un sub –período de clara tendencia decreciente entre 1990 y 1998 (cuando los ingresos totales pasan de 27,1% a 17,3% del PIB), y un sub– período de clara tendencia creciente entre 2001 y 2007 (cuando los ingresos totales pasan de 23,3% a 30,2% del PIB).
- b. Como muestra el cuadro V.1, mientras que los ingresos petroleros y el superávit operacional de las empresas públicas no financieras cayeron significativamente entre los trienios 1990/1992 y 2005/2007 (2,9 y 2,4 puntos del producto respectivamente), los ingresos no petroleros (incluidas las contribuciones a la Seguridad Social) crecieron 6,5 puntos del producto, más que compensando la caída de los otros rubros. En efecto, en tanto los ingresos petroleros pasaron de 10,0% del PIB en 1990/1992 a 7,1% en 2005/2007, los no petroleros crecieron de 13,3% del PIB en 1990/1992 a 19,7% en 2005/2007. Como consecuencia, mientras que la participación de los ingresos petroleros en el total de ingresos cayó de 38,4% a 25,9%, la de los no petroleros creció de 50,9% a 72,3%.

CUADRO V.1
ECUADOR – EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO
ENTRE 1990/1992 Y 2005/2007

	En % del PIB			Estructura		
	90/92	05/07	Variación	90/92	05/07	Variación
INGRESOS TOTALES	26,1	27,3	1,2	100,0	100,0	
Petroleros	10,0	7,1	-2,9	38,4	25,9	-12,5
Por exportaciones	8,2	7,0	-1,2	31,6	25,6	-5,9
Por venta de derivados	1,8	0,1	-1,7	6,8	0,3	-6,5
No Petroleros	13,3	19,7	6,5	50,9	72,3	21,4
IVA	3,0	6,0	3,0	11,5	21,9	10,4
ICE	0,7	0,8	0,1	2,8	3,0	0,2
A la renta	1,4	3,5	2,1	5,4	12,8	7,4
Arancelarios	1,8	1,5	-0,3	7,0	5,6	-1,4
Contribuciones Seguridad Social	2,6	3,6	1,0	10,1	13,2	3,1
Otros (Tributarios + No Tributarios)	3,7	4,3	0,6	14,3	15,8	1,5
Superávit operacional EPNF	2,9	0,5	-2,4	11,0	1,8	-9,2

Fuente: Elaboración propia en base a BCE, MEF y SRI.

De lo dicho, resulta que Ecuador ha realizado un esfuerzo importante por aumentar sus ingresos tributarios y, con ello, ha reducido su dependencia de los ingresos petroleros. No obstante, esta afirmación exige ser matizada, lo que se hará más adelante.

B.1.2 El crecimiento de los ingresos no petroleros, ¿ha estado orientado a reforzar los pilares tributarios?

En líneas generales, puede afirmarse que el esfuerzo recaudador de Ecuador se ha orientado a reforzar los dos pilares tributarios de los países en desarrollo: el IVA y el impuesto a la renta¹⁰⁵. En efecto, la recaudación bruta del IVA se duplicó en términos del PIB entre 1990/1992 y 2005/2007, pasando de 3% a 6% del PIB y elevando así su participación en los ingresos totales de 11,5% a 21,9%. En el mismo sentido, la recaudación del Impuesto a la Renta (empresarial y personal) se multiplicó por 2,5, pasando de 1,4% a 3,5% del PIB entre 1990/1992 y 2005/2007 y elevando así su participación en los ingresos totales de 5,4% a 12,8%. El crecimiento de los pilares tributarios –IVA e imposición a la renta– explica casi un 80% del crecimiento de los ingresos no petroleros.

Aunque el esfuerzo por aumentar la recaudación tributaria se ha concentrado en el reforzamiento de los pilares, debe señalarse que no han faltado en Ecuador episodios de tributación “heterodoxa” (impuestos a la circulación de capitales; a la compra –venta de divisas; a las operaciones de crédito en moneda nacional).

Finalmente, la leve caída en la recaudación de aranceles, de 1,8% del PIB en 1990/1992 a 1,5% en 2005/2007, es significativamente menor a la que ha experimentado la mayoría de los países de América Latina, donde los procesos de apertura e integración comercial han determinado caídas más significativas.

B.1.3 Pese al esfuerzo realizado, la presión tributaria está aún por debajo de la potencial

En el cuadro V.2, se presentan los ingresos tributarios del sector público no financiero de Ecuador en el período 2001–2007. En el último trienio, la presión tributaria del país fue, en promedio, 16% del PIB si se incluyen las contribuciones a la Seguridad Social, y 12,4% del PIB si no se

¹⁰⁵ Barreix y Roca (2007) definen como pilar tributario aquel impuesto capaz de generar ingresos significativos y estables, y que se aplica a una base imponible amplia, lo que refuerza su neutralidad y elasticidad.

consideran. Pese al esfuerzo por aumentar su recaudación tributaria, Ecuador aún tiene una de las presiones tributarias más bajas de América Latina. En el año 2007, y sin la Seguridad Social, la presión tributaria de Ecuador (12,9% del PIB) sólo fue superior a la de Haití (9,7%, con el PIB per cápita más bajo de América Latina, US\$ 611 en 2007), a la de México (10,7%, pero con ingresos petroleros de casi 9% del PIB) y a la de Panamá (10,9%, pero con ingresos no tributarios de 5,8% del PIB)¹⁰⁶, ubicándose en el mismo nivel que la de Paraguay (12,8%, pero con ingresos de 4% del PIB por las represas de Itaipú y Yaciretá) y la de Guatemala (12,9%).

Por otra parte, las estimaciones de esfuerzo fiscal disponibles coinciden en que la recaudación tributaria de Ecuador está por debajo de su capacidad tributaria (recaudación potencial). La capacidad tributaria de un país puede definirse como el porcentaje del PIB que dicho país debería recaudar dadas las características que afectan su capacidad de recaudación, como el ingreso per cápita, el volumen de sus exportaciones, sus recursos minerales y la participación de la industria y la agricultura en su producto¹⁰⁷. A su vez, el esfuerzo fiscal se define como la relación entre la recaudación actual como porcentaje del PIB y la capacidad tributaria así definida. Si este coeficiente es menor que uno, indicaría que el gobierno puede introducir cambios en las bases imponibles y/o en las tasas e incrementar así su recaudación sin costos económicos excesivos, en la medida que actualmente está explotando su potencial recaudatorio menos que el promedio de países con similares características. Si, por el contrario, el coeficiente de esfuerzo fiscal es mayor a uno, el sistema tributario estaría recaudando más que su recaudación potencial. Como se dijo, las estimaciones disponibles indican que el índice de esfuerzo tributario de Ecuador es menor a la unidad. Así, por ejemplo, Piancastelli (2001) obtiene para Ecuador un índice de 0,882 y Teera (2001) estima un índice de 0,746¹⁰⁸.

B.2 La importancia de la tributación directa en el actual sistema tributario

El IVA y el Impuesto sobre los Consumos Especiales (ICE) representaron, en promedio, el 55% de la recaudación tributaria en el último trienio, mientras que los impuestos directos –Impuesto a la Renta e impuestos sobre el patrimonio– representaron el 32% de los ingresos tributarios.

El IVA, el gran recaudador del sistema tributario ecuatoriano (6,2% del PIB en 2007), explica por sí solo casi la mitad de la recaudación tributaria. Aún así, es interesante anotar que presenta síntomas de “agotamiento”. En efecto, su recaudación en el trienio 2001-2003 ya había sido, en promedio, 6,5% del PIB, casi un 10% superior a la recaudación promedio del último trienio (6,0% del PIB).

La recaudación del Impuesto a la Renta (3,8% del PIB en 2007, casi 30% de la recaudación tributaria) es la relevante dentro de los impuestos directos. Por el contrario, la recaudación de los impuestos al patrimonio (0,5% del PIB en 2007, la tercera parte de la recaudación de aranceles) sólo representa un 4% de la recaudación tributaria.

¹⁰⁶ De los cuales 3,2% del PIB provienen del Canal.

¹⁰⁷ Trabajando con datos de panel, se determinan los coeficientes de ecuaciones como la que sigue: $T/Y = a + b(Y/N) + c(X/Y) + d(R/Y) + e(A/Y)$, donde: T: recaudación; Y: PIB; N: población; X: exportaciones; R: exportaciones de minerales y petróleo; A: PIB agropecuario. En teoría, se espera que los coeficientes b, c, y d sean positivos y que e sea negativo, dadas las dificultades de recaudar impuestos del sector agrícola. Una vez estimados estos coeficientes, puede obtenerse un valor para la capacidad tributaria de un país sustituyendo en la ecuación anterior el valor para dicho país de las variables explicativas.

¹⁰⁸ Piancastelli (2001) considera una muestra de 75 países, desarrollados y en desarrollo, el período 1985–1995 y los ingresos del Gobierno Central. Por su parte, Teera (2001) trabaja con una muestra de 122 países, desarrollados y en desarrollo, en el período 1975–1998.

CUADRO V.2
ECUADOR – INGRESOS TRIBUTARIOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO EN 2001 – 2007
(En millones de dólares y porcentajes)

1. En millones de dólares	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Ingresos Tributarios con SS	3 132,9	3 918,2	4 189,2	4 737,6	5 541,7	6 722,0	7 524,8	
Ingresos Tributarios sin SS	2 678,2	3 151,8	3 289,7	3 714,0	4 432,7	5 166,0	5 729,3	
IVA	1 456,1	1 670,1	1 737,1	1 886,8	2 166,9	2 444,9	2 752,7	
ICE	153,4	242,7	242,8	270,1	307,6	345,0	349,4	
Renta	571,9	651,0	735,8	880,2	1 185,6	1 452,8	1 688,7	
Patrimonio	97,8	116,9	146,2	156,4	166,9	201,0	197,8	
Arancelarios	354,4	428,4	395,8	469,5	560,8	637,9	700,2	
Otros	44,6	42,7	31,9	50,8	44,9	84,4	40,5	
Seguridad Social	454,6	766,4	899,5	1 023,6	1 109,0	1 555,9	1 795,5	
2. En % del PIB	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 05/07
Ingresos Tributarios con SS	14,7	15,7	14,6	14,5	14,9	16,2	16,9	16,0
Ingresos Tributarios sin SS	12,6	12,7	11,5	11,4	11,9	12,5	12,9	12,4
IVA	6,9	6,7	6,1	5,8	5,8	5,9	6,2	6,0
ICE	0,7	1,0	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Renta	2,7	2,6	2,6	2,7	3,2	3,5	3,8	3,5
Patrimonio	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,4	0,5
Arancelarios	1,7	1,7	1,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5
Otros	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
Seguridad Social	2,1	3,1	3,1	3,1	3,0	3,8	4,0	3,6
3. Estructura sin SS (en %)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 05/07
Ingresos Tributarios sin SS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
IVA	54,4	53,0	52,8	50,8	48,9	47,3	48,0	48,1
ICE	5,7	7,7	7,4	7,3	6,9	6,7	6,1	6,6
Renta	21,4	20,7	22,4	23,7	26,7	28,1	29,5	28,1
Patrimonio	3,7	3,7	4,4	4,2	3,8	3,9	3,5	3,7
Arancelarios	13,2	13,6	12,0	12,6	12,7	12,3	12,2	12,4
Otros	1,7	1,4	1,0	1,4	1,0	1,6	0,7	1,1

Fuente: Elaboración propia en base a BCE, MEF y SRI.

B.2.1 Una primera aproximación a la imposición a la renta

Como se adelantó, la recaudación del impuesto a la renta (empresarial y personal) se multiplicó por 2,5 entre 1990/1992 y 2005/2007, pasando de 1,4% a 3,5% del PIB. Este es el resultado final de un primer período de crecimiento casi nulo –entre 1990 y 1998, cuando la recaudación del impuesto pasó de 1,3% a 1,5% del PIB–, y un segundo período de crecimiento significativo –entre 2000 y 2007, cuando la recaudación pasó de 2% a 3,8% del PIB–.

El propio SRI enfrenta dificultades para desagregar la recaudación total del impuesto a la renta entre empresas y personas naturales, básicamente porque las personas naturales que perciben rentas del trabajo en relación de dependencia, y a quienes las empresas empleadoras efectúan las retenciones correspondientes, no presentan declaración jurada (aunque están obligadas a hacerlo) y porque, a su vez, estas retenciones ingresan a la Administración Tributaria como pagos de las propias empresas (no como retenciones a sus trabajadores). Aún así, en base al impuesto causado (deuda tributaria) por las empresas –petroleras y no petroleras–, a las retenciones que las empresas informan que realizaron a sus trabajadores en relación de dependencia y al impuesto causado de las personas naturales por el resto de las rentas, pudo estimarse la apertura que se informa en el cuadro V.3 para los años 2003 al 2006¹⁰⁹. De lo dicho, surge que el total del impuesto a la renta de este cuadro (causado) y el de los cuadros V.1 y V.2 (recaudación), no necesariamente deben coincidir¹¹⁰.

Con las precauciones que impone la estimación realizada, puede comentarse:

1. En la estructura actual del impuesto a la renta (año 2006), tres cuartas partes corresponden al impuesto sobre la renta empresarial y el cuarto restante al impuesto sobre la renta personal.
2. 30% del impuesto a la renta total corresponde a las empresas petroleras. Debe tenerse presente que PetroEcuador, la petrolera estatal, no paga impuesto a la renta. Por su parte, las multinacionales petroleras que tienen firmados contratos de prestación de servicios deben pagar un 44,4% sobre las utilidades distribuidas y un 25% sobre las reinvertidas. El resto, las que tienen firmados acuerdos de participación, están sujetas al régimen general.
3. Casi dos terceras partes del impuesto a la renta personal corresponde a las rentas del trabajo en relación de dependencia.
4. Entre 2003 y 2006, el impuesto a la renta ha crecido 0,8% del PIB, lo que se explica por el crecimiento de la renta empresarial (de 1,5% a 2,3% del PIB) dado que el impuesto a la renta personal ha permanecido estancado (en torno a 0,75% del PIB).
5. Grosso modo, las empresas petroleras son responsables de un 40% del crecimiento del impuesto entre 2003 y 2006 y las no petroleras del 60% restante.
6. Si se amplía la definición de ingresos petroleros, incluyendo el impuesto a la renta pagado por las empresas del sector y el resultado operacional de las empresas públicas PetroEcuador y FLOPEC, el promedio de dichos ingresos petroleros “ampliados” fue de 7,5% del PIB en 2003-2006, casi un 30% de los ingresos totales del sector público no financiero.

¹⁰⁹ Las empresas informan las retenciones practicadas a sus trabajadores dependientes en el Formulario 103 que, según el SRI, tiene un bajo grado de incumplimiento. El impuesto causado por las personas naturales por las rentas distintas de las del trabajo en relación de dependencia, se obtuvo de los Formularios 102 y 102A.

¹¹⁰ La recaudación del año *t* –formada por el saldo (o crédito) del ejercicio *t*–1 más los anticipos y retenciones por el ejercicio *t*–no necesariamente refleja el impuesto causado por el ejercicio *t*.

CUADRO V.3
ECUADOR – IMPUESTO A LA RENTA DE SOCIEDADES
Y PERSONAS NATURALES – 2003 A 2006

1. En % del PIB	2003	2004	2005	2006
Total impuesto a la renta	2,28	2,70	3,12	3,06
1. Renta Empresas	1,49	1,92	2,35	2,32
Petroleras	0,55	0,70	1,01	0,89
No Petroleras	0,95	1,22	1,35	1,42
2. Renta Personas	0,78	0,78	0,76	0,75
Trabajo en relación de dependencia	0,51	0,50	0,49	0,47
Otras rentas	0,28	0,27	0,27	0,28
2. Estructura	2003	2004	2005	2006
Total impuesto a la renta	100,0	100,0	100,0	100,0
1. Renta Empresas	65,5	71,1	75,6	75,6
Petroleras	24,0	26,1	32,4	29,2
No Petroleras	41,5	45,1	43,2	46,5
2. Renta Personas	34,5	28,9	24,4	24,4
Trabajo en relación de dependencia	22,3	18,7	15,8	15,4
Otras rentas	12,1	10,1	8,6	9,0

Fuente: Elaboración propia en base a SRI y MEF.

Si las estimaciones de esfuerzo fiscal para la recaudación total son objeto de fuertes críticas, más aún lo son aquellas realizadas para impuestos individualmente considerados. Por ese motivo, en lugar de citar estimaciones sobre el esfuerzo tributario de Ecuador en el impuesto a la renta, aquí simplemente se ha preferido realizar las siguientes comparaciones (ver cuadro V.4):

- a) La recaudación total del impuesto a la renta en Ecuador está por debajo del promedio de América Latina (3,1% versus 4,3% del PIB en 2006). La recaudación del impuesto sobre sociedades está por debajo del promedio de la región (2,3% versus 3,1% del PIB) y aún más lo está la del impuesto a la renta personal (0,75% versus 1,25% del PIB).

CUADRO V.4
IMPUESTO A LA RENTA EN AMÉRICA LATINA - AÑO 2006

	Total	Empresas	Personas	Personas / Total
	En % del PIB			(%)
Ecuador	3,06	2,32	0,75	25
América Latina	4,32	3,07	1,25	29
Países CON ingresos fiscales por NR y R ^a	4,29	3,32	0,98	23
Países SIN ingresos fiscales por NR y R ^b	4,45	2,98	1,47	33

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL y SRI.

^a Bolivia (Est. Plur. de), Colombia Chile, México, Panamá, Paraguay y Venezuela (Rep. Bol. de).

^b Resto de países de América Latina.

- b) Respecto a los países con significativos ingresos fiscales por recursos no renovables y renovables (Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Chile, México, Panamá, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela), los países “afines”, la recaudación total del impuesto a la renta de Ecuador está por debajo (3,1% versus 4,3% del PIB), básicamente como consecuencia de la distancia en el impuesto a la renta empresarial (2,3% versus 3,3% del PIB). No obstante, también el impuesto a la renta personal es menor (0,75% versus 0,98% del PIB), pese a que en este grupo de países “afines” la recaudación del impuesto a la renta personal es 22% inferior al promedio de la región (0,98% versus 1,25% del PIB).

- c) Respecto al promedio del grupo restante de países, sus “no afines”, la recaudación total del impuesto a la renta de Ecuador también está por debajo (3,1% versus 4,5% del PIB), tanto por la distancia en el impuesto a la renta personal (0,75% versus 1,47% del PIB) como por la brecha en el impuesto a la renta empresarial (2,3% versus 3% del PIB).

En resumen, la recaudación del impuesto a la renta de sociedades en Ecuador está aproximadamente 1 punto del PIB (2%) por debajo de la recaudación promedio de América Latina, de los países “afines” de la región y de los “no afines”. Este es un indicador indirecto de que existe margen de maniobra para incrementar la recaudación del impuesto a la renta de sociedades. La estimación de evasión que se presentará en la parte D del presente trabajo respalda esta afirmación.

Por otra parte, la recaudación del impuesto a la renta personal es un 40% inferior a la recaudación promedio de América Latina y la mitad de la recaudación promedio de los países “no afines”, que tienen un mayor peso de la imposición a la renta personal. Pero incluso es inferior a la de los países “afines”, que por contar con ingresos fiscales por recursos renovables y no renovables eluden los desafíos –políticos y administrativos– de la imposición global a la renta personal. Por tanto, también existe margen de maniobra para incrementar la recaudación del impuesto a la renta personal y, al igual que en el caso del impuesto a la renta de sociedades, la estimación de evasión que se presentará en la parte D confirma este argumento. Por ejemplo, la recaudación del IVA en 2006 fue casi 8 veces la del impuesto a la renta personal; y la de aranceles –en retroceso a nivel mundial– 2 veces. El Impuesto a la Circulación de Capitales, muy inferior técnicamente al impuesto a la renta, al que sustituyó en 1999, recaudó en dicho año, el único año completo en que estuvo vigente, 2% del PIB, más de 2 veces y media lo que ha venido recaudando el impuesto a la renta personal en términos del producto.

B.2.2 Una primera aproximación a la imposición al patrimonio

La imposición al patrimonio es marginal en las finanzas públicas de Ecuador. En efecto, tal cual se ve en el cuadro V.5, en el período 2001–2007, los impuestos al patrimonio recaudados por el Gobierno Central y los municipios fueron, en promedio, un 0,47% del PIB, representando un 1,8% de los ingresos totales del sector público no financiero y un 3,9% de los ingresos tributarios¹¹¹. Los impuestos al patrimonio que cobra el Gobierno Central en Ecuador son tres: el impuesto a los vehículos motorizados; el impuesto sobre herencias, legados y donaciones; y el impuesto a las tierras rurales, creado por la reciente Reforma Tributaria, que entró en vigencia en enero de 2008¹¹². A su vez, los impuestos al patrimonio que cobran los municipios en Ecuador son cinco: a los predios urbanos, a los predios rurales, alcabalas, a los activos totales y a los vehículos.

En particular, es muy poco relevante la imposición al patrimonio de los municipios, pese a que la Ley les ha otorgado exclusividad para gravar la propiedad inmueble –urbana y rural–. Los municipios ecuatorianos sólo recaudaron por sus cinco impuestos al patrimonio un 0,29% del PIB, en promedio, en 2001–2007. Si bien esta recaudación ha significado un 70% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales, solamente ha representado un 7% de sus ingresos totales, dada la muy baja participación de los ingresos tributarios propios en la estructura de ingresos de los gobiernos subnacionales (10%, en promedio, en 2001–2007), en la que predominan claramente las transferencias del Gobierno Central (75%, en promedio, en 2001–2007). Este es un primer indicador de la subexplotación de la recaudación de impuestos al patrimonio por parte de los gobiernos subnacionales.

¹¹¹ En Ecuador, se distinguen cuatro niveles de gobierno: el central, el provincial (22 provincias), el municipal (219 municipios) y el parroquial (1256 parroquias, 456 urbanas y 793 rurales). Los ingresos propios del nivel provincial no alcanzan al 0,1% del PIB y son, aproximadamente, un 7,5% de sus ingresos totales. A su vez, el único impuesto al patrimonio que perciben las provincias, el 1% adicional a las alcabalas, representa solo el 10% de sus de por sí muy bajos ingresos propios. Por tanto, este trabajo deja de lado a las provincias y solo atiende la imposición patrimonial de los municipios.

¹¹² En rigor, no existe impuesto a las herencias, legados y donaciones como tal, sino que la Ley de Régimen Tributario Interno dice (artículo 36, literal d) que están gravados por el Impuesto a la Renta los beneficiarios de ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones. Solo se cuenta con información sobre su recaudación en el año 2007 (US\$ 3,3 millones); por ese motivo, no se incluyó en el cuadro V.5.

En segundo lugar, esta subexplotación resulta evidente cuando se comprueba que la recaudación del impuesto sobre vehículos motorizados por parte del Gobierno Central ha sido, en promedio, casi un 30% superior a la de los impuestos municipales sobre la propiedad de predios urbanos y rurales en el período 2001–2007, y ha representado, en promedio, casi un 40% de la recaudación total sobre patrimonios en dicho período.

En tercer lugar, en comparación con otros 12 países de América Latina (cuadro V.6), la recaudación de los impuestos prediales en Ecuador (0,14% del PIB) es la menor, junto con la de República Dominicana (0,13% del PIB), siendo solamente un 40% de la recaudación promedio de la muestra (0,35% del PIB).

CUADRO V.6
RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS AL PATRIMONIO E IMPUESTO INMOBILIARIO EN
AMÉRICA LATINA – PAÍSES SELECCIONADOS
(En porcentajes del PIB)

	Año	Impuesto Inmobiliario	Impuestos al Patrimonio
Ecuador	2007	0,14	0,44
Argentina	2006	0,44	3,20
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2006	0,60	3,51
Brasil	2006	0,52	2,78
Chile	2006	0,48	1,70
Colombia	2005	0,69	1,90
Guatemala	2004	0,16	0,16
Honduras	2005	0,31	0,51
México	2004	0,27	--
Paraguay	2006	0,35	0,70
Panamá	2006	0,27	--
Perú	2005	0,15	0,41
República Dominicana	2006	0,13	0,56
Media		0,35	1,44
Mediana		0,31	0,70

Fuente: De Cesare y Lazo (2007) y MEF.

Finalmente, incluso la recaudación del Impuesto Unico sobre los Inmuebles (IUSI) en Guatemala (0,16% del PIB) es superior a la de Ecuador. Téngase presente que, de acuerdo a Sureda (2007), el valor total de los inmuebles afectos al IUSI en Guatemala es aproximadamente 20% del PIB, cifra muy baja como valor del stock de vivienda, lo que confirma la fuerte subestimación que existe en su valoración.

Existe consenso en que los impuestos a la propiedad inmueble –urbana y rural– son la base de la descentralización. Para impulsarla, es altamente recomendable asignar su base imponible a los gobiernos subnacionales, tal cual se hace actualmente en Ecuador. Pero para que la imposición a la propiedad inmueble en Ecuador comience a tener un papel relevante en la descentralización, en corregir el desequilibrio vertical de los municipios (suficiencia) y en la equidad (como complemento de la imposición a la renta, procurando redistribución y desconcentración de la propiedad de la tierra), es condición necesaria que se aproveche su potencial recaudatorio que, como se ha visto, está claramente subexplotado.

CUADRO V.5
ECUADOR – IMPUESTOS AL PATRIMONIO 2001 – 2007
(En millones de dólares, porcentajes y ratios)

1. Millones de US\$	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Total Imposición al Patrimonio	97,8	116,9	146,2	156,4	166,9	201,0	197,8	
Gobierno Central	49,0	48,0	52,0	56,6	62,3	69,6	74,4	
Vehículos Motorizados	49,0	48,0	52,0	56,6	62,3	69,6	74,4	
Municipios	48,8	68,9	94,3	99,8	104,5	131,4	123,4	
A los Activos Totales	14,5	19,2	26,1	29,8	31,9	36,6	36,8	
A los Predios Urbanos	21,5	28,7	42,7	44,4	40,5	49,8	49,0	
A los Predios Rurales	2,1	5,4	8,5	9,3	9,6	11,2	11,6	
Alcabalas	8,6	12,5	12,7	15,6	16,5	27,3	20,8	
A los Vehículos	2,2	3,1	4,3	0,8	6,1	6,5	5,2	
2. En % del PIB	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 01/07
Total Imposición al Patrimonio	0,46	0,47	0,51	0,48	0,45	0,49	0,44	0,47
Gobierno Central	0,23	0,19	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17	0,18
Vehículos Motorizados	0,23	0,19	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17	0,18
Municipios	0,23	0,28	0,33	0,31	0,28	0,32	0,28	0,29
A los Activos Totales	0,07	0,08	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08	0,08
A los Predios Urbanos	0,10	0,12	0,15	0,14	0,11	0,12	0,11	0,12
A los Predios Rurales	0,01	0,02	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
Alcabalas	0,04	0,05	0,04	0,05	0,04	0,07	0,05	0,05
A los Vehículos	0,01	0,01	0,02	0,00	0,02	0,02	0,01	0,01
3. Ratios	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Prom 01/07
PAT / Ingresos Totales SPNF	2,0	1,8	2,1	1,9	1,9	1,8	1,5	1,8
PAT / Ingresos Trib SPNF	3,6	3,7	4,4	4,2	3,8	3,9	3,5	3,9
PAT Municipios / Ingresos Totales Gob Sub	5,9	7,0	9,0	7,1	7,1	7,7	5,0	7,0
PAT Municipios / Ingresos Trib Gob Sub	71,6	69,3	78,0	66,3	69,9	60,9	75,3	70,2

Fuente: Elaboración propia en base a MEF y BCE.

C. La tributación directa en Ecuador: Situación actual y desafíos

En esta parte del trabajo se describen y analizan las principales características del diseño de la imposición sobre la renta y sobre los patrimonios en Ecuador, procurando prestar especial atención a aquellas características que influyen en las posibilidades de evasión/elusión y en el impacto redistributivo, preocupaciones principales del trabajo.

C.1 El sistema de imposición a la renta

Un sistema de imposición a la renta debe gravar armónicamente todas las rentas: la personal – vinculada al trabajo y a los rendimientos del ahorro–, la empresarial –ligada conceptualmente a la inversión– y la internacional –la conexión con las retribuciones a la inversión, el ahorro y los servicios de no residentes–. De lo contrario, se generan “agujeros” por donde la evasión y la elusión filtran los ingresos gravables. Asimismo, debe gravarlas de modo que no permita arbitrajes, es decir, que se disfrace la fuente de una renta para resultar no gravado o gravado a una tasa inferior.

En esta sección se realiza una descripción del diseño actual de la imposición sobre la renta en Ecuador, es decir, se tienen en cuenta las modificaciones introducidas por la reciente Reforma Tributaria (“Ley Reformativa para la Equidad Tributaria en el Ecuador”, de aquí en adelante LRET), que entró en vigencia en enero de 2008. Únicamente a efectos de la presentación, la descripción se organizará analizando separadamente la tributación sobre la renta empresarial, la renta personal y la tributación internacional, aunque procurando tener siempre presentes los vínculos entre ellas.

C.1.1 Impuesto a la Renta Empresarial

El impuesto a la renta empresarial grava la renta de fuente ecuatoriana¹¹³ obtenida por las sociedades nacionales y las sucursales y establecimientos permanentes de sociedades extranjeras a la tasa de 25%. La renta de actividades económicas obtenida por personas naturales es gravada de acuerdo a la estructura de tasas progresivas del impuesto a la renta personal. De este modo, y al igual que en un amplio número de países, Ecuador grava según una distinción jurídica –empresa versus persona natural– aunque económicamente la naturaleza de la actividad sea la misma (empresarial).

Las utilidades reinvertidas en la adquisición de maquinaria y/o equipos nuevos son gravadas a la tasa de 15%¹¹⁴. Por su parte, las utilidades distribuidas a otras sociedades nacionales no son objeto de gravamen adicional y las distribuidas a personas naturales residentes están exoneradas del impuesto a la renta personal. En el mismo sentido, no son gravadas las utilidades remitidas o acreditadas al exterior (una vez pagado el 25% del impuesto a la renta empresarial).

A continuación, se analizan algunos aspectos del diseño del impuesto a la renta empresarial en Ecuador que revisten particular interés por su vinculación con las dos preocupaciones centrales de este trabajo: la evasión/elusión y la equidad asociadas a la tributación directa.

i) Beneficios tributarios

El impuesto a la renta empresarial en la mayoría de los países de América podría definirse como dicotómico pues, pese a la existencia de una tasa nominal alta (28% promedio en 2006), la tasa efectiva es significativamente menor, producto de la concesión de una multiplicidad de beneficios tributarios. Es relevante prestar atención a este punto por al menos tres motivos:

¹¹³ El criterio territorial se ha adoptado en la reciente Reforma Tributaria. Hasta ese momento, Ecuador había seguido el criterio de renta mundial. En el apartado 1.3. (Tributación internacional) se comenta este punto.

¹¹⁴ La exigencia de que sean reinvertidas en la adquisición de maquinaria y/o equipos nuevos se incorporó en la reciente Reforma Tributaria (véase artículo 92 de la LRET).

- estos beneficios implican un gasto tributario –renuncia fiscal– que conspira contra las posibilidades de financiamiento del necesario gasto público social y en infraestructura de los países de la región;
- introducen inequidad horizontal, beneficiando discrecionalmente a determinadas empresas, habitualmente sin racionalidad alguna (suelen otorgarse en sectores donde los países tienen ventajas comparativas) y alegando externalidades que nunca se demuestran; y
- la proliferación de beneficios tributarios aumenta las oportunidades de evasión/elusión.

Ecuador, por el contrario, se encuentra entre los países de América Latina que menos beneficios tributarios concede. El gasto tributario en el impuesto a la renta de sociedades en Ecuador es de los menores de América Latina: 0,4% del PIB en el 2005, según estimaciones del Servicio de Rentas Internas (SRI)¹¹⁵. Por ejemplo, tal cual muestra el cuadro V.7, se sitúa por debajo del de Argentina, Chile, México y República Dominicana.

CUADRO V.7
GASTO TRIBUTARIO EN EL IR SOCIEDADES - PAÍSES SELECCIONADOS
(En porcentajes del PIB)

	% del PIB	Año
Ecuador	0,40	2005
Argentina	0,63	2007
Chile	0,98	2006
México	1,87	2007
República Dominicana	1,30	2006-2007

Fuentes: Ecuador: SRI (2007); Argentina: Ministerio de Economía y Producción (2007); Chile: Servicio de Impuestos Internos (2006); México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007); República Dominicana: Artana (2007).

Adicionalmente, y siempre de acuerdo a esta estimación del SRI, que se detalla en el cuadro V.8, más de la mitad de este gasto tributario (reversiones y amortización de pérdidas tributarias de ejercicios anteriores) es “general”, es decir, no beneficia discrecionalmente a determinadas empresas, sectores o actividades. Este resultado está en línea con la estimación de Roca y Vallarino (2003) para el año 2001.

No obstante, el principal gasto tributario son las “deducciones por leyes especiales”¹¹⁶, que totalizaron 64,3 millones de dólares en 2005 (1,6% de la recaudación neta del SRI; 0,2% del PIB). Un 63% de este gasto tributario beneficia al sector “transporte y comunicaciones”. Nuevamente, el resultado está en línea con el trabajo de Roca y Vallarino (2003) para el año 2001, de acuerdo al cual un 75% del gasto tributario por deducciones por leyes especiales (US\$ 40,5 millones en 2001) beneficiaba a sucursales extranjeras de empresas de transporte aéreo de pasajeros y de carga.

CUADRO V.8
ECUADOR - ESTIMACIÓN DEL GASTO TRIBUTARIO EN IR SOCIEDADES - AÑO 2005

	Millones US\$	% del PIB
Deducciones por Leyes Especiales	64,3	0,2
Reversión de Utilidades	49,4	0,1
Pérdidas tributarias ejercicios anteriores	33,2	0,1
Convenios de Doble Tributación	4,7	0,0
Total	151,6	0,4

Fuente: SRI (2007).

¹¹⁵ Véase SRI (2007 a).

¹¹⁶ “Deducciones por leyes especiales y otras deducciones”; campo 812 del Formulario 101.

La **reversión de utilidades**, que permite reducir el impuesto pagado de 25% a 15%, implicó un gasto tributario, de acuerdo a la estimación del SRI, de US\$ 49,4 millones en 2005 (1,3% de la recaudación neta del SRI; 0,1% del PIB). En la reciente Reforma Tributaria, el gobierno procuró la derogación de este beneficio, por considerar que la reversión no se canaliza a activos productivos. De acuerdo al SRI (2007 b), de las 880 empresas que reinvertieron en el año 2003, 159 incrementaron sus activos fijos mientras que 250 incrementaron ingresos el primer año y 186 en el segundo. Como no fue (políticamente) posible la derogación, se redefinió el beneficio, exigiéndose que las utilidades reinvertidas se destinen “a la adquisición de maquinarias nuevas o equipos nuevos que se utilicen para su actividad productiva”¹¹⁷.

ii) Pago mínimo

La reciente Reforma Tributaria ha redefinido el anticipo del impuesto a la renta de las sociedades (y de las personas naturales y sucesiones indivisas obligadas a llevar contabilidad), haciéndolo funcionar como un pago mínimo. En efecto, antes de la Reforma el anticipo a pagar por estos contribuyentes en el año *t* se fijaba como el 50% del impuesto causado en el ejercicio *t*-1 menos las retenciones que se le practicaron al contribuyente durante dicho ejercicio *t*-1. La Reforma prevé que el anticipo sea ahora el máximo entre (i) el anticipo calculado como se acaba de detallar o (ii) la suma de 0,2% del patrimonio total más 0,2% del total de costos y gastos deducibles más 0,4% del activo total más 0,4% del total de ingresos gravables menos las retenciones del ejercicio anterior. La fórmula puede considerarse “heterodoxa”, pues la mayoría de los países que establecen pagos mínimos lo hacen sobre el valor de los activos o, más recientemente, sobre ventas o ingresos brutos.

El pago de anticipo que exceda el impuesto a la renta del ejercicio podrá ser utilizado (a) solo por el mismo contribuyente, (b) para el pago del impuesto a la renta, y (c) en los cinco ejercicios posteriores a aquel en que se realizó el pago (luego de lo cual se vuelve un pago definitivo).

Con esta medida es esperable, además de un aumento de recaudación, que el SRI estima en aproximadamente 170 millones de dólares (aproximadamente un 15% de la recaudación del impuesto a la renta de empresas en 2007), una mejoría en la equidad horizontal, en la medida que empresas evasoras se verán obligadas ahora a realizar al menos el pago mínimo. No obstante, debe advertirse que este tipo de imposición provoca un efecto cascada, que conspira contra la eficiencia y competitividad.

*iii) Tratamiento diferenciado a los pequeños contribuyentes:
Régimen Simplificado (RISE)*

Hasta la reciente Reforma Tributaria, Ecuador no aplicaba ningún régimen simplificado presuntivo a los pequeños contribuyentes, pese a que en varias ocasiones el Poder Ejecutivo presentó al Congreso proyectos que no lograron aprobación¹¹⁸. Finalmente, en la reciente Reforma Tributaria fue aprobado el Régimen Impositivo Simplificado de Ecuador (RISE)¹¹⁹.

En el contexto de este trabajo, preocupado por la evasión y la equidad asociadas a la tributación directa, el régimen simplificado resulta de interés por dos motivos:

- a. Suele argumentarse que contribuye a abatir la evasión/elusión pues (i) reduce los costos de administración y, con ello, libera recursos de la Administración Tributaria que pueden reasignarse a la fiscalización de los contribuyentes mayores; y (ii) permite a la Administración Tributaria obtener información sobre vendedores y compradores de estos pequeños contribuyentes y, así, mejorar los controles (cruzados) sobre el resto de los contribuyentes.
- b. Dado que comienzan a tributar contribuyentes que antes no lo hacían, se abate la competencia desleal y, con ello, se reduce la inequidad horizontal.

¹¹⁷ Artículo 92 de la LRET.

¹¹⁸ Ecuador sí tenía un régimen de tasa cero en el IVA para los artesanos.

¹¹⁹ Véase artículo 141 de la LRET.

Teóricamente, estos argumentos son de recibo. No obstante, para que en la práctica se confirmen, el régimen simplificado debe ser exitoso en captar (sacar de la informalidad) a un significativo número de potenciales contribuyentes. La pregunta relevante es, entonces, ¿el diseño del régimen simplificado en Ecuador hace presumir que será exitoso?

Para responder a esta pregunta se verán, primero, las principales características del RISE:

1. Sustituye al IVA y al Impuesto a la Renta.
2. Es un régimen de cuota fija. Para determinar la cuota fija mensual que le corresponde pagar, el contribuyente debe, en primer lugar, identificar cuál de las ocho tablas (definidas según la actividad económica) le corresponde (comercio, servicios, manufactura, construcción, hoteles y restaurantes, transporte, agricultura, minas y canteras) y, en segundo lugar, identificar el intervalo de ingresos al que pertenece (siete intervalos en cada tabla). Las cuotas mensuales van desde US\$ 2 hasta US\$ 182 (en el caso de restaurantes y hoteles con ventas entre US\$ 50.000 y US\$ 60.000 anuales).
3. Pueden acogerse al RISE las personas naturales que realicen actividades económicas en forma independiente, siempre que (a) sus ingresos brutos del año anterior no superen los US\$ 60.000 y (b) no tengan más de 10 empleados. También pueden acogerse quienes, además de ingresos por cuenta propia, obtengan rentas del trabajo en relación de dependencia, siempre que éstas no superen el mínimo no imponible del impuesto a la renta personal y que, sumadas a los ingresos obtenidos como independientes, no superen los US\$ 60.000 anuales (y no empleen a más de 10 personas).
4. No pueden acogerse al RISE, entre otros, los profesionales universitarios, los corredores de Bolsa, los agentes de Aduana y quienes organizan espectáculos públicos.

La importancia de los negocios de hogares (microempresas) en Ecuador y el alto porcentaje de los mismos que opera en la economía informal justifican un tratamiento tributario diferencial. En efecto, según USAID (2004), tres de cada cuatro microempresas en Ecuador operan en el sector informal (solo un 25% de ellas tiene número de Registro Único de Contribuyentes –RUC)¹²⁰. A su vez, el SRI (2007a) ha estimado, a partir de la Encuesta de Condiciones de Vida 2005-2006, que existen en el país 2,4 millones de negocios de hogares, y que más de 60% de los mismos opera en la economía informal¹²¹. Sus ingresos totales fueron de US\$ 26.800 millones de dólares, lo que determina un promedio de poco más de US\$ 10.000 anuales por negocio.

Los objetivos perseguidos por los regímenes simplificados en general, y por el RISE en particular, se logran si se verifica una inscripción voluntaria masiva en el RUC, el pago de la cuota y la transferencia de información al SRI. Todos estos objetivos son más ambiciosos que el puro impacto directo en la recaudación, estimado por el SRI en US\$ 13,2 millones (apenas 0,26% de la recaudación neta del SRI en 2007).

Para estimar si el RISE puede resultar exitoso, es conveniente mirar el juego de incentivos (premios y castigos) implícito. Respecto a los premios, debe tenerse en cuenta que los cuentapropistas que operan en el sector informal de la economía perciben un beneficio objetivo al hacerlo –cero impuestos, cero costo de entrada, cero costo de funcionamiento–, ponderado por el riesgo de ser descubiertos y sancionados. Por tanto, abandonar la informalidad y adherir a un régimen simplificado supone que éste representa un beneficio –corregido por riesgo– superior al de la informalidad.

Para las personas naturales que realizan actividades económicas gravadas por el impuesto a la renta y por IVA, el RISE es, aproximadamente, entre un 30% y 50% inferior al pago de impuesto a la renta más IVA que correspondería realizar en el régimen general. Teniendo en cuenta que el IVA se traslada al consumidor final, es más acertado afirmar que un contribuyente RISE puede obtener la

¹²⁰ A partir del reciente cambio metodológico de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (EEDyS) del Instituto Nacional de Estadística y Censos de Ecuador (INEC), el RUC es la variable que se considera para clasificar un negocio como informal.

¹²¹ 1 millón y medio no están inscritos en el RUC.

misma ganancia que un contribuyente del régimen general vendiendo a un precio menor. De este modo, se reduce el premio por evadir y hay un incentivo a salir de la informalidad. Dos advertencias: (a) en caso de que quien compre a un contribuyente RISE no sea un consumidor final sino un productor intermedio gravado con IVA, la ventaja desaparece si dicho comprador –que no podrá deducir IVA por su compra al contribuyente RISE– exige una rebaja adicional en el precio que compense esa no deducción (que es un costo que no tendría si comprara a un contribuyente de IVA); y (b) para las personas naturales que realizan actividades económicas no gravadas por IVA (artesanos, venta de verduras), muy probablemente el RISE no implique ninguna rebaja.

Por otra parte, el régimen simplificado implica una reducción de los costos de cumplimiento¹²².

No obstante, desde el lado de los castigos, el RISE no los contempla para quienes permanezcan en la informalidad. Por el contrario, gran parte del éxito del monotributo en Argentina estuvo en la implementación de un recargo de IVA de 50% en las compras de los contribuyentes “no categorizados” (informales) y en retenciones extras por impuesto sobre la renta. De este modo, para escapar a estas “pinzas”, se adhirieron 1.700.000 contribuyentes. (González, 2006).

Por otra parte, resultaría importante que la Administración Tributaria incorporase algún beneficio adicional para quienes, estando en el RISE, informen sus compras y ventas, de modo de efectivamente usar esta información para mejorar los controles (cruzados) sobre el resto de los contribuyentes.

Finalmente, debe tenerse presente que el RISE puede constituir un incentivo a que las personas naturales que realizan actividades económicas y resultan alcanzadas por las tasas marginales más altas del impuesto a la renta personal, se inscriban en el régimen simplificado para reducir su carga tributaria. Este problema no es exclusivo de Ecuador, sino que es común a (casi) todos los regímenes simplificados. Por ejemplo, una persona natural que venda US\$ 70.000 a consumidores finales y tenga costos operativos de 30% de sus ventas, tiene incentivos a subdeclarar hasta el límite del RISE (US\$ 60.000) pues, como contribuyente RISE, vendiendo al mismo precio podrá obtener una ganancia 10% superior a la del régimen general.

Los límites de ingresos que han sido fijados para entrar en el régimen, relativamente altos, operan como aliciente. En efecto, no resulta claro por qué el RISE admite contribuyentes con hasta US\$ 60.000 de ventas anuales si el promedio de ventas de los negocios de hogares es, como se dijo, US\$ 10.000. Quizás este límite podría disminuirse significativamente, tanto para contribuir a la simplicidad del sistema (reducir el número de franjas de cada tabla) como para reducir las posibilidades de arbitraje. En Costa Rica, por ejemplo, el límite de ventas establecido para calificar como pequeño contribuyente es la mitad del de Ecuador, US\$ 30.000 anuales, y el régimen simplificado representa el 4% de la recaudación tributaria del país.

C.1.2 Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN)

En este apartado se describen las principales características del diseño del IRPN en Ecuador. Las implicancias de estas características en las posibilidades de evasión y la equidad vertical del impuesto, se tratan en la parte D de este trabajo.

- a. *Integral*: El IRPN sigue en Ecuador el modelo integral (o sintético), esto es, se suman (integran) todas las rentas del contribuyente –del trabajo y del capital– en una base imponible única y la misma se grava de acuerdo a una estructura de tasas marginales progresivas.

¹²² Este punto tiene su relevancia. Por ejemplo, en Guatemala un elevado número de contribuyentes (aproximadamente 13.200) optan por pagar un 5% sobre sus ingresos brutos en lugar de liquidar el impuesto sobre su renta neta pese a que pagarían menos si escogiesen esta última opción. El pago “en exceso” es de unos 135 dólares mensuales promedio por empresa. Puede suponerse que se trata de micro y pequeñas empresas que incurrir en este costo para evitar los aún mayores costos de cumplimiento que les ocasionaría el escoger el régimen optativo. Véase Barreix y Roca (2008a) y Jorratt (2007).

- b. *Según la naturaleza jurídica*: El impuesto grava las rentas del trabajo obtenidas en relación de dependencia (sueldos y salarios); las rentas del trabajo de independientes (profesionales, comisionistas, artesanos, agentes, representantes y demás trabajadores autónomos); y las rentas de las personas naturales que realizan actividades empresariales. De este modo, y al igual que en un amplio número de países, Ecuador grava según una distinción jurídica –empresa versus persona natural– aunque económicamente la naturaleza de la actividad sea la misma (empresarial).
- c. *Tributación individual*: El diseño técnicamente correcto es el que da la opción al contribuyente a tributar en forma individual o conjunta (núcleo familiar). En Ecuador, la tributación es individual; no está contemplada la posibilidad de tributación conjunta. Es sabido que la obligatoriedad de la tributación individual introduce inequidad horizontal pues a igualdad de ingresos en un matrimonio (familia), resultará perjudicado (mayor pago) aquel en el que el segundo perceptor no obtenga ingresos o éstos sean muy bajos¹²³. Téngase en cuenta, no obstante, que la reciente Reforma Tributaria ha incorporado la posibilidad de deducir los gastos del cónyuge en educación, salud, vestimenta y alimentación, con los límites que se comentan más adelante.
- d. *Mínimo no imponible (MNI)*: Luego de la reciente Reforma Tributaria, el MNI se mantuvo en los US\$ 7.850 anuales¹²⁴. La propuesta del gobierno, que no pasó la negociación política, era reducirlo a US\$ 5.000 anuales, teniendo en cuenta la incorporación de nuevas exoneraciones y deducciones.
- e. *Rentas exentas*
- Los intereses de depósitos a la vista están exonerados. La Reforma también incluyó dentro de los intereses exonerados aquellos obtenidos por depósitos a plazo fijo a un año o más en instituciones financieras nacionales, y los provenientes de títulos de renta fija de un año o más de plazo¹²⁵.
 - Las pensiones y, en general, todas las prestaciones del Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social (IESS) están exoneradas. Igualmente están exoneradas las pensiones de militares (pagadas por el ISSFA) y las de policías (pagadas por el ISSPOL)¹²⁶. Es interesante señalar que, a la vez que están exoneradas las pensiones, al determinar la base imponible del impuesto se admite la deducción de los aportes personales al sistema de seguridad social (9,35% de los salarios). La mayoría de las legislaciones, por el contrario, optado por el esquema EEG: exonera el aporte jubilatorio (E), exonera los rendimientos de dichos aportes (E) pero grava las jubilaciones (G).
 - A partir de la reciente Reforma Tributaria, la 13ª y 14ª remuneraciones han pasado a estar exoneradas¹²⁷.
 - Otros ingresos exentos son: (i) los obtenidos por discapacitados, con un límite igual al triple del MNI del impuesto a la renta personal¹²⁸; (ii) los obtenidos por

¹²³ Esto se corrige admitiendo que la unidad contribuyente sea la familia y no el individuo. No obstante, como contrapartida, la obligatoriedad de la tributación conjunta introduce dos problemas: (a) existe evidencia empírica de que desincentiva la participación del trabajador secundario (o segundo perceptor) en el mercado de trabajo –pues grava sus rentas a la tasa marginal (más alta) del perceptor principal–, y (b) introduce una “multa matrimonial”, pues el mínimo no imponible del núcleo, que repara en la existencia de economías de escala en el consumo del hogar, es menor que dos veces el mínimo no imponible individual.

¹²⁴ En rigor, en términos reales se redujo dado que no se aplicó el ajuste habitual por la inflación.

¹²⁵ Véase artículo 62 de la LRET.

¹²⁶ El ISSFA es el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, y el ISSPOL el de la Policía.

¹²⁷ Véase artículo 60 de la LRET.

¹²⁸ No deja de ser curioso que se otorgue una exención al propio discapacitado, que puede suponerse que no obtiene ningún ingreso o lo obtiene de muy bajo nivel. La legislación comparada muestra que en estos casos se concede una deducción especial a quien se hace cargo del discapacitado. En efecto, Roca y Vallarino (2003) estimaron, en

las personas mayores de 65 años, con un límite igual al doble del MNI del impuesto a la renta personal; y (iii) las indemnizaciones por seguros (excepto los de lucro cesante).

- f. *Deducciones:* La Reforma Tributaria de diciembre de 2007 ha establecido la posibilidad de que las personas naturales puedan deducir en su liquidación del impuesto a la renta personal determinados gastos personales propios y de su cónyuge e hijos menores de edad o discapacitados, que no perciban ingresos y dependan del contribuyente, hasta en el 50% del total de sus ingresos gravados y sin superar 1,3 veces el MNI del impuesto (US\$ 7.850 x 1,3 = US\$ 10.205). Los gastos personales admitidos son los realizados en (i) alquiler o pago de intereses para adquisición de vivienda; (ii) educación; (iii) salud; (iv) vestimenta; y (v) alimentación.
- g. *Tabla:* Para la liquidación del impuesto, antes de la Reforma Tributaria de diciembre de 2007 se aplicaba a la base imponible la estructura de tasas que figura en el cuadro V.9. La Reforma Tributaria sustituyó esta tabla por la que se presenta en el cuadro V.10.

CUADRO V.9
IRPN - TABLA EJERCICIO 2007 (PRE - REFORMA TRIBUTARIA)
(En dólares y porcentajes)

Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto Fracción básica	% Impuesto Fracción excedente
0	7 850	0	0
7 850	15 700	0	5
15 700	31 400	393	10
31 400	47 100	1 963	15
47 100	62 800	4 318	20
62 800	en adelante	7 458	25

Fuente: Artículo 36 de la Ley de Régimen Tributario Interno (LRTI).

CUADRO V.10
IRPN - TABLA EJERCICIO 2008 (REFORMA TRIBUTARIA)
(En dólares y porcentajes)

Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto Fracción básica	% Impuesto Fracción excedente
0	7 850	0	0
7 850	10 000	0	5
10 000	12 500	108	10
12 500	15 000	358	12
15 000	30 000	658	15
30 000	45 000	2 908	20
45 000	60 000	5 908	25
60 000	80 000	9 658	30
80 000	en adelante	15 658	35

Fuente: Artículo 88 de la Ley de Reforma para la Equidad Tributaria del Ecuador (LRET).

Como se ve:

- Se incorporaron dos tasas marginales en el tramo superior de la escala, pasando a estar gravados al 30% los ingresos entre US\$ 60 mil y US\$ 80 mil, y al 35% los superiores a US\$ 80 mil.

base a las devoluciones de IVA a las que tienen derecho, que los ingresos de discapacitados totalizaron US\$ 0,5 millones en 2001 (año en que el PIB fue de US\$ 21.250 millones).

- Además de los dos tramos anteriores, se incorporó otro, con lo que la tabla actual tiene nueve tramos (el exonerado y ocho gravados).
- h. *Tratamiento de las rentas del capital:* Como se dijo, los dividendos y utilidades son gravados en cabeza de empresa (15% si se reinvierten, 25% si se distribuyen). A nivel personal se exoneran, es decir, cuando se distribuyen no se integran con las demás rentas para ser gravados. Lo mismo sucede con los beneficios distribuidos por los fondos de inversión y otros fondos.

Las demás rentas del capital (intereses¹²⁹, arrendamiento de inmuebles, renta de la tierra, y ganancias de capital) se suman a las demás rentas del contribuyente y se gravan de acuerdo a la estructura de tasas progresivas ya citada.

C.1.3 Tributación Internacional

i) *Rentas del exterior obtenidas por residentes: el regreso a la renta territorial*

Hasta antes de la reciente Reforma Tributaria, Ecuador seguía en su imposición a la renta el criterio de renta mundial (residencia) por el cual, teóricamente, se grava la renta obtenida por los residentes tanto en el país como en el exterior, en oposición al criterio de renta territorial (fuente), que grava la renta obtenida en el país por residentes y no residentes. En la práctica, se gravan además en la fuente ciertas rentas de no residentes (pasivas y activas), con lo que, en rigor, se está ante una tributación mixta (residencia más fuente)¹³⁰.

Teóricamente, la superioridad del criterio de renta mundial parece clara, tanto en la imposición sobre personas naturales como sobre sociedades. No obstante, en la práctica, el principal problema de la renta mundial para países como Ecuador, que aún enfrenta dificultades para fiscalizar satisfactoriamente el IVA, es que demanda un perfecto funcionamiento de la Administración Tributaria y, en particular, del intercambio de información. Este intercambio, aún entre países desarrollados y con décadas de contacto, es bajo, especialmente cuando se trata de información en materia de tributación directa y, peor aún, los especialistas perciben un regreso más que un progreso. Por tanto, en los países en desarrollo, con Administraciones Tributarias más débiles, la superioridad teórica del criterio de renta mundial acaba siendo nominal.

En este sentido, en la Reforma Tributaria de diciembre de 2007, Ecuador ha decidido “regresar” al criterio de territorialidad en la imposición a la renta. En efecto, las rentas, tanto activas como pasivas, obtenidas en el exterior por personas naturales y por sociedades, y que han sido sometidas a imposición en otro Estado, no se gravan en Ecuador¹³¹. El objetivo declarado por las autoridades es el de incentivar la repatriación de rentas obtenidas por ecuatorianos en países con tributación más baja que Ecuador (lo que obligaría, con la legislación anterior a la Reforma, a pagar la diferencia). Según el SRI (2007a), en base a información de la Superintendencia de Bancos, los depósitos del sistema financiero ecuatoriano en el exterior son aproximadamente 2.000 millones de dólares, un 4,5% del PIB¹³².

A este respecto, y teniendo como marco la propuesta de una “renta territorial pragmática”, presentada en Barreix y Velayos (2008), interesa realizar los siguientes comentarios:

- Dadas las dificultades prácticas ya comentadas para una aplicación efectiva del criterio de renta mundial, es compartible el pragmatismo de esta decisión de Ecuador.

¹²⁹ Excepto los de depósitos a la vista y los obtenidos en depósitos a un año o más de plazo.

¹³⁰ Este es el criterio que siguen los sistemas tributarios de los países defensores de la tributación por renta mundial en el país de residencia, los países exportadores de capital. Esta tributación mixta obliga a prever esquemas de corrección, eliminación o prevención de la doble imposición, ciertamente complejos en cuanto quieren cubrir todos los casos posibles, lo que dificulta el buen funcionamiento del sistema tributario y genera mecanismos de contraplanificación fiscal.

¹³¹ Véase artículo 102 de la LRET.

¹³² El PIB del año 2007, de acuerdo al BCE, fue de US\$ 44.490 millones (preliminar).

- La exoneración de las rentas empresariales activas (básicamente utilidades repatriadas desde filiales en el exterior) es justificable pues resulta positivo que estas rentas continúen dentro del circuito inversión–reversión.
- Las rentas activas obtenidas en el exterior por personas naturales residentes (básicamente asistencia técnica) suelen estar sometidas a altas tasas de retención, cercanas a la tasa del impuesto sobre la renta de sociedades, como modo de prevenir la ventaja de la mano de obra extranjera especializada sobre la nacional. Por tanto, aplicar el criterio de renta mundial otorgando un crédito por el impuesto pagado en el exterior, seguramente conduciría al mismo resultado que la exoneración.
- También es compatible la exoneración a las rentas pasivas de capital (básicamente intereses) obtenidas por empresas en el exterior siempre que se repatrien e incorporen al circuito inversión–reversión.
- Respecto a las rentas pasivas de capital (intereses, alquileres, ganancias de capital) obtenidas en el exterior por personas naturales residentes en Ecuador, es razonable que se los grave de manera similar a quienes ahorran en Ecuador. En definitiva, lo que se defiende es que un residente debe pagar sobre su ahorro por gozar del privilegio de la residencia en Ecuador, es decir, poner al ahorro interno en pie de igualdad con el externo a nivel tributario.
- Finalmente, se considera clave para completar la racionalidad de la propuesta (para “cerrar el círculo”) gravar la distribución de dividendos –a personas naturales y los remitidos o acreditados al exterior–, cosa que no hace el sistema tributario ecuatoriano. La exoneración a las rentas obtenidas en el exterior se comparte en la medida que se repatrien e incorporen al circuito inversión–reversión. Lo que no puede haber es renuncia de recaudación sino aplazamiento, porque estas rentas deberían luego ser gravadas cuando se distribuyan dividendos¹³³.

ii) *Rentas de no residentes obtenidas en Ecuador*

Respecto a las rentas de fuente ecuatoriana obtenidas por no residentes, cabe realizar los siguientes comentarios:

- Los dividendos y utilidades acreditados o remitidos al exterior, tanto por sociedades nacionales como por sucursales y establecimientos permanentes de sociedades extranjeras, después del pago del Impuesto a la Renta no son objeto de ningún gravamen adicional, punto que ya ha sido comentado.
- Pagos al exterior
 - a. Las rentas obtenidas en Ecuador por personas naturales no residentes (servicios técnicos y de asistencia técnica) están sometidas a una retención definitiva del 25%.
 - b. Antes de la reciente Reforma Tributaria, los intereses pagados por préstamos del exterior eran deducibles y no estaban sujetos a retención alguna siempre que estuviesen registrados ante el Banco Central del Ecuador (BCE) y la tasa no superara la tasa máxima referencial fijada por el Directorio del BCE. A partir de la Reforma, todos los pagos de intereses al exterior están sujetos a una retención de 25% (excepto los realizados a gobiernos u organismos multilaterales). Esta medida, junto a las normas de subcapitalización que también estableció la reciente Reforma Tributaria, intentan desalentar la práctica de reducir la carga tributaria disfrazando la remisión

¹³³ Si también se optase por gravar las rentas pasivas de capital obtenidas en el exterior por personas naturales residentes, se deberá tener reglas de capitalización débil y determinar un límite de rentas de capital dentro de rentas totales (por ejemplo, 20%) por encima del cual la empresa pasa a tributar al 25%, de modo de evitar que las personas naturales disfracen sus rentas pasivas del exterior de rentas empresariales.

de dividendos de pago de intereses. El rendimiento de esta medida estimado por el SRI (2007 a) es de US\$ 82 millones (0,18% del PIB del año 2007).

C.2 Imposición al patrimonio

C.2.1 Impuestos al patrimonio que cobra el Gobierno Central

Desde que la definición de patrimonio no es trivial, no existe una categorización única de impuestos al patrimonio. Aquí se sigue la clasificación realizada en el excelente trabajo de De Cesare y Lazo (2007).

Los impuestos al patrimonio que cobra el Gobierno Central en Ecuador son tres: el impuesto a los vehículos motorizados; el impuesto sobre herencias, legados y donaciones¹³⁴; y el impuesto a las tierras rurales, creado por la reciente Reforma Tributaria, que entró en vigencia en enero de 2008.

La recaudación del impuesto a los vehículos motorizados¹³⁵ fue, en promedio, 0,18% del PIB en el período 2001-2007, representando un 1,5% de los ingresos tributarios del país.

El impuesto, de carácter anual, grava la propiedad de los vehículos de acuerdo a la tabla que se adjunta (Cuadro V.11), aplicada sobre el avalúo de los vehículos que consta en la base de datos del SRI.

CUADRO V.11
IMPUESTO A LOS VEHÍCULOS MOTORIZADOS - TABLA VIGENTE
(En dólares y porcentajes)

Base imponible		Tarifa	
Desde US\$	Hasta US\$	Sobre la fracción básica US\$	Sobre la fracción excedente %
0	4 000	0	0,5
4 000	8 000	20	1
8 000	12 000	60	2
12 000	16 000	140	3
16 000	20 000	260	4
20 000	24 000	420	5
Más de 24 000		620	6

Fuente: Ley 2001-41, Capítulo I. Suplemento del Registro Oficial N° 325, del 14 de mayo de 2001.

Los dos últimos tramos de la tabla actual fueron incorporados por la reciente Reforma Tributaria¹³⁶. A modo de ejemplo, el propietario de un vehículo avaluado por el SRI en US\$23.000 pagaba antes de la Reforma US\$540 anuales; a partir de la reforma, pagará US\$570.

Este impuesto nacional, administrado por el SRI, se solapa con el impuesto a la propiedad de los vehículos que cobran los gobiernos municipales, aunque la recaudación de este último es menos de un 10% de la del impuesto nacional. Los impuestos a la propiedad de los vehículos suelen asignarse a los gobiernos subnacionales, pues son éstos quienes ejecutan las obras de infraestructura de transporte de las que se benefician los conductores.

¹³⁴ En rigor, no existe impuesto a las herencias, legados y donaciones como tal, sino que la Ley de Régimen Tributario Interno dice (artículo 36, literal d) que están gravados por el Impuesto a la Renta los beneficiarios de ingresos provenientes de herencias, legados y donaciones.

¹³⁵ Véase la Ley 2001-41, Capítulo I. Suplemento del Registro Oficial N° 325, del 14 de mayo de 2001.

¹³⁶ Véase artículo 154 de la LRET.

El impuesto sobre herencias, legados y donaciones fue modificado en la reciente Reforma Tributaria¹³⁷. Antes de la misma, las herencias que superaran el mínimo no imponible del impuesto a la renta personal (US\$7.850) eran gravadas a la tasa única de 5%; luego de la reforma, son gravadas de acuerdo a la tabla que se adjunta (cuadro V.12).

CUADRO V.12
IMPUESTO A LAS HERENCIAS, LEGADOS Y DONACIONES - TABLA VIGENTE
(En dólares y porcentajes)

Fracción básica	Exceso hasta	Impuesto fracción básica	Impuesto fracción excedente
US\$	US\$	US\$	%
0	50 000	0	0
50 000	100 000	0	5
100 000	200 000	2 500	10
200 000	300 000	12 500	15
300 000	400 000	27 500	20
400 000	500 000	47 500	25
500 000	600 000	72 500	30
Más de 600 000		102 500	35

Fuente: Artículo 91 de la Ley de Reforma para la Equidad Tributaria del Ecuador (LRET).

Tanto la introducción de tasas marginales progresivas, para dotar de mayor progresividad al impuesto, como la elevación del mínimo no imponible (de US\$7.850 a US\$50.000) son compatibles. En particular, un mínimo no imponible alto minimiza la discriminación que se introduce al gravar la transferencia intergeneracional de un bien o derecho –casa, empresa o bono– y, por otra parte, no gravar la transferencia intergeneracional que no se realiza en bienes sino, por ejemplo, con una mejor educación (paga), con la que la nueva generación podrá obtener mayores ingresos, o una superior atención de salud privada. Con la nueva tabla, las herencias superiores a los US\$150.000 son las que pasan a pagar más que con la tabla anterior.

Adicionalmente, la Reforma ha dispuesto que en el caso de que los beneficiarios se encuentren dentro del primer grado de consanguinidad, las tarifas de esta tabla se reduzcan a la mitad. Esta discriminación positiva es habitual en este impuesto.

Aunque no es una fuente importante de ingresos –la recaudación en 2007, primer año en que el SRI la informó¹³⁸, fue de US\$3,3 millones–, el impuesto sobre herencias tiene un papel de justicia. Una parte importante del capital en Ecuador es la propiedad inmueble y la misma se valoriza capturando las externalidades de los proyectos públicos –agua, saneamiento, caminos, etc.–, por lo que, atendiendo el principio del beneficio, la sociedad puede reclamar parte de la inversión realizada.

Finalmente, la reciente Reforma Tributaria ha creado el impuesto a las tierras rurales¹³⁹, que grava la propiedad o posesión de los inmuebles rurales de superficie igual o superior a 25 hectáreas ubicados dentro de un radio de 40 kilómetros de las cuencas de agua.

El impuesto anual es de US\$7,85¹⁴⁰ por cada hectárea que sobrepase las 25. Además, multiplicado por 4 es deducible de la base imponible del impuesto a la renta a pagar por la producción de la tierra (hasta el monto de la renta neta). De este modo, funciona como un pago mínimo (el excedente respecto a la renta neta no se puede pasar a ejercicios futuros). Por tanto, si se obtiene una rentabilidad por hectárea de US\$ 31,4 (US\$ 7,85 x 4), el impuesto a la tierra será totalmente deducible

¹³⁷ Véase artículo 91 de la LRET.

¹³⁸ Antes estaba incluida, sin distinguirse, dentro de la recaudación del Impuesto a la Renta.

¹³⁹ Véase artículos 173 a 181 de la LRET.

¹⁴⁰ Uno por mil del mínimo no imponible del impuesto a la renta personal.

del impuesto a la renta y el contribuyente continuará pagando aproximadamente lo mismo¹⁴¹ que antes de la Reforma. Por tanto, la filosofía del impuesto es que cada hectárea debe tener esta rentabilidad mínima de US\$31,4.

El propósito principal del impuesto, según el gobierno, es combatir la alta concentración de la tierra en Ecuador. En efecto, de acuerdo al Censo Agropecuario, sólo un 15,5% de las unidades de producción tienen una superficie de más de 20 hectáreas pero concentran el 80% de la superficie de tierras productivas. Para evitar el impuesto, los propietarios de tierras ociosas se verían empujados a su venta, fomentándose así su desconcentración y redistribución.

La superioridad teórica de los impuestos finalistas como éste es innegable. Pero su gran problema es la aplicación práctica porque, por ejemplo, deberían distinguirse los diferentes tipos de suelos –y forzar al pago mínimo a quienes estuvieran por debajo de la productividad media del suelo en el que producen– y diferenciar entre extensiones –de modo de reconocer la existencia de economías de escala y dar mayor progresividad al impuesto–.

Debe tenerse en cuenta, además, que este impuesto nacional se solapa con el impuesto a la propiedad de predios rurales que cobran los municipios.

C.2.2 Impuestos al patrimonio que cobran los municipios

La recaudación de impuestos al patrimonio de los municipios fue, en promedio, 0,29% del PIB en el período 2001-2007, representando el 61% del total de los impuestos al patrimonio que se cobraron en el país. Los impuestos al patrimonio que cobran los municipios en Ecuador son cinco: a los predios urbanos, a los predios rurales, alcabala, a los activos totales y a los vehículos¹⁴².

La recaudación del impuesto a los predios urbanos fue, en promedio, 0,12% del PIB en 2001–2007, representando un 29% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales pero solo un 3% de sus ingresos totales.

Este impuesto, de exclusiva financiación municipal, grava la propiedad de los predios –el suelo más las edificaciones en él realizadas– ubicados en zonas urbanas. El valor catastral de los predios debe coincidir con los precios de mercado, y la Ley Orgánica Municipal prevé que las municipalidades realicen cada bienio, con carácter obligatorio, actualizaciones de sus catastros¹⁴³.

Los predios con un valor inferior a US\$ 5.000¹⁴⁴ están exentos del pago del impuesto. La tasa aplicable la decide cada municipio dentro de un rango determinado por la Ley Orgánica Municipal, que va del 0,25 por mil al 5 por mil.

Las disposiciones hasta aquí comentadas fueron introducidas por la reforma de septiembre de 2004 (Ley 44/2004), que exigió a los municipios la actualización de sus catastros antes de diciembre de 2005. La aplicación de las nuevas tasas sobre los valores ajustados de las propiedades tendrá lugar

¹⁴¹ Se dice aproximadamente porque el impuesto no se aplica a todas las hectáreas sino a aquellas que sobrepasen las 25.

¹⁴² Si bien la tarifa del impuesto municipal a las patentes (véase Ley Orgánica Municipal codificada, artículos 363 a 367) se determina en función del “capital”, se considera que igualmente constituye un impuesto sobre el permiso para realizar una actividad económica, por lo que no se incluye aquí dentro de los impuestos al patrimonio. Por otra parte, en una definición amplia de imposición al patrimonio también podrían incluirse las contribuciones por mejoras, tributos vinculados a las obras y servicios públicos que pretenden recuperar total o parcialmente su costo gravando a quienes percibieron el beneficio (localizado) de las mismas. (De Cesare y Lazo, 2007). Aquí, no obstante, se prefirió no considerarlas porque no se pudo identificar con precisión su monto. Por ejemplo, de acuerdo a información del MEF (2008 a), en el año 2005 totalizaron US\$ 41 millones, la misma recaudación que el impuesto predial urbano, pero en el año 2007 no figuran.

¹⁴³ Véase artículo 308.

¹⁴⁴ La Ley Orgánica Municipal codificada establece este límite (en el artículo 326) como “25 remuneraciones mensuales básicas mínimas unificadas del trabajador en general”, cuyo valor es de US\$ 200 desde el 1 de enero de 2008.

en el bienio 2007–2008, porque las tarifas que rigieron en el bienio 2006–2007 se calcularon dividiendo el impuesto recaudado en 2005 entre la base actualizada¹⁴⁵.

Dado el incremento en la tributación que implicaría la actualización de los catastros, la propia Ley 44 modificó las tasas del impuesto, sustituyendo el rango anterior, que iba de 3 por mil a 16 por mil, por el rango ya citado, que va de 0,25 por mil a 5 por mil. En la misma línea, la mayoría de 10 municipios analizados por el ex-CONAM¹⁴⁶ (véase Vargas, 2006) ha decidido adoptar como tasa única el 0,25 por mil o, en su defecto, un rango cuya tasa superior en ningún caso supera el 1 por mil (solo un 20% de la tasa máxima posible). Más aun, antes de la Reforma las tasas ya se ubicaban en el piso de la estructura anterior, lo que evidencia escasa voluntad política de los gobiernos municipales para aumentar la recaudación del impuesto.

Por su parte, la recaudación del impuesto a los predios rurales fue, en promedio, 0,02% del PIB en 2001–2007, representando un 5,7% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales y apenas un 0,6% de sus ingresos totales. Los predios con un valor inferior a US\$ 3.000 están exentos del pago del impuesto¹⁴⁷. La tasa aplicable la decide cada municipio dentro de un rango determinado por la Ley Orgánica Municipal, que en este caso va del 0,25 por mil al 3 por mil. Al igual que en el caso del impuesto sobre los predios urbanos, la Ley Orgánica Municipal exigió a los municipios la actualización de sus catastros antes de diciembre de 2005 y la aplicación de las nuevas tasas sobre los valores ajustados de las propiedades rurales en el bienio 2006–2007. Sin embargo, no se observó ningún incremento en la recaudación; en efecto, la recaudación promedio del bienio 2006–2007 (post-reforma) fue de 0,03% del PIB, el mismo nivel que en el bienio anterior.

La recaudación del impuesto de alcabala¹⁴⁸ fue, en promedio, 0,05% del PIB en 2001–2007, representando un 11,8% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales pero solo un 1,2% de sus ingresos totales. El impuesto grava la transmisión (básicamente ventas y donaciones) de bienes raíces y buques a la tasa de 1%.

La recaudación del impuesto a los activos totales¹⁴⁹ fue, en promedio, 0,08% del PIB en 2001–2007, representando un 20,4% de los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales pero solo un 2% de sus ingresos totales. El impuesto grava, con la tasa única de 1,5 por mil, el activo total del año anterior, deducidas las obligaciones de hasta un año de plazo y los pasivos contingentes, de todas las sociedades y de las personas naturales que realizan actividades económicas y están obligadas a llevar contabilidad¹⁵⁰.

En el trabajo de De Cesare y Lazo (2007), se excluyeron los impuestos sobre los activos que actúan como pago mínimo del impuesto a la renta. Como se acaba de ver, ése no es el caso del impuesto a los activos totales que cobran los municipios en Ecuador y, por ese motivo, se lo incluyó dentro de los impuestos al patrimonio.

Finalmente, el impuesto a los vehículos¹⁵¹ grava anualmente su propiedad. El impuesto a pagar va desde los US\$ 5 a los US\$ 70, considerándose el avalúo que conste en el SRI. En el período 2001–2007, su recaudación fue, en promedio, 0,01% del PIB. Este impuesto se solapa con el Impuesto a los Vehículos Motorizados que cobra el Gobierno Central.

¹⁴⁵ Véase Disposición Transitoria Primera de la Ley 44–2004.

¹⁴⁶ Consejo Nacional de Modernización del Estado.

¹⁴⁷ La Ley Orgánica Municipal codificada establece este límite (en el artículo 336) como “15 remuneraciones mensuales básicas mínimas unificadas del trabajador en general”.

¹⁴⁸ Véase Ley Orgánica Municipal codificada, artículos 344 a 352.

¹⁴⁹ Véase Ley 006 del Control Tributario y Financiero de 1988, Título III, Capítulo III.

¹⁵⁰ Las personas naturales que realizan actividades económicas y están obligadas a llevar contabilidad son aquellas que operan (al 1 de enero de cada ejercicio) con un capital propio que supera los US\$ 24.000 o cuyos ingresos brutos del ejercicio inmediato anterior superan los US\$ 40.000.

¹⁵¹ Véase Ley Orgánica Municipal codificada, artículos 355 a 359.

D. Evasión en el impuesto sobre la renta

El principal propósito de esta parte del estudio es estimar la evasión en el Impuesto sobre la Renta en Ecuador, tanto para las Sociedades (IRS) como para las Personas Naturales (IRPN). Para el primero de los mismos, la sección D.1 presenta el escenario del fenómeno, donde se comentan brevemente algunos posibles determinantes de la evasión. Luego, se explica resumidamente la metodología seguida y finalmente se presentan los resultados obtenidos. En la sección D.2 se presenta el escenario del fenómeno para el IRPN, es decir, se revisa la influencia de diferentes factores en el cumplimiento –inducido o voluntario– del impuesto. Por último, se muestran los resultados de la estimación de la evasión.

D.1 Evasión en el Impuesto sobre la Renta de las Sociedades (IRS)

D.1.1 El escenario

i) Enforcement: el papel de la Administración Tributaria

Las nuevas jerarquías del SRI, que asumieron en enero de 2007, consideran que en la gestión anterior prevaleció la visión del contribuyente como “cliente” (y no como potencial evasor), provocando que éste percibiera una menor probabilidad de ser auditado y sancionado. Por tanto, el objetivo declarado de las nuevas jerarquías es elevar la sensación de riesgo por incumplimiento. Los principales instrumentos para ello son: (a) un aumento y rediseño de las auditorías y (b) cambios al Código Tributario, básicamente en lo relativo al régimen sancionatorio, también introducidos en la reciente Reforma Tributaria, que entró en vigor en enero de 2008. En apoyo a las medidas anteriores, la Reforma también incorporó (c) legislación sobre fiscalidad internacional y (d) otras medidas–reformulación del anticipo del Impuesto a la Renta de Sociedades (IRS), tratamiento del lease back, requisitos formales para la deducción de gastos y determinación presuntiva de renta por coeficientes.

ii) Los difíciles de gravar (hard to tax): la importancia de las multinacionales

Son varios los indicadores que muestran la importancia de las empresas multinacionales, en particular las petroleras, en la economía ecuatoriana. En relación a la tributación a la renta, y como se vio anteriormente, aproximadamente un 30% de la recaudación total de dicho impuesto, casi 1% del PIB, proviene de las multinacionales petroleras. Recuérdese que PetroEcuador, la petrolera estatal, no paga el IRS. A su vez, las multinacionales petroleras que tienen firmados contratos de prestación de servicios deben pagar un 44,4% sobre las utilidades distribuidas y un 25% sobre las reinvertidas. El resto, las que tienen firmados acuerdos de participación, están sujetas al régimen general.

No obstante la importancia de las empresas multinacionales en la recaudación, es también necesario tener presente que cuentan con una batería de opciones para disminuir artificialmente su carga tributaria (precios de transferencia, subcapitalización, etc.)¹⁵², cuyo uso podría explicar una parte importante de la brecha entre recaudación potencial y real.

iii) Concentración de la recaudación

En línea con lo que sucede en la mayoría de los países de América Latina, la concentración de la recaudación en el IRS en Ecuador es muy significativa. En efecto, en los años 2004 a 2006, aproximadamente 100 empresas “top” (entre un 0,1% y un 0,2% del total de contribuyentes) explicaron en promedio el 70% del IRS causado. Casi el 90% del IRS causado provino, en los tres años, del 1% superior de contribuyentes. Como contrapartida, aproximadamente el 95% inferior de contribuyentes solo explicó entre un 3% y un 4% del IRS causado.

Otro modo de analizar este fenómeno de la concentración es mirando la participación de las diferentes actividades económicas en la recaudación total del IRS. Desde este ángulo sobresale, claro

¹⁵² Para una excelente tipología de las estrategias fiscales en el escenario de la fiscalidad internacional, véase Sanz Gadea (2005).

está, la importancia del sector petrolero, cuya participación en el IRS causado fue de 37% en 2004 elevándose a 43% en el 2005. Es decir, cuatro de cada diez pesos de IRS provienen del sector petrolero.

En relación a la evasión y su control, esta alta concentración de la recaudación –en pocos contribuyentes y pocas actividades económicas– es un arma de doble filo. Por un lado, reduce los costos de administración del SRI en tanto se identifican con relativa facilidad los sectores y empresas relevantes. Pero, una vez identificados, la Administración Tributaria debe enfrentar la fiscalización de contribuyentes de significativa dimensión, que muy probablemente van por delante de ella en materia de planificación fiscal y que, por pertenecer a sectores especializados, obligan a una fiscalización igualmente especializada, que el SRI recién está proyectando comenzar.

iv) Problemas de diseño

En ocasiones, el propio diseño del sistema tributario abre oportunidades a los contribuyentes para disminuir su carga tributaria. Al respecto, se presentan dos comentarios para el caso de Ecuador:

a) Planificación fiscal

En Ecuador, al igual que en la mayoría de las legislaciones de América Latina, las empresas personales (unipersonales y limitadas) deben pagar (i) el impuesto sobre la renta empresarial o (ii) alguno de los regímenes simplificados para pequeñas empresas. Por otro lado, las personas naturales que realizan actividades económicas (cuentapropistas y profesionales) deben pagar el impuesto a la renta personal. Esta es la clásica tributación según la naturaleza jurídica (que no necesariamente tiene sentido económico).

Las oportunidades que en nuestros países tienen las personas naturales que realizan actividades económicas (cuentapropistas y profesionales) para hacerse empresas y así reducir su carga tributaria son, básicamente, dos: (1) aprovechar las oportunidades que ofrece el propio diseño tributario, o (2) directamente “colarse” en algún régimen de pequeñas empresas.

En Ecuador, en la medida que la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal llegaba, antes de la reciente Reforma Tributaria, al 25%, existía un aliciente a que las personas naturales que realizan actividades económicas se volviesen empresas, procurando evitar estas tasas marginales altas, es decir, que creasen sociedades artificiales al solo efecto de remansar ahí sus utilidades y resultar gravados al 15%.

Con la reciente Reforma Tributaria, el aliciente se multiplica, por dos motivos: (i) la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta personal pasa a ser 35%, y (ii) se crea el Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador (RISE), que puede operar como un nuevo estímulo a que las personas naturales que realizan actividades económicas se inscriban en este régimen para reducir su carga tributaria, eludiendo las altas tasas marginales del impuesto sobre la renta personal.

b) Back to back

La reciente Reforma Tributaria ha dispuesto la exoneración de intereses obtenidos por personas naturales y sociedades en depósitos a plazo fijo a un año o más de duración¹⁵³. En la presentación de la Reforma, se ha explicitado que el objetivo perseguido con la medida es incentivar el ahorro. Aquí solo se pretende advertir que esta medida genera una oportunidad de arbitraje. En efecto: XX, persona natural dueña de la empresa YY, coloca a 366 días en el Banco ZZ con el que negocia que, simultáneamente, le preste a su empresa. Como persona natural, XX no paga IRPF por los intereses ganados mientras que como empresa (YY) deduce los intereses pagados al Banco ZZ. Es verdad que la reforma establece que “esta exoneración no será aplicable en el caso en el que el perceptor del ingreso sea deudor directa o indirectamente de la institución en que mantenga el depósito o inversión”, pero esta situación será difícil de controlar por la Administración Tributaria.

¹⁵³ Artículo 62 de la LRET.

v) *Instituciones informales: conductas irregulares y cultura de cumplimiento voluntario*

En los años noventa, y en base al Consenso de Washington, se consideró estratégico fortalecer las administraciones tributarias de los países en desarrollo para lograr una mayor recaudación que viabilizara el pago de la deuda y la generación de recursos para el desarrollo social y de infraestructura¹⁵⁴. Para ello, partiendo de la premisa de que los Estados eran débiles institucionalmente y las burocracias pesadas e ineficientes, se impuso la creación de administraciones tributarias con autonomía funcional e independencia presupuestal.

El problema de esta idea es que, efectivamente, se crea una “isla” dentro de un marco en el que el resto de las instituciones –formales e informales– no funciona ni con la misma eficiencia ni con la misma transparencia. En particular, si el funcionamiento de la economía está atravesado por conductas irregulares (corrupción e inseguridad jurídica –debilidad de los derechos de propiedad, incumplimiento de los contratos–) seguramente habrá un clima propenso a la evasión –y no una condena social–, pese a un buen funcionamiento de la Administración Tributaria¹⁵⁵.

Este es precisamente el caso de Ecuador, que más allá del funcionamiento de sus instituciones formales –la normativa–, califica muy mal en un comparativo internacional en el funcionamiento de las instituciones informales –el cumplimiento de la normativa–.

D.1.2 La estimación de la brecha de recaudación: consideraciones metodológicas

En esta sección se presenta brevemente la metodología seguida para estimar la evasión en el IRS. Para asegurar la comparabilidad de los resultados de los casos (países) analizados en este proyecto de CEPAL, se ha seguido una metodología común, la del potencial teórico, que consiste en comparar la recaudación efectiva con una estimación de la recaudación potencial del impuesto, construida a partir del excedente de explotación (EE) del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), al cual se le realizan varios ajustes. La metodología se puede consultar en Jorratt y Serra (1999), donde está cuidadosamente presentada para el caso de Chile.

Es necesario aclarar desde un principio que, aunque en términos generales se hablará de evasión, lo correcto sería hablar de brecha de recaudación, pues, como se verá a continuación, el método de estimación utilizado captura, sin distinguirlas, la evasión y la elusión, desde que calcula el impuesto potencial de acuerdo a la letra y al “espíritu” de la normativa, sin usar las lagunas de la legislación para reducir (legalmente) la carga tributaria (elusión).

a. Excedente Bruto de Explotación (EBE)

Es el agregado de las Cuentas Nacionales (CN) más próximo a la base imponible del IRS y, por este motivo, este método parte del mismo para estimar la base imponible potencial del impuesto. “Potencial” debería ser sinónimo de “sin evasión”; no obstante, esto no necesariamente se verificará si para la elaboración del SCN se ha tomado en cuenta información de la propia Administración Tributaria, que está afectada por evasión/elusión. Éste es, precisamente, el caso en Ecuador; no obstante, el BCE, encargado de la elaboración del SCN, realiza diferentes chequeos para asegurar que la calidad de la información es aceptable.

¹⁵⁴ Véase Barreix y Roca (2003).

¹⁵⁵ En Barreix y Roca (2008b), se repasan, tanto teóricamente como en el caso concreto de Ecuador, los problemas que implica la lentitud de la Justicia en el ámbito tributario y, como posible solución, se plantea la creación de un Tribunal Fiscal en el ámbito administrativo. En dicho artículo se ilustra cómo la mejoría en el funcionamiento aislado de una institución (la Administración Tributaria) sin correlato en el funcionamiento de las demás (Justicia) puede originar nuevos problemas, más que soluciones.

El EBE se define como $EBE=VBP-CI-R-II$, donde VBP es valor bruto de producción, CI es consumo intermedio, R es remuneraciones de los trabajadores e II son los impuestos indirectos sobre la producción (distintos al IVA) netos de subsidios.

El último año para el que BCE publicó la apertura del PIB en (i) remuneraciones de asalariados; (ii) ingreso mixto; (iii) impuestos menos subsidios sobre la producción; y (iv) excedente bruto de explotación (el llamado “cuarto cuadrante” de la Tabla de Utilización) fue 2001. Debido a un reciente cambio de estrategia en el BCE (ligado a un cambio de jerarquías), la actualización de esta información, que estaba en proceso, se ha suspendido, y los escasos recursos de la institución se han concentrado en el cambio de año base de las CN. Resulta curioso que habiendo sido el BCE pionero en la publicación de esta información, la deje de lado ahora, justo cuando los demás países de América Latina han comenzado a producirla.

Pese a la ausencia de esta información, se pudo partir de una estimación no oficial de este “cuarto cuadrante” para el año 2004, realizada por personal del BCE y de Estudios Económicos del SRI. (véase cuadro V.13). Para los años 2005 y 2006, debió suponerse que se mantenía la misma estructura del PIB y, por tanto, se estimó el EBE de dichos años aplicando su participación en el PIB de 2004 (27,7%) al valor del PIB en 2005 y 2006.

El EE atribuible a las personas naturales que desarrollan actividades económicas (patrones y cuentapropistas) es capturado en el SCN en el “ingreso mixto”, así llamado porque no es posible distinguir las rentas del trabajo de las del capital. En Ecuador, las personas naturales que realizan actividades económicas debieron pagar IRPF en el período analizado (2004 a 2006)¹⁵⁶ y, por tanto, no corresponde considerar el “ingreso mixto”¹⁵⁷.

CUADRO V.13
TABLA DE UTILIZACIÓN: APERTURA DEL PIB
(En millones de dólares y porcentajes)

	2004	2005	2006	%
Remuneraciones de Asalariados	8 013	9 129	10 163	24,5
Ingreso Mixto	12 352	14 072	15 667	37,8
Impuestos indirectos - Subsidios	3 235	3 686	4 103	9,9
Excedente Bruto de Explotación	9 042	10 301	11 469	27,7
PIB	32 642	37 187	41 402	100,0

Fuente: BCE y SRI.

b. Pérdidas del ejercicio

El EE que informan las CN es el neto de las utilidades y las pérdidas de los agentes económicos “ganadores” y “perdedores”, respectivamente. Partiendo de este EE se debe llegar a las utilidades de los agentes económicos “ganadores”, base imponible (antes de ajustes) del IRS. Para ello, al EE deben sumarse las pérdidas del ejercicio. Éstas fueron tomadas de la información que proporcionaron los contribuyentes al SRI (microdatos del Formulario 101). El problema está en que esta información ya está contaminada por elusión/evasión y, por tanto, existe una muy alta probabilidad de que las pérdidas informadas al SRI sean superiores a las pérdidas “verdaderas”. En consecuencia, si en lugar de sumar las pérdidas “verdaderas” se están sumando pérdidas “infladas”, se estará partiendo de una utilidad superior a la real y, por ello, la evasión posteriormente calculada estará sobreestimada.

¹⁵⁶ A partir de la Reforma Tributaria recientemente aprobada, podrán pagar dentro del Régimen Simplificado.

¹⁵⁷ En el mismo sentido, el ingreso de los profesionales–personas naturales que desarrollan actividades económicas y deben pagar impuesto a la renta personal–está incluido en el “ingreso mixto”.

c. *Depreciación Tributaria*

Al excedente bruto de explotación debe deducírsele la depreciación admitida por la normativa tributaria. La depreciación económica estimada en las CN –cuyos responsables suelen admitir que es de mala calidad– no es la relevante y suele no coincidir con la depreciación fiscal (piénsese, por ejemplo, en la existencia de regímenes de amortización acelerada).

Se tomó el valor declarado por los contribuyentes ante el SRI (microdatos del Formulario 101), que incluye la amortización de inversiones e intangibles¹⁵⁸.

d. *Intereses netos*

En el SCN 1993, el EE es “antes” de considerar los intereses netos (ganados menos perdidos). Por tanto, el EE de una empresa no financiera será el mismo si, por ejemplo, los costos operativos son financiados con capital propio o con un préstamo. El SCN 1993 registra los intereses y las otras rentas de la propiedad aparte, en la cuenta de asignación del ingreso primario, que el BCE no construye (donde el SCN registra los intereses pagados y recibidos, así como los dividendos y utilidades distribuidas y otras rentas de la propiedad). Por tanto, deben sumarse los intereses ganados por las empresas (gravados por el IRS) y restarse los intereses pagados (deducibles en el IRS).

En el SCN, los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI) equivalen, *grosso modo*, al total de intereses por cobrar menos el total de intereses por pagar de los intermediarios financieros. Para Ecuador, el SIFMI de los años 2004 a 2006 se obtuvo de las Tablas de Utilización elaboradas por el BCE, que presentan desagregadamente los SIFMI correspondientes a empresas y a hogares.

e. *Rentas de la Propiedad: Alquileres*

En el SCN 1993, los montos que pagan las empresas por arrendamiento de inmuebles y de maquinaria y equipos afectados a su actividad productiva se registran como compras de servicios, es decir, forman parte del consumo intermedio. Quedarían por considerar, entonces, los alquileres ganados, que no forman parte del EE sino que se registran en la cuenta de asignación del ingreso primario, que el BCE no construye. Ante las dificultades para obtener una estimación razonable, no se han incluido.

f. *Rentas de la Propiedad: Otras utilidades no operativas*

El EE de CN no incluye las utilidades no operativas, es decir, las obtenidas en actividades distintas al negocio principal de la empresa (por ejemplo, las utilidades obtenidas en las ventas de activos fijos). No obstante, algunas de estas utilidades no operativas están gravadas por el IRS y, por tanto, deben incluirse en la base imponible potencial del impuesto. Para ello, se utilizó la información que proporcionaron los contribuyentes al SRI (microdatos del Formulario 101).

El EE tampoco incluye los dividendos recibidos y otras rentas de la propiedad que, en caso de estar gravados, deberían sumarse al EE del cual se partió. No obstante, en el caso de Ecuador, los dividendos recibidos de otras sociedades nacionales están exonerados de IRS. En el mismo sentido, y a partir de la reciente Reforma Tributaria, tampoco están gravados los dividendos repatriados por sociedades nacionales en el exterior (en tanto hayan sido allí gravados).

g. *Rentas exentas y deducciones*

Finalmente, deben restarse del EE las rentas que la normativa exonera y las deducciones que admite.

¹⁵⁸ Incluye la depreciación de las empresas del sector público que no pagan IRS por lo que, como se verá en el punto 7.1 del cuadro V.14, se resta luego el excedente neto de explotación de estas empresas públicas.

i) Excedente neto de explotación de empresas públicas

Determinadas empresas del sector público están exoneradas del pago de impuesto a la renta. Por tanto, no corresponde incluir sus utilidades en la base imponible teórica. Se ha deducido, por tanto, su excedente **neto** de explotación, obtenido de los balances que presentaron al SRI. (Obsérvese que se deduce el excedente neto y no el bruto pues previamente se dedujo el total de la depreciación—punto 3).

ii) Participación del 15% a trabajadores

En Ecuador, es obligatorio distribuir el 15% de las utilidades obtenidas a los trabajadores. Estas utilidades no están gravadas por el IRS. La información incluida es la presentada ante el SRI por las sociedades contribuyentes (microdatos del Formulario 101).

iii) Pérdidas de ejercicios anteriores

Las sociedades pueden deducir las pérdidas del ejercicio de las utilidades gravables que obtuvieron dentro de los cinco ejercicios siguientes, sin que se exceda en cada período del 25% de las utilidades obtenidas. No se admite la deducción de pérdidas originadas en la venta de activos (fijos o corrientes) entre partes relacionadas. La información incluida es la presentada ante el SRI por las sociedades contribuyentes al SRI (microdatos del Formulario 101).

iv) Otros ajustes

El resto de los ajustes permitidos por la normativa del IRS en Ecuador, y no contemplados en el EE de CN, fueron tomados de la información presentada ante el SRI por las sociedades contribuyentes (microdatos del Formulario 101) y corresponden, tal cual muestra el Cuadro 14, a: deducciones por leyes especiales y otras deducciones; amortización y gastos por diferencia de cambio; gastos no deducibles; y ajuste por precios de transferencia¹⁵⁹.

h. Re inversiones

Para la estimación de la recaudación potencial debe tenerse en cuenta que mientras las utilidades distribuidas son gravadas al 25%, las reinvertidas lo son al 15%. El porcentaje de utilidades reinvertidas se obtuvo de la información que presentaron los contribuyentes al SRI: 14% en 2004, 13% en 2005 y 14% en 2006¹⁶⁰.

i. Recaudación causada versus recaudación efectiva

A modo de ejemplo, el impuesto a la renta causado por el ejercicio 2006 (aquel que la empresa adeuda al SRI por dicho ejercicio), se cobra mediante (i) los anticipos hechos en 2006, (ii) las retenciones que se practicaron al contribuyente en 2006, y (iii) el saldo (o crédito) en (abril) de 2007. Por tanto, la recaudación del año 2006 —formada por el saldo (o crédito) del ejercicio 2005 más los anticipos y retenciones por el ejercicio 2006— no necesariamente refleja el impuesto causado por el ejercicio 2006¹⁶¹. En consecuencia, para determinar la brecha de evasión/elusión, la estimación de la recaudación potencial del impuesto se comparará con el impuesto causado (microdatos del Formulario 101) y no con la recaudación efectiva.

j. Otras observaciones metodológicas:

i) Ajustes según información de la Administración Tributaria

Como se vio, para pasar del EE del SCN a la base imponible potencial del impuesto hay que realizar una serie de ajustes que contemplan la normativa tributaria. Para ello, en la mayoría de los casos la información disponible es la que presentaron los propios contribuyentes a la Administración Tributaria (SRI), por lo cual se está suponiendo que los ajustes fiscales presentados por los contribuyentes coinciden con los reales. Dicho de otro modo, se supone que no se evade aumentando

¹⁵⁹ En todos estos casos, claro está, no fue tomada en cuenta la información de las empresas del sector público que, pese a presentar declaración jurada al SRI, no pagan IRS.

¹⁶⁰ Reinvertir y capitalizar (campo 816 del Formulario 101) sobre Utilidad gravable (campo 814 del Formulario 101).

¹⁶¹ Por ejemplo, la recaudación 2006 será menor (mayor) al impuesto causado 2006 si el saldo 2005 es menor (mayor) que el saldo (mayor) 2006. Otro ejemplo: la recaudación 2006 será mayor al causado 2006 si en el año 2006 se recaudó impuesto generado en períodos anteriores.

artificialmente el crédito fiscal. Si, por el contrario, los contribuyentes aumentan artificialmente dicho crédito a efectos de reducir su carga tributaria, la evasión sería superior, es decir, se la estaría subestimando.

ii) Cálculo agregado versus contribuyente a contribuyente

Para tomar en cuenta correctamente las deducciones fiscales admitidas, se las ha considerado contribuyente a contribuyente (microdatos del Formulario 101 presentados ante el SRI) y no en forma agregada para el total de contribuyentes. Por ejemplo, las deducciones fiscales declaradas por los contribuyentes que incluso antes de las mismas ya declaran pérdidas, no deben disminuir la estimación de la recaudación potencial del impuesto pues no las utilizan en el presente ejercicio (no reciben una devolución –impuesto a la renta negativo– sino que pasan a los ejercicios siguientes –el rubro “pérdidas de ejercicios anteriores” ya visto–). Por tanto, deben restarse solamente las deducciones efectivamente utilizadas¹⁶². Si el cálculo se hiciera en forma agregada y se restaran todas las deducciones fiscales admitidas, se estaría subestimando la base imponible de la recaudación potencial y, por tanto, subestimando la evasión.

D.1.3 Los resultados

La brecha de recaudación promedio estimada en el trienio 2004–2006 fue de 63,7% de la recaudación potencial, aproximadamente un 4% del PIB (cuadro V.14). Dicho de otro modo, el impuesto recauda poco más de una tercera parte (36,3%) de lo que potencialmente podría. Por cada dólar recaudado se evade un dólar y 75 centavos.

CUADRO V.14
BRECHA DE RECAUDACIÓN EN EL IRS
(En millones de dólares)

			2004	2005	2006
1	+	Excedente Bruto de Explotación	9 042	10 301	11 469
2	+	Pérdidas del Ejercicio	1 398	2 235	1 871
3	-	Depreciación Tributaria	2 311	2 507	2 799
	+	Rentas de la Propiedad			
4	+	Intereses netos (ganados - perdidos)	-705	-784	-1 005
5	+	Alquileres ganados	Sin datos	Sin datos	Sin datos
6	+	Utilidades no operativas gravadas	1 708	2 305	3 044
7	-/+	Rentas Exentas, Deducciones y Otros Ajustes			
7.1	-	Excedente Neto de Explotación de Empresas Públicas	1 755	970	1 753
7.2	-	Participación del 15% a Trabajadores	362	562	642
7.3	-	Pérdidas Ejercicios Anteriores	109	121	101
7.4	+	Otros Ajustes	161	740	1 041
	-	Deducciones por Leyes Especiales y Otras Deducciones	221	242	386
	-	Amortización y gastos por Diferencia de Cambio	177	48	65
	+	Gastos No Deducibles	559	1 017	1 474
	+	Ajuste por Precios de Transferencia	0	14	18
		Utilidad gravable potencial	7 067	10 636	11 124
8		Utilidad reinvertida	981	1 388	1 548
		Utilidad distribuida	6 086	9 248	9 576
		Impuesto potencial	1 669	2 520	2 626
9		Impuesto causado	627	876	958
		Brecha - En Millones de US\$	1 042	1 645	1 668
		Brecha - En % del Impuesto potencial	62,4	65,3	63,5
		Brecha - En % del PIB	3,2	4,4	4,0

Fuente: Elaboración propia.

¹⁶² En rigor, algunos contribuyentes utilizan parte de las deducciones admitidas, lo cual se tuvo en cuenta en el procedimiento realizado (contribuyente a contribuyente).

La estimación de esta serie, aunque sea corta, permite obtener un “intervalo de confianza” y resulta, por tanto, más consistente que una estimación puntual. No obstante, la serie 2004-2006 no es lo suficientemente larga como para permitir obtener conclusiones sobre la evolución de la evasión del IRS en Ecuador. La razón de comenzar el análisis el año 2004 (y no antes) es que se ha priorizado contar con los microdatos (declaraciones juradas de los contribuyentes ante el SRI) para realizar la estimación, y 2004 es el primer año para el cual el SRI considera que la base de datos tiene los controles de calidad necesarios. Por otra parte, la estimación no incluyó el ejercicio 2007 pues la presentación de las declaraciones juradas de dicho ejercicio se realizó en abril de 2008, luego de que la recopilación de información para este trabajo ya se había realizado.

Algunas observaciones respecto a los resultados obtenidos son: a) teniendo en cuenta los numerosos problemas metodológicos que se debe enfrentar en este tipo de estimaciones, relativos tanto a la disponibilidad como a la calidad de la información, que obligan a la adopción de diferentes supuestos y al uso de fuentes de información alternativas, el resultado para el año 2004 (62,4%) no es significativamente diferente del estimado por el SRI (61,3%). (El Departamento de Estudios Tributarios del SRI –véase SRI, 2008b– estimó, en un excelente trabajo, la evasión en el IRS por sectores de actividad para el año 2004); b) aunque un trienio no aporta evidencia suficiente para hacer afirmaciones respecto a la evolución de la evasión, la muy baja dispersión de la misma¹⁶³ en torno a un alto nivel (más de 60%) indican que se trata de un fenómeno estructural (no coyuntural) de la economía ecuatoriana; c) la evasión en el IVA explica más de un 90% de la evasión estimada en el IRS en el año 2005. En efecto, de acuerdo al SRI (2008b), la evasión de IVA en dicho año fue de 32% de la recaudación potencial, aproximadamente US\$ 777,6 millones. Teniendo en cuenta que la tasa de IVA es 12% y la tasa efectiva del IRS (antes de evasión) es, aproximadamente, 23%, el porcentaje de evasión del IRS explicado por IVA se estima como $(777,6/0,12 \times 0,23) / 1645 = 90,6\%$.

La primera impresión es que si la evasión en IVA (subdeclaración de ventas y/o sobredeclaración de costos) explica casi totalmente la evasión del IRS, se está en un estadio inicial del combate a la evasión, y que a medida que mejore la fiscalización y el cumplimiento del impuesto, la menor evasión remanente adoptará formas más sutiles y la explicación del IVA disminuirá¹⁶⁴.

D.2 Evasión en el impuesto sobre la renta de las personas naturales (IRPN)

D.2.1 El escenario

i) *Enforcement: el papel de la Administración Tributaria*

Además de las consideraciones realizadas anteriormente, es interesante señalar que en la reciente Reforma Tributaria se ha establecido la obligatoriedad de que las personas naturales con activos superiores a los US\$ 100.000, realicen o no actividades económicas, deberán presentar el 1 de enero de cada ejercicio una declaración jurada de su situación patrimonial. La Administración Tributaria, en ejercicio de su facultad determinadora, considerará parte de la renta gravada cualquier incremento patrimonial no justificado¹⁶⁵.

ii) *Los difíciles de gravar (hard to tax): la importancia de la economía informal*

El ingreso mixto estimado por el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) refleja la utilidad de los negocios de hogares, mientras que el excedente de explotación refleja la utilidad obtenida por las

¹⁶³ El coeficiente de variación es apenas 2,2%.

¹⁶⁴ No obstante, el caso de Chile no respalda esta afirmación. En efecto, de acuerdo a Jorratt y Serra (1999), la evasión en el Impuesto de Primera Categoría (empresas) mostró una clara tendencia decreciente entre 1989 y 1995, desde casi 60% (el nivel actual de Ecuador) a menos de 40%. Sin embargo, el porcentaje de dicha evasión explicado por la evasión en IVA se mantuvo estable, entre 70% y 80% (coeficiente de correlación–0,45).

¹⁶⁵ Véase artículos 82 y 95 de la “Ley reformativa para la equidad tributaria en el Ecuador” (LRET) y artículo 65 del Reglamento de dicha Ley.

empresas. Es vasta la literatura que muestra que, en los países subdesarrollados, un alto porcentaje de los negocios de hogares funcionan en la informalidad y resultan, por tanto, más difíciles de controlar para la Administración Tributaria. Por eso, es importante tener en cuenta que en Ecuador el ingreso mixto bruto representó en 2004 un 38% del PIB, casi un 55% más que las remuneraciones de asalariados y aproximadamente un 40% más que el excedente bruto de explotación. (Véase nuevamente cuadro V.14).

Más directamente: según Schneider (2006), la economía informal en Ecuador representó un 37% del PIB en 2002/2003¹⁶⁶ y, por otra parte, de acuerdo a la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo (EEDyS) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en el período 1993–2004 un 44% de los ocupados urbanos lo estuvo en el sector informal¹⁶⁷. Los datos coinciden en señalar, entonces, la existencia de una economía dual. De esto no se desprende en forma inmediata que abatiendo los índices de informalidad se obtendrá un incremento relevante de la recaudación del IRPN. No obstante, igualmente el fenómeno es importante desde el ángulo fiscal porque la inequidad horizontal implícita desalienta el cumplimiento voluntario.

iii) *Concentración del ingreso*

De acuerdo al procesamiento de la Encuesta de Condiciones de Vida–5ta. Ronda (de aquí en adelante ECV) realizado en este trabajo en 2005 el porcentaje del ingreso total percibido por el 10% más rico de la población (52,1%) fue más de siete veces el percibido por el 40% más pobre (7,3%) y casi 25 veces el percibido por el 20% más pobre (2,1%). Al igual que en el caso del impuesto sobre la renta de las empresas, esta concentración es un arma de doble filo a efectos del control de la evasión. Por un lado, reduce los costos de administración del SRI en tanto los contribuyentes relevantes representan un porcentaje ínfimo del total de contribuyentes. Pero, por otra parte, se trata de contribuyentes que muy probablemente van por delante de la Administración Tributaria en materia de planificación fiscal.

iv) *Problemas de diseño*

Como ya se vio anteriormente, en la medida que la tasa marginal máxima del impuesto a la renta personal es 35%, existe un aliciente a que las personas naturales que realizan actividades económicas creen sociedades artificiales al solo efecto de remansar ahí sus utilidades y resultar gravados a una tasa inferior (las utilidades no distribuidas se gravan al 15%). Por otra parte, el Régimen Impositivo Simplificado del Ecuador (RISE), creado en la reciente Reforma Tributaria, podría operar como un nuevo estímulo a que las personas naturales que realizan actividades económicas se inscriban en el mismo para reducir artificialmente su carga tributaria. (Este problema no es exclusivo de Ecuador sino que es común a todos los regímenes simplificados).

v) *Cultura de cumplimiento voluntario*

Difícilmente puede consolidarse una cultura de cumplimiento voluntario del impuesto a la renta personal si no existe una percepción de justo reparto de la carga tributaria y justa asignación de la recaudación (gasto público transparente, eficiente y redistributivo). Una percepción en sentido contrario seguramente empujará a la habitualmente llamada “rebeldía del contribuyente”, que suele ser mayor en la imposición a la renta pues el contribuyente la percibe directamente, sin sufrir la “miopía” a la que, por ejemplo, induce el IVA.

En ese sentido, Ecuador no califica satisfactoriamente. En efecto, de acuerdo a una encuesta encargada por la propia Administración Tributaria (SRI, 2008a), el 70% de los encuestados considera que los impuestos los pagan los “pobres” (34%) o la “clase media” (36%), y solo el 30% considera

¹⁶⁶ El autor adopta una definición estrecha de economía informal, en la que incluye la producción legal de bienes y servicios que se oculta al Fisco y demás autoridades públicas para evadir impuestos y contribuciones a la seguridad social, para no cumplir con regulaciones (como las laborales) y/o para evitar los trámites (burocracia) que deberían cumplirse para llevar a cabo dicha producción.

¹⁶⁷ La EEDyS es urbana. Se toma la serie hasta 2004 para evitar los problemas derivados de cambios metodológicos recientes.

que los pagan “todos”. El 60% afirma que el nivel de cumplimiento de las leyes tributarias es bajo o muy bajo y el 50% dice lo mismo del cumplimiento del pago de impuestos. A su vez, el 65% considera que son los “ricos” (36%) y los funcionarios públicos (39%) quienes se benefician del gasto público, y sólo un 30% considera que se benefician “todos”.

Finalmente, cabe preguntarse si en el caso de Ecuador la falta de cultura de cumplimiento voluntario es, en cierto modo, explicada por tratarse de un país petrolero, donde el ciudadano percibe la existencia de ingresos “fáciles”. Por ejemplo, aunque la presión tributaria de Ecuador es de las más bajas de América Latina, una tercera parte (34%) de los ciudadanos considera que el nivel de impuestos es alto o muy alto, y un 56% considera que no es ni alto ni bajo. En el mismo sentido, son frecuentes los reclamos por una disminución de la tasa de IVA, siendo que es la tercera tasa más baja de América Latina (12%), después de Panamá (5%) y de Paraguay (10%).

D.2.2 La estimación de la brecha de recaudación

La recaudación potencial del IRPN en Ecuador se estimó en US\$675,8 millones en 2005, un 1,8% del PIB. Sin embargo, el impuesto causado en dicho año fue US\$283 millones, un 0,8% del PIB, con lo que la brecha de recaudación fue aproximadamente un 58% de la recaudación potencial (US\$392,8 millones, 1,1% del PIB). Dicho de otro modo, el impuesto recauda menos de la mitad (42%) de lo que potencialmente podría. Por cada dólar recaudado, se evade un dólar y 40 centavos. (cuadro V.15).

CUADRO V.15
BRECHA EN EL IRPN DE ECUADOR – AÑO 2005
(En millones de dólares y porcentajes del PIB)

	Mill US\$	% PIB
Recaudación Potencial 2005	675,8	1,8
Impuesto Causado 2005	283,0	0,8
Brecha	392,8	1,1
Brecha en % de la Recaudación Potencial	58,1%	

Fuente: Elaboración propia.

La recaudación potencial del IRPN en 2005 fue estimada a partir de la ECV, mediante un ejercicio de microsimulación, estática y sin comportamiento¹⁶⁸. Esta recaudación potencial se comparó con el impuesto causado el ejercicio fiscal 2005, que se estimó en base a información del SRI según lo descrito en el apartado B.2.1 de este trabajo.

Las consecuencias negativas de tan elevada evasión sobre la suficiencia del sistema tributario son inmediatas. Sin embargo, no son obvias las consecuencias sobre la equidad horizontal y vertical (progresividad y redistribución) de que un impuesto diseñado para recaudar 1,8% del PIB recaude, en la práctica, un 0,8% del PIB. No obstante, si, como se verá, el diseño teórico del impuesto deja fuera del mismo al 70% más pobre de la población, quienes evaden son los estratos de más altos ingresos y, por tanto, la progresividad y el impacto redistributivo del diseño teórico resultan en la práctica fuertemente disminuidos.

Aunque la calidad de la información no permite una apertura confiable de la recaudación potencial y del impuesto causado por fuentes de ingreso, es posible igualmente mostrar la importancia en el IRPN de Ecuador de un sector difícil de gravar, el de los negocios de hogares –personas físicas que realizan actividades económicas–.

¹⁶⁸ Por modelo de microsimulación se entiende un conjunto de programas que, aplicados sobre bases de microdatos (en este caso los de la ECV), modelizan políticas públicas a un nivel muy desagregado, incluso individuo a individuo.

En base a la ECV y a un conjunto de supuestos¹⁶⁹, la participación de los ingresos de los patrones y cuentapropistas personas físicas en el ingreso pre-fiscal¹⁷⁰ de los hogares se estimó en 35% en 2005 (13% y 22% respectivamente), superior a la de las remuneraciones de asalariados y jornales (30%) y a la de las rentas del capital (23%) (ver cuadro V.16).

Teniendo en cuenta que las utilidades y dividendos (20% del ingreso pre-fiscal) y las remesas y otros ingresos (12%) no forman parte de la base imponible del IRPN, la participación de los ingresos de patrones y cuentapropistas personas físicas en dicha base imponible trepa al 53,5%.

Finalmente, y puede estimarse que el IRPN potencial originado en esta fuente de ingresos representa, aproximadamente, las dos terceras partes del IRPN potencial total¹⁷¹. Esto se explica por la mayor concentración de estos ingresos (cuasi-Gini¹⁷² = 0,5988) respecto a las remuneraciones de asalariados y jornales (cuasi-Gini = 0,4196), que constituyen el otro componente relevante de la base imponible del impuesto (43%). En efecto, dado un impuesto de tasas marginales progresivas, entre dos bases imponibles de igual monto, se originará una mayor recaudación en la que esté relativamente más concentrada, pues resulta alcanzada por las tasas marginales más altas. Mientras el 16% de los patrones y cuentapropistas, que poseen el 57% de los ingresos de esta categoría ocupacional, quedan alcanzados por el IRPN, solo un 9% de los asalariados, que perciben el 34% de las remuneraciones salariales, resultan gravados (cuadro V.16).

CUADRO V.16
ESTRUCTURA DE LA BASE IMPONIBLE DEL IRPN POR FUENTES DE INGRESO
(En porcentajes)

	Ingreso Pre-Fiscal (%)	Base Imponible del IRPN	Personas gravadas (%)	Base Imponible gravada (%)	Cuasi-Gini
Patrones + Cuentapropistas	35,1	53,5	15,8	56,9	0,5988
Asalariados + Jornales	30,0	43,1	9,4	34,0	0,4196
Alquileres	1,5	2,3	45,2	65,1	0,6996
Rendimientos Financieros	0,7	1,0	46,4	64,1	0,9158
Utilidades y dividendos ^a	20,4	0,0	0,0	0,0	0,9452
Otros	12,3	0,1	--	--	--
Total	100,0	100,0			

Fuente: Elaboración propia en base a la ECV.

^a Excepto las distribuidas a trabajadores.

En resumen, la recaudación potencial del IRPN en Ecuador presenta una fuerte participación de un sector difícil de gravar (*hard to tax*): el de los negocios de hogares (personas físicas que realizan actividades económicas). La renta de estos agentes económicos resulta difícil de gravar porque

¹⁶⁹ La metodología utilizada se describe en detalle en el Anexo 2 de la versión completa del trabajo (Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 85 – CEPAL).

¹⁷⁰ Se ha adoptado como indicador de bienestar el ingreso antes de la política fiscal.

¹⁷¹ La estimación de cuál es el IRPN correspondiente a una determinada fuente de ingresos no es trivial desde que el impuesto es sintético y tiene tasas progresivas. Dicho de otro modo, ¿qué tasa aplicar a los ingresos por cuenta propia ganados por un individuo si, supóngase, “cae” en la tercera franja del impuesto y, además, percibe intereses? En este trabajo se ha procedido de la siguiente manera: i) se calculó la base imponible total y el IRPN total de cada uno de los individuos que percibieron ingresos por cuenta propia; ii) en base al punto anterior, se calculó la tasa media de IRPN de cada uno de dichos individuos (IRPN total / base imponible total); y, finalmente, iii) esta tasa se ha aplicado a los ingresos por cuenta propia, obteniéndose así el IRPN pagado por esta fuente de ingresos.

¹⁷² La curva de concentración de una fuente de ingresos cualesquiera—por ejemplo, salarios—mide para cada p por ciento más pobre de la población (más pobre según el total de ingresos) cuál es el porcentaje que percibe del total de salarios. El cuasi-Gini se calcula de manera similar al índice de Gini, pero sobre la curva de concentración, no sobre la curva de Lorenz. De ahí la distinción semántica.

proviene de un alto número de contribuyentes de reducida dimensión económica operando en un entorno permeado por la informalidad. De acuerdo a las estimaciones realizadas en este trabajo, aproximadamente un 84% de los 2,5 millones de negocios de hogares no resultan alcanzados por el impuesto (quedan por debajo del mínimo no imponible). Pero el 16% que sí resulta (potencialmente) gravado, representa una masa crítica de muchos y pequeños contribuyentes: unos 400.000, con un ingreso promedio anual de aproximadamente US\$20.000. Nótese que este 16% de los patrones y cuentapropistas personas físicas percibe casi el 60% de los ingresos de esta categoría ocupacional, lo que revela una significativa concentración también en esta fuente de ingresos.

Los patrones y cuentapropistas que declaran recibir ingresos de negocios que no tienen RUC¹⁷³ representan un 63% del total y reciben un 46% de los ingresos de esta categoría ocupacional, lo que está indicando una correlación negativa entre tamaño e informalidad. La pérdida de recaudación asociada a la informalidad de estos negocios de hogares sin RUC se estimó en, aproximadamente, el 30% de la recaudación potencial proveniente de patrones y cuentapropistas.

La importancia en la recaudación potencial del IRPN en Ecuador de las personas físicas que realizan actividades económicas es consecuencia tanto de la propia estructura de la economía ecuatoriana como del diseño del impuesto. Respecto al primer punto, se estimó que su participación en el ingreso pre-fiscal de los hogares es de 35%, casi 20% superior a la de las remuneraciones de tipo salarial (30%). Pero esta participación es aún mayor en la base imponible del impuesto (más de 50%), porque el IRPN en Ecuador renuncia a gravar las utilidades y dividendos distribuidos, que representan un 20% del ingreso pre-fiscal de los hogares ecuatorianos y porque, por otra parte, dos terceras partes de las remuneraciones salariales quedan fuera del impuesto (por debajo del mínimo no imponible)¹⁷⁴.

E. Conclusiones y recomendaciones

Ecuador ha realizado un esfuerzo importante por aumentar sus ingresos tributarios y, con ello, ha reducido su dependencia de los ingresos petroleros. No obstante, los ingresos petroleros “ampliados” (por exportaciones y por venta de derivados más el impuesto a la renta pagado por las empresas del sector y más el resultado operacional de las empresas públicas PetroEcuador y FLOPEC) aún representaron, en promedio, 7,5% del PIB en 2003-2006, casi un 30% de los ingresos totales del sector público no financiero.

En líneas generales, puede afirmarse que el esfuerzo recaudador de Ecuador se ha orientado a reforzar los dos pilares tributarios de los países en desarrollo: el IVA y la imposición a la renta. En particular, la recaudación del Impuesto a la Renta (empresarial y personal) se multiplicó por 2,5 entre 1990/1992 y 2005/2007, pasando de 1,4% a 3,5% del PIB y elevando así su participación en los ingresos totales de 5,4% a 12,8%.

Pese al esfuerzo por aumentar su recaudación tributaria, Ecuador aún tiene una de las presiones tributarias más bajas de América Latina y, de acuerdo a varios estudios, por debajo de la potencial. En particular, respecto a la tributación directa:

- a. La recaudación del impuesto a la renta empresarial está aproximadamente 1 punto del PIB (25%) por debajo de la recaudación promedio de América Latina.
- b. La recaudación del impuesto a la renta personal es un 40% inferior a la recaudación promedio de América Latina y es incluso inferior a la de los países “afines” a Ecuador

¹⁷³ Las preguntas 46 (1er. trabajo de la semana pasada) y 65 (2do. trabajo de la semana pasada) de la sección Actividades Económicas (Sección 6) del Formulario de la ECV consultan si tiene RUC el negocio donde trabajó, en este caso como patrón o cuentapropista.

¹⁷⁴ En la versión completa este trabajo (publicada como Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 85 de CEPAL) se analizan la progresividad y el impacto redistributivo del IRPN en Ecuador, en particular el efecto de la reciente reforma tributaria y las consecuencias de la exoneración de utilidades distribuidas a personas naturales.

que, por contar con ingresos fiscales por recursos renovables y no renovables, eluden los desafíos –políticos y administrativos– de la imposición global a la renta personal.

- c. La imposición al patrimonio es marginal en las finanzas públicas de Ecuador. En el período 2001–2007, los impuestos al patrimonio recaudados por el Gobierno Central y los municipios fueron, en promedio, menos de medio punto del PIB, representando un 1,8% de los ingresos totales del sector público no financiero y un 3,9% de los ingresos tributarios. En particular, es muy poco relevante la imposición al patrimonio de los municipios (0,29% del PIB en dicho período), pese a que la Ley les ha otorgado exclusividad para gravar la propiedad inmueble –urbana y rural.

En consecuencia, tanto por razones de suficiencia como de equidad, es necesario aumentar la tributación directa en Ecuador, en particular la del impuesto a la renta personal y la de los gobiernos subnacionales sobre el patrimonio.

Por suficiencia: porque es la cuarta presión tributaria más baja de América Latina; porque dicha presión es inferior a la potencial; porque necesita continuar disminuyendo la importancia de los ingresos del petróleo; y porque una descentralización exitosa presupone que los gobiernos subnacionales aumenten sus ingresos propios.

Por equidad: porque la muy alta concentración del ingreso –el 10% más rico percibe más del 50% del ingreso total, más de 7 veces lo que percibe el 40% más pobre–, y el deterioro en la distribución del consumo¹⁷⁵, demandan que el impuesto a la renta personal cumpla un papel redistributivo complementando al gasto público social.

Los altos niveles de evasión estimados en el Impuesto sobre la Renta de Sociedades (63,7% promedio en 2004–2006) y en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Naturales (58,1% en 2005) representan un desafío para Ecuador. Brechas de recaudación tan significativas conspiran tanto contra la suficiencia del sistema tributario como contra la equidad horizontal y vertical.

La Administración Tributaria puede incidir en los niveles de evasión elevando la sensación de riesgo por incumplimiento. Para ello, básicamente cuenta con dos instrumentos: las auditorías y las sanciones a los evasores.

- a. Respecto a las auditorías, se recomienda que, sin abandonar las del primer piso de la pirámide de fiscalización, que han permitido abatir los niveles de evasión en IVA, efectivamente se implemente la fiscalización de sectores especializados y la relacionada con la tributación internacional. En una economía con significativa presencia de empresas multinacionales (básicamente petroleras) y de empresas agro–exportadoras, existe un componente de evasión “sofisticada” (precios de transferencia, subcapitalización, etc.) que sólo esta fiscalización especializada puede detectar. Debe tenerse presente, no obstante, que esto implicará un esfuerzo considerable, porque en planificación fiscal el sector privado suele ir por delante incluso de las Administraciones Tributarias más desarrolladas.
- b. Respecto a las sanciones a los evasores, las modificaciones incorporadas al Código Tributario por la reciente Reforma Tributaria son, en general, compartibles. Por un lado, porque es necesario proveer a la Administración Tributaria de instrumentos ágiles que respalden sus acciones coactivas, pues al ser la cooperación entre jurisdicciones muy limitada, se debe reforzar su facultad para obtener información y adoptar medidas cautelares que protejan los derechos del Estado. Y por otro lado, porque la Administración Tributaria necesita que se diriman justa y rápidamente las controversias tributarias, básicamente porque una Justicia lenta incentiva la litigiosidad por parte de contribuyentes que, de mala fe, encuentran en esta lentitud un modo de diferir el pago de sus obligaciones, con el consiguiente impacto negativo en la recaudación y la equidad.

¹⁷⁵ Según el INEC (2007), el coeficiente de Gini de la distribución del consumo ha pasado de 0,43 a 0,46 entre 1995 y 2006, y el consumo del decil más rico respecto al más pobre pasó de 15 a 18 veces entre dichos años.

No obstante, es igualmente necesario proteger al contribuyente de posibles abusos de una Administración Tributaria “poderosa”. Por eso, se recomienda la creación de un Tribunal Fiscal en el ámbito administrativo. El Tribunal Fiscal es un órgano resolutorio, dependiente administrativamente del Ministerio de Economía y Finanzas pero con independencia técnica y autonomía presupuestaria, que (a) debería resolver los recursos de quejas que presenten los contribuyentes contra actuaciones y procedimientos de la Administración Tributaria; (b) debería resolver en última instancia administrativa las apelaciones que los contribuyentes interpongan contra resoluciones administrativas relacionadas con sus obligaciones tributarias (por ejemplo, determinación de la deuda tributaria, de la multa y recargos, etc.); y (c) debería resolver en última instancia administrativa los recursos que los contribuyentes interpongan contra las sanciones por faltas reglamentarias y contravenciones que el SRI les imponga, facultado por la reciente Reforma Tributaria.

El propio diseño del sistema tributario puede influir en la evasión si ofrece oportunidades de arbitraje. En este sentido, no parece oportuna la exoneración del impuesto a la renta de los intereses de depósitos a un año o más de plazo y, por otra parte, será necesario vigilar de cerca el comportamiento del RISE, medidas incluidas en la reciente Reforma Tributaria.

Como se explicó, la exoneración de los intereses abre la oportunidad de realizar préstamos *back to back*. En la presentación de la Reforma, se ha explicitado que el objetivo perseguido con la medida es incentivar el ahorro. No obstante, el ahorro no sólo se decide por el rendimiento sino por un *mix* rentabilidad–seguridad (macroeconómica y jurídica). En tanto no exista dicha seguridad, los ahorros seguirán siendo colocados en el exterior –máxime cuando la propia Reforma Tributaria ha exonerado la repatriación de los mismos– y la exoneración sólo habrá generado oportunidades de arbitraje y resignado equidad. Por tanto, por razones de suficiencia y de equidad (horizontal y vertical), se recomienda eliminar esta exoneración.

Respecto al RISE, en primer lugar, se recomienda reducir el límite de ingresos que ha sido fijado para entrar en el régimen (US\$ 60.000 anuales), relativamente alto teniendo en cuenta que el promedio de ventas de los negocios de hogares es de US\$ 10.000 anuales, pues puede operar como un aliciente a que algunas personas naturales que realizan actividades económicas se pasen del régimen general al simplificado para reducir su carga tributaria. En segundo lugar, se recomienda complementar los incentivos del RISE –reducción de la carga respecto al régimen general– con “castigos”, quizás similares a los asociados al monotributo de Argentina (recargo de IVA de 50% en las compras de los contribuyentes “no categorizados” (informales) y en retenciones extras por impuesto sobre la renta). En tercer lugar, se recomienda analizar la posibilidad de que la Administración Tributaria incorpore algún beneficio adicional para quienes, estando en el RISE, informen sus compras y ventas, de modo de usar esta información para mejorar los controles (cruzados) sobre el resto de los contribuyentes.

La evasión del Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN), en torno a 60%, es el factor que más reduce las posibilidades redistributivas del impuesto. El impacto redistributivo teórico de un impuesto diseñado para recaudar 1,8% del PIB pero que sólo recauda 0,8% del producto, menos de la mitad, será en la práctica significativamente inferior. Pero no sólo la evasión conspira contra el impacto redistributivo del IRPN, sino que también su propio diseño disminuye sus posibilidades redistributivas. A saber:

- a. Más de un 85% de las utilidades fueron distribuidas en el bienio 2005–2006, pese al incentivo de una tasa de imposición a la renta sobre las reinvertidas de 15%, diez puntos menor a la general. A su vez, casi el 100% de dichas utilidades se distribuyeron a personas naturales (o al exterior), lo que indica que casi no existen participaciones cruzadas entre empresas. Estas utilidades, exoneradas del IRPN, constituyen el 40% del ingreso pre–fiscal del decil de más altos ingresos, que percibe en Ecuador el 52% del ingreso pre–fiscal total. Si las utilidades y dividendos fueran gravados –en un esquema dual– al 10%, se obtendría una recaudación de aproximadamente un 0,6% del PIB, casi un 80% del impuesto causado actual. Habría además un significativo aumento del impacto redistributivo del impuesto. En efecto, la transferencia del decil 10 al resto de la

sociedad pasaría de 1,26% del ingreso propio (en el escenario base) a 5,1% (si se gravasen utilidades y dividendos distribuidos). En consecuencia, por razones de suficiencia y equidad se recomienda (i) gravar los dividendos distribuidos sin corregir por doble tributación (imposición clásica), (ii) en un esquema dual, (iii) a una tasa moderada (10%), que evite la pérdida de eficiencia asociada al efecto *lock in* y (iv) manteniendo la exoneración si los dividendos son distribuidos a otras sociedades, esto es, si continúan dentro del circuito inversión–reversión.

- b. Más de un 90% de la disminución de la carga tributaria que provocan las deducciones por gastos personales permitidas en el IRPN a partir de la reciente Reforma Tributaria, es usufrutuada por los deciles 9 y 10, que son los que antes de la Reforma pagaban la casi totalidad del impuesto (10,4% y 86,3%, respectivamente). El 70% más pobre de la población, que ya antes de la Reforma estaba prácticamente fuera del impuesto por efecto del mínimo no imponible (pagaba 1% del mismo), sólo se beneficia de un 2% de la rebaja asociada a las deducciones. Las deducciones son, por tanto, redundantes e implican una pérdida de recaudación que acarrea una disminución del impacto redistributivo del impuesto. En consecuencia, por razones de suficiencia y de equidad se recomienda que sean eliminadas.
- c. La exoneración del impuesto a la renta de los intereses de depósitos a un año o más de plazo tampoco parece oportuna desde el ángulo de la equidad. Estos intereses son obtenidos por los estratos de más altos ingresos y una tasa moderada sobre los mismos no implica disminuciones relevantes en el consumo futuro que el ahorro presente puede comprar. Por tanto, se propone gravar dichos intereses en un esquema dual, a una tasa moderada (10%).

Finalmente, la imposición al patrimonio en Ecuador demanda, en primer lugar, una racionalización. No hace sentido económico que los municipios administren cinco impuestos al patrimonio para recaudar tan sólo 0,29% del PIB, lo que sólo representa un 7% del total de sus ingresos. Por sí solo, el impuesto a los vehículos motorizados –nacional, administrado por el SRI–, recauda las dos terceras partes de lo que recaudan los cinco impuestos municipales al patrimonio. En el mismo sentido, no es racional que varios de estos impuestos se solapen entre sí.

Es recomendable, por tanto, que los municipios reduzcan los costos de administrar tantos impuestos improductivos y se concentren en la recaudación de aquellos con la mejor relación beneficio (potencial recaudatorio)–costo (de administración): los impuestos prediales.

Para que la imposición municipal a la propiedad inmueble en Ecuador comience a tener un papel relevante en la descentralización, es condición necesaria que se aproveche su potencial recaudatorio, que está subexplotado. Aparentemente, se habría hecho un gran avance en la solución del grave problema de la desactualización de los catastros. No obstante, si los municipios continúan adoptando la tasa mínima (0,25 por mil), la única forma de que la recaudación de los impuestos prediales alcance la recaudación promedio (subexplotada) de América Latina (aproximadamente 0,35% del PIB) es que la base gravada sea 1,5 veces el PIB, lo que es imposible que se verifique en el caso de Ecuador, aunque los catastros estén realmente a precios de mercado. Esto porque el subregistro no se ha corregido, hay mínimos no imponibles en ambos impuestos prediales, y porque seguramente se continuará otorgando deducciones en forma discrecional. Por tanto, es necesario que los municipios rompan su inercial falta de voluntad política para elevar las tasas.

Por otra parte, no es técnicamente recomendable fijar mínimos no imponibles en los impuestos prediales en función del valor de los inmuebles, como se hace en Ecuador, pues esto alienta su subvaluación.

Capítulo VI. El Salvador: La tributación directa, evasión y desafíos

Maynor Cabrera^{*} y *Vivian Guzmán*^{**}

A. Introducción¹⁷⁶

El Salvador ha sido considerado uno de países latinoamericanos con la carga tributaria más baja. En los últimos años, sin embargo, las mejoras en la recaudación de impuestos han sido importantes. Lo anterior se hacía necesario ante los retos crecientes que afrontan las finanzas públicas y que requieren de esfuerzos aún mayores para situar al país en una ruta financieramente sostenible que permita crear una dotación satisfactoria de bienes públicos como la seguridad, educación y salud pública, a la par de niveles de infraestructura que mejoren la competitividad.

Los logros de una mejor recaudación en la tributación directa todavía han quedado por debajo de los aumentos en los ingresos provenientes del IVA. Por lo tanto, aún es posible avanzar hacia un sistema tributario con mayor equidad que dote de recursos suficientes a la política fiscal para que contribuya favorablemente a una mejor distribución del ingreso.

El presente trabajo tiene como propósito central analizar la relación existente entre la imposición directa, su importancia relativa y los niveles de evasión impositiva en El Salvador. De esta manera se pretende aportar elementos para la discusión sobre posibles reformas dirigidas hacia la construcción de un sistema impositivo más equitativo y sostenible sobre la base de un mejoramiento en la imposición a la renta y al patrimonio.

Para realizar este trabajo se revisaron estudios previos, la información estadística disponible, la legislación tributaria y se entrevistaron a expertos conocedores de la problemática fiscal en El Salvador. Hubiese sido deseable contar con mayor información proveniente de declaraciones tributarias, sin embargo no fue posible obtenerla.

* Economista investigador senior del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

** Economista investigador del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

¹⁷⁶ La versión completa del artículo (incluyendo sus anexos estadísticos) fue publicada en la Serie Macroeconomía del desarrollo N° 87 de la CEPAL y puede consultarse en www.cepal.org/publicaciones.

El documento consta de cuatro partes. En la primera se revisa el contexto reciente del desempeño económico de El Salvador y sus finanzas públicas, en particular sobre el sistema tributario. La segunda parte abarca las características de la tributación directa en El Salvador. En la tercera se realiza un ejercicio de estimación de la evasión tributaria del Impuesto sobre la Renta. La parte final incluye las conclusiones y las recomendaciones.

B. Sistema tributario salvadoreño: principales características e importancia relativa de la tributación directa

B.1 La economía salvadoreña en los años recientes

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz en el año 1992, el crecimiento económico en El Salvador fue bastante promisorio hasta el año 1995 (6,2% en promedio entre 1991 y 1995). Sin embargo, a partir de 1996 la actividad económica perdió impulso y ya no fue posible crecer con el dinamismo esperado: el crecimiento fue de alrededor de 2,6% durante el período 1996-2004, equivalente a 0,6% per cápita anual en promedio. Conforme a estimaciones del FMI (2008), en los últimos años la economía de El Salvador se ha rezagado respecto a Centroamérica.

No fue sino hasta el año 2005 que esta economía mejoró su desempeño, a tasas de crecimiento económico superiores al 4,0%, las cuales equivalen a un crecimiento anual del 2,2% del PIB per cápita¹⁷⁷ según datos del Banco Central de Reserva de El Salvador (BCR). Sin embargo, de acuerdo con Acevedo (2007) “es todavía prematuro afirmar que la economía salvadoreña se ha colocado ya en una trayectoria de alto crecimiento sostenido de largo plazo”.

Uno de los desafíos más importantes de El Salvador es contar con una economía dinámica que genere empleos de calidad. De hecho, el tamaño del sector informal en El Salvador es considerable si se le mide por el tamaño de la empresa o por aquellos empleados que carecen de seguridad social. Según estimaciones de la informalidad del PNUD (2008), durante el período 2000 a 2006 ascendería entre 47,7% y 54,4% del total de empleos¹⁷⁸.

Aunque el desempleo disminuyó a un promedio de 6,8% en el período 2000-6¹⁷⁹ respecto a las tasas por encima del 8% observadas durante la década de los noventa, la tasa de subempleo urbano supera el 31%. Según concluye Acevedo (2007), tomando en cuenta que el subempleo rural suele ser aún más elevado, los indicadores de empleo urbano sugerirían que al menos 4 de cada 10 personas económicamente activas se encontrarían desempleadas o subempleadas¹⁸⁰.

La poca capacidad de crear empleos de calidad en los países de Centroamérica ha provocado la emigración de gran parte su población hacia los Estados Unidos. En efecto una de las fuentes de ingreso más importantes en los últimos años han sido las remesas familiares. Para el año 2007, según datos del BCR, éstas habrían ascendido a casi US\$3.700 millones, lo cual equivale a un 18% del PIB y constituye la principal fuente de recursos externos para la economía salvadoreña¹⁸¹.

Según los datos más recientes, el grado de concentración del ingreso se habría mantenido con pocos cambios en el período 1996-2006, aunque con una tendencia marginal hacia la mejoría. Las estimaciones del Informe de Desarrollo Humano del PNUD en El Salvador muestran que durante el

¹⁷⁷ Para discusiones sobre la problemática del crecimiento ver Acevedo (2004), Larraín (2003) y Hausman y Rodrik (2003).

¹⁷⁸ Otras estimaciones del CEDLAS dan resultados similares. La informalidad durante el período 2000 y 2004 sería de entre 54,9% y 57,7% del total de empleos según tamaño de empresa y entre 47,0% y 50,3% según el criterio de carencia de seguridad social. Fuente: SEDLAC (CEDLAS y el Banco Mundial).

¹⁷⁹ Fuente PNUD (2008). *Informe de Desarrollo Humano*.

¹⁸⁰ Ver Acevedo (2007), p. 27-29.

¹⁸¹ En 2005, las remesas representaban un 72% del total de generación de divisas respecto a 8% de la maquila, 14% de exportaciones no tradicionales y 6% de exportaciones tradicionales. En 1978, estas últimas abarcaban el 81% y las remesas tan solo el 8%, según información del Banco Central de Reserva.

período 1996-2006 el coeficiente de Gini habría oscilado entre 0,51 en 1996, alcanzando su máximo nivel en 2002 (0,54) y se habría reducido para 2004 (0,48)¹⁸². De no ser por las remesas, El Salvador sería también un país más desigual¹⁸³: el Gini en el año 2004 era mayor entre los hogares que no reciben remesas (0,52) que en los hogares receptores de remesas (0,44), lo cual refleja una distribución del ingreso bastante más equitativa. Además, a nivel nacional, “el coeficiente de Gini para la distribución del ingreso per cápita aumentaría de 0,50 a 0,54 si se suprimiera del ingreso de los hogares el componente de remesas”¹⁸⁴.

En 2006, aproximadamente 529 mil hogares se encontraban en condiciones de pobreza, cifra que representa al 30,7% del total de hogares. En el área urbana el 27,7% de los hogares eran pobres mientras que en el área rural el 35,8%. Por su parte, la pobreza extrema ascendía al 21,2% de los hogares¹⁸⁵.

El Salvador ha reportado avances importantes hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), según Acevedo (2007), principalmente en lo relativo al logro de la meta de reducir la extrema pobreza a la mitad¹⁸⁶, disminuir las disparidades de género en la educación primaria y secundaria así como ampliar el acceso al agua y saneamiento. No obstante, las metas más difíciles de cumplir son las relacionadas con disminuir la desnutrición infantil, alcanzar el 100% de la tasa neta de educación primaria y lograr que la población que inicie primer grado de primaria finalice el quinto grado de este ciclo. El alcance de los ODM no sólo requiere un incremento sustancial de las tasas de crecimiento, de por lo menos 5 ó 6% según lo establecido en los Acuerdos de Paz, sino de avances en la reducción de la desigualdad. Asimismo, necesita de políticas públicas “que contribuyan a propiciar altas tasas de crecimiento y a paliar la concentración del ingreso mediante las adecuadas políticas redistributivas, tanto en materia impositiva como en la esfera del gasto público social”¹⁸⁷. Las simulaciones realizadas por el autor mencionado indican que sería necesario un monto adicional de recursos del orden de 3-3,5% del PIB por año durante 2007-2015 para alcanzar las metas asociadas con los ODM 2, 4, 5 y 7¹⁸⁸, lo cual sería complicado si se recurre exclusivamente a endeudamiento, dado que El Salvador tiene reducidos márgenes para incrementarlo.

B.2 El sector público en El Salvador

Desde finales de los noventa, según explica Trigueros (2007), las finanzas públicas de El Salvador han enfrentado dificultades relacionadas con cuatro puntos críticos: el déficit previsional correspondiente al antiguo sistema de reparto, crecientes necesidades de gasto en el área social, infraestructura y seguridad; altos niveles de evasión y elusión tributaria y la exposición frecuente a fenómenos naturales, como terremotos, huracanes, entre otros, que demandan gastos de reconstrucción y alivio de los damnificados. Por otro lado, la adopción del dólar como moneda de uso corriente, ha dejado a la política fiscal una de las pocas opciones de política macroeconómica, al prescindirse de la política cambiaria, monetaria e incluso la política arancelaria, debido al grado de liberalización que ha

¹⁸² No se cuenta con información sobre si existe alguna diferencia estadística entre estas medidas.

¹⁸³ PNUD (2005).

¹⁸⁴ PNUD (2005).

¹⁸⁵ Ver Digestyc (2007), “Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2006”.

¹⁸⁶ Al utilizar línea de pobreza nacional, pues si se utiliza la línea de pobreza de US\$1 PPA su cumplimiento es poco probable si se mantienen las tendencias actuales, ver Acevedo (2007) pág. 123.

¹⁸⁷ Acevedo (2007), pág. 124.

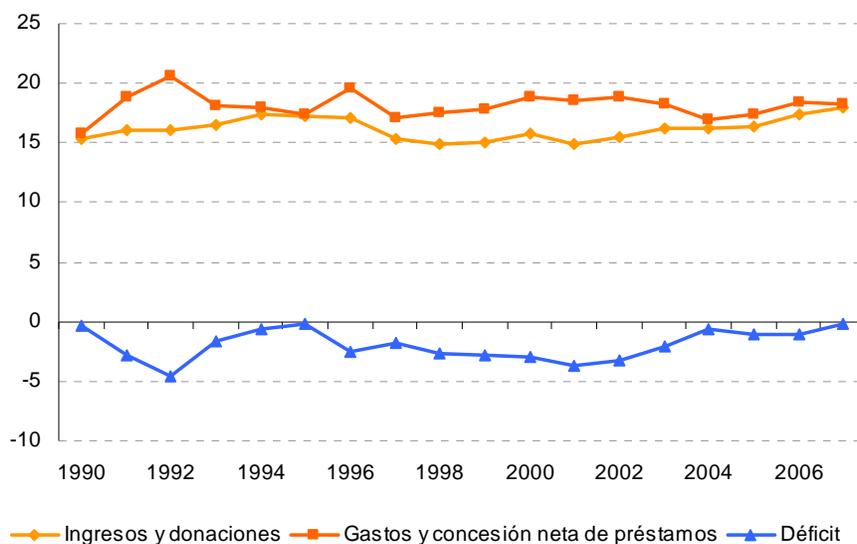
¹⁸⁸ Las metas asociadas a estos objetivos son: para el ODM 2, que para el año 2015, todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de educación primaria; para el ODM 4, reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años; para el ODM 5, reducir entre 1990 y 2015, la razón de mortalidad materna en tres cuartas partes; y para el ODM 7, reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico, así como haber mejorado significativamente para el año 2020, la vida de los habitantes de tugurios.

alcanzado la economía salvadoreña gracias a la apertura unilateral y acuerdos preferenciales de comercio que ha suscrito¹⁸⁹.

A lo mencionado anteriormente se ha agregado en el período reciente dos situaciones adicionales: la primera está relacionada con el nivel creciente de subsidios, muchos de ellos vinculados a los precios del petróleo y sus derivados¹⁹⁰. Además, ante la falta de acuerdos políticos mínimos en la conducción de la política fiscal, así como un escenario político polarizado¹⁹¹, no ha sido posible aprobar nuevos préstamos en el organismo legislativo.

El nivel máximo de gastos se observó durante el año de la firma de la Paz y en el año 1996, 20,6% y 19,5% del PIB respectivamente. En el resto de años, el gasto del sector público no financiero (SPNF) ha oscilado entre el 17% y 18% del PIB. Por otro lado, los ingresos y donaciones subieron durante el período 1990-96, ubicándose por encima del 17% del PIB, luego reportaron una baja que se mantuvo hasta el año 2001, a partir del cual han reportado un crecimiento sostenido desde 14,9% del PIB hasta un 18% del PIB en el año 2007. O sea, el crecimiento de los ingresos en los años recientes ha permitido recuperar los niveles máximos alcanzados a mediados de los noventa. Finalmente, el déficit del SPNF se ha mantenido relativamente controlado durante los últimos años, con excepción del año 1992 cuando alcanzó el 4,6% del PIB. En los años 2004-2007 se mantuvo alrededor del 1%.

GRÁFICO VI.1
INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 1990-2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

La principal fuente de financiamiento del déficit durante el período 1990-2007 ha sido a través de endeudamiento externo, aunque los fondos provenientes de la privatización financiaron en forma importante el déficit de la segunda mitad de los noventa. Durante los últimos años, la deuda

¹⁸⁹ En un trabajo realizado por M. Cabrera y J.A. Fuentes (2005) se evidencia que, incluso antes del RD-CAFTA, la economía salvadoreña tenía el menor promedio arancelario de todos los países de Centroamérica. Además, la desgravación será más acelerada en El Salvador que en el resto de países centroamericanos.

¹⁹⁰ Por ejemplo, según el Ministerio de Hacienda durante el período fiscal 2007 fue necesario incrementar el subsidio del Gas Licuado en US\$92 millones, el subsidio a la electricidad en US\$49 y el transporte público en US\$1,6, para totalizar US\$142,7 más.

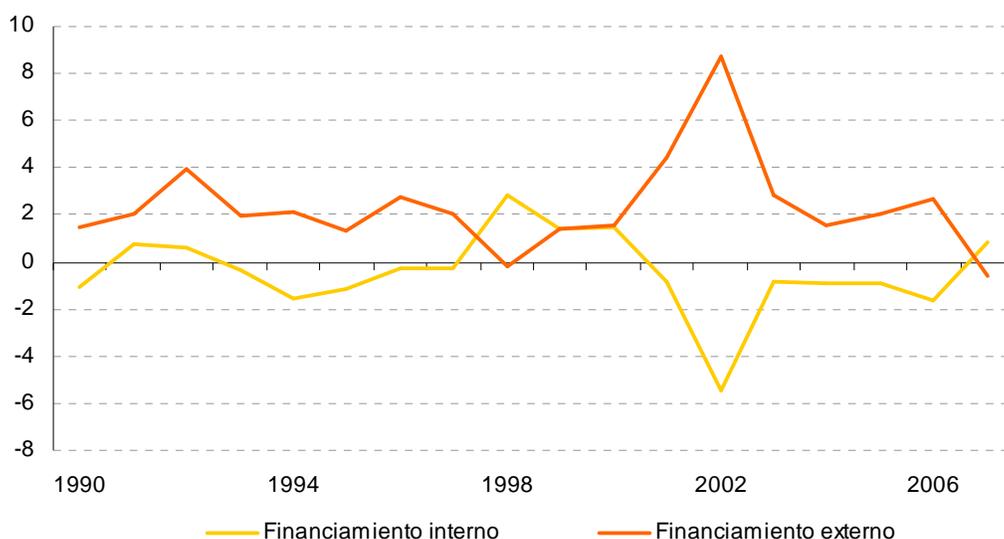
¹⁹¹ Ver Aaron Schneider (2004).

previsional ha requerido recursos de forma importante y es previsible que esto se mantenga dentro de los próximos años, debido al proceso de transición del sistema previsional público, en el cual se contará cada vez menos con aportes, y será necesario seguir cumpliendo con los compromisos que serán crecientes en la medida que aumente la población en edad de retiro¹⁹².

La deuda pública del SPNF de El Salvador creció desde un 28,2% del PIB en 1998 hasta 43,5% en el año 2004, causando preocupación sobre la sostenibilidad de la deuda en el futuro. Lo anterior ha llevado al gobierno salvadoreño a establecer una meta de mediano plazo para que el endeudamiento se sitúe en torno al 40% del PIB¹⁹³. Según el FMI (2007) para que esto sea posible el crecimiento económico debería continuar entre 4-4,5% anual y la carga tributaria debiese permanecer en los niveles de los últimos años, para permitir la generación de superávits primarios. Esto sugiere que el espacio para un mayor endeudamiento es reducido y ante situaciones adversas el manejo fiscal podría complicarse.

En síntesis, las finanzas públicas afrontan importantes desafíos en el corto y mediano plazo. En general, todos los retos exigen un sector público que cuente con una fuente de ingresos estable y sólida en el futuro. Como se verá a continuación, el sector público salvadoreño, a diferencia de otros países, cuenta casi exclusivamente con los impuestos como fuente de financiamiento.

GRÁFICO VI.2A
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO
NO FINANCIERO, 1990-2007
(En porcentajes del PIB)

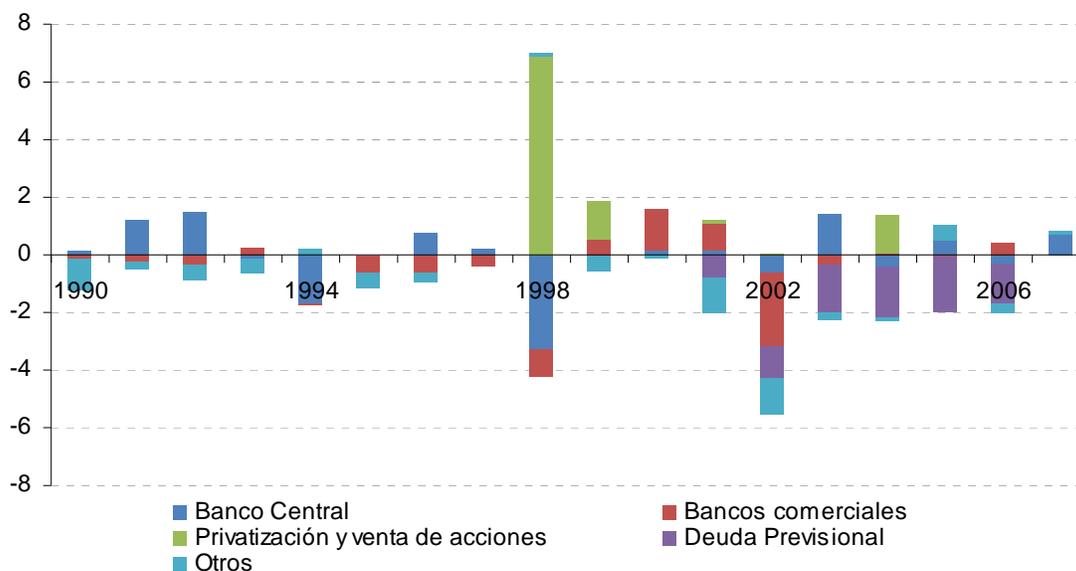


Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

¹⁹² Según estimaciones de Trigueros (2007), el déficit actuarial proveniente del ISSS e INPEP alcanzaría un máximo del 2,25% del PIB en el año 2011. No obstante, se creó en septiembre de 2006 un fideicomiso para manejar la deuda del sistema de pensiones. Por lo tanto, según CEPAL (2008) “el pago de deuda previsional disminuyó un 1,6% del PIB entre 2006 y 2007. Este fideicomiso está a cargo del Banco Multisectorial de Inversiones (BMI) y tiene como objetivo la emisión de certificados de deuda previsional para que sean adquiridos por las administradoras de fondos de pensiones por un plazo de 25 años. Esto ha permitido al Estado postergar una deuda de alrededor de 328 millones de dólares y disminuir la deuda del SPNF”.

¹⁹³ Ver FMI (2007) y FUSADES (2007).

GRÁFICO VI.2B
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO
NO FINANCIERO, 1990-2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

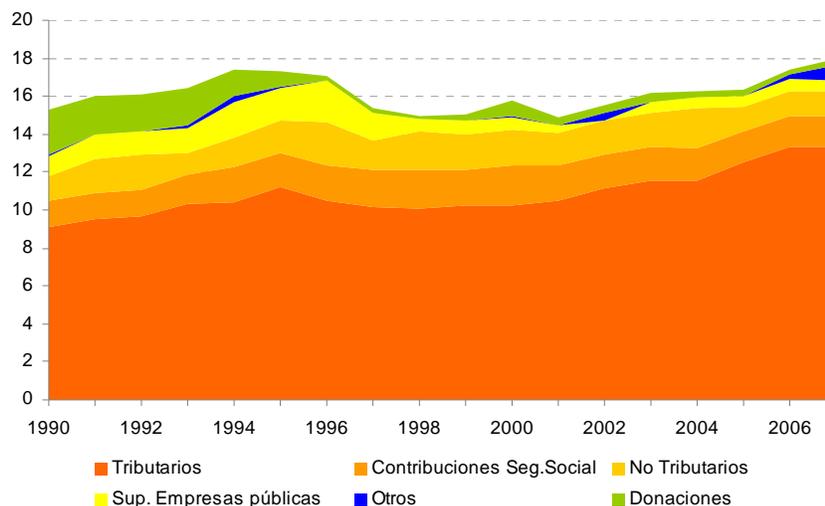
B.3 Composición de los ingresos del sector público (1990-2007)

Los ingresos del sector público no financiero en El Salvador alcanzaron en el año 2007 un valor equivalente al 18% del PIB y están compuestos principalmente por los ingresos tributarios, seguidos de las contribuciones a la seguridad social y los ingresos no tributarios. La participación de los ingresos tributarios ha subido de 60% a principios de 1990, a 70% para el 2001 y alcanzó el 74% para el año 2007. Este aumento se debe tanto a la mejora de la recaudación tributaria como a la reducción, y virtual desaparición, de otras fuentes de ingresos como las contribuciones a la seguridad social y el superávit de empresas públicas (ver gráfico VI.3).¹⁹⁴

Mientras que los ingresos provenientes de las contribuciones a la seguridad social han venido disminuyendo, en parte como resultado de la privatización del sistemas de pensiones; a su vez el superávit de empresas públicas, el cual era importante previo a las privatizaciones, ha desaparecido prácticamente de los ingresos del sector público salvadoreño, al igual que las donaciones, que fueron muy importantes durante los últimos años del conflicto armado interno y en los primeros posteriores a la firma de la paz.

¹⁹⁴ Los datos detallados pueden consultarse en el Anexo 1 de la versión completa del presente trabajo (Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 87 - CEPAL).

GRÁFICO VI.3
INGRESOS DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO, 1990-2007
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Los ingresos del gobierno central han sido menores en aproximadamente 3% del PIB respecto a los del SPNF durante el período 2001-2007. Esta diferencia se explica por las contribuciones a la seguridad social, ingresos no tributarios y el superávit de empresas públicas. Como se observa en el siguiente cuadro de los ingresos del gobierno central, es notorio el crecimiento de la carga tributaria así como su mayor importancia en los ingresos del gobierno central, caso contrario corresponde a las donaciones, que en el año 1990 eran casi una quinta parte de los ingresos del gobierno central mientras que en el 2007 representaban tan solo un 1,9% del total. Solamente los ingresos no tributarios siguen teniendo alguna participación relevante, aunque menor a la que tenían a mediados de los noventa debido a las transferencias de las empresas públicas al gobierno central.

CUADRO VI.1
INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL, 1990-2007
(En porcentajes)

	Porcentajes del PIB					
	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Ingresos corrientes	9,8	12,2	11,3	13,2	14,2	14,3
Tributarios	9,1	11,2	10,2	12,5	13,3	13,4
No Tributarios	0,6	1,0	1,1	0,7	0,9	0,9
Ingresos de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
Donaciones	2,4	0,8	0,7	0,3	0,2	0,3
TOTAL	12,2	13,1	12,1	13,5	14,4	14,6
	Porcentajes de los ingresos totales					
	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Ingresos corrientes	80,4	93,5	94,0	97,9	98,7	98,1
Tributarios	75,1	85,6	84,8	92,4	92,7	91,6
No Tributarios	5,3	7,9	9,1	5,5	6,0	6,5

(Continúa)

Cuadro VI.1 (Conclusión)

Ingresos de capital	0,0	0,4	0,2	0,0	0,0	-
Donaciones	19,6	6,2	6,0	2,1	1,3	1,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

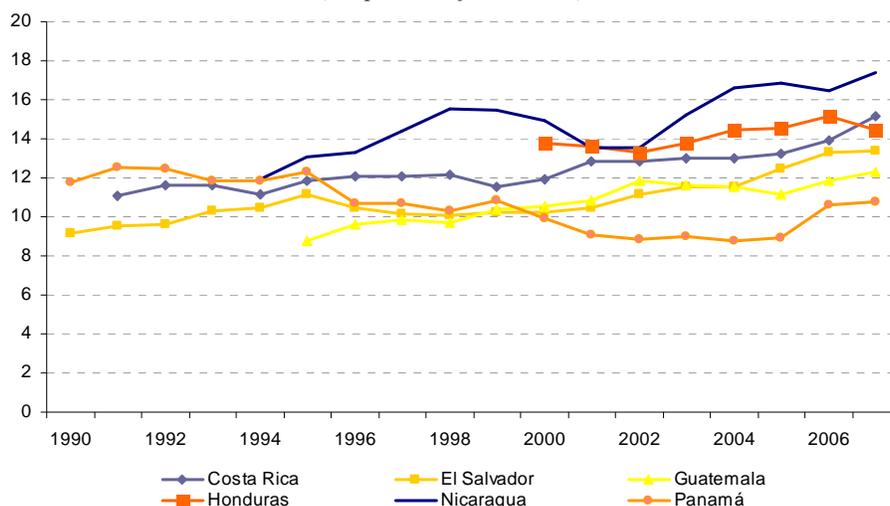
En resumen, los ingresos tributarios son “la” fuente del financiamiento del gobierno. De ahí la importancia que tienen los impuestos en una economía dolarizada, la cual no tiene la alternativa de hacer uso de la política monetaria sino exclusivamente de la política fiscal.

B.4 Nivel y estructura de los ingresos tributarios

El aumento de la carga tributaria, sin incluir seguridad social, en los últimos años ha permitido superar la barrera del 10% que predominó durante los años 1990-2000. El desempeño de la recaudación en los años 2005-7 estaría ubicando a la carga tributaria en un nivel muy cercano al 14%, con lo cual si la tendencia positiva continúa se estaría alcanzando el nivel histórico máximo de carga tributaria del año 1977 (15,3%). Al considerar la seguridad social en la medición de la presión tributaria, ésta habría ascendido en el año 2007 al 15% del PIB.

Este comportamiento positivo en la recaudación es similar al del resto de países de América Central. Sin embargo, el desempeño de la tributación en El Salvador ha superado al resto de los países. En efecto, se acercó a países con mayor recaudación como Costa Rica, Nicaragua y Honduras¹⁹⁵, mientras que amplió su diferencia con respecto a Panamá y superó a Guatemala, a quien le llevaba ventaja anteriormente, como puede verse en el siguiente gráfico. Según el FMI (2007), los ingresos aumentaron alrededor del 0,75% del PIB en el 2006, lo cual fue resultado en parte de las medidas administrativas y mayor actividad económica (alrededor de 0,25% del PIB debido a esto último).

GRÁFICO VI.4
EVOLUCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA EN AMÉRICA CENTRAL, 1990-2007
(En porcentajes del PIB)



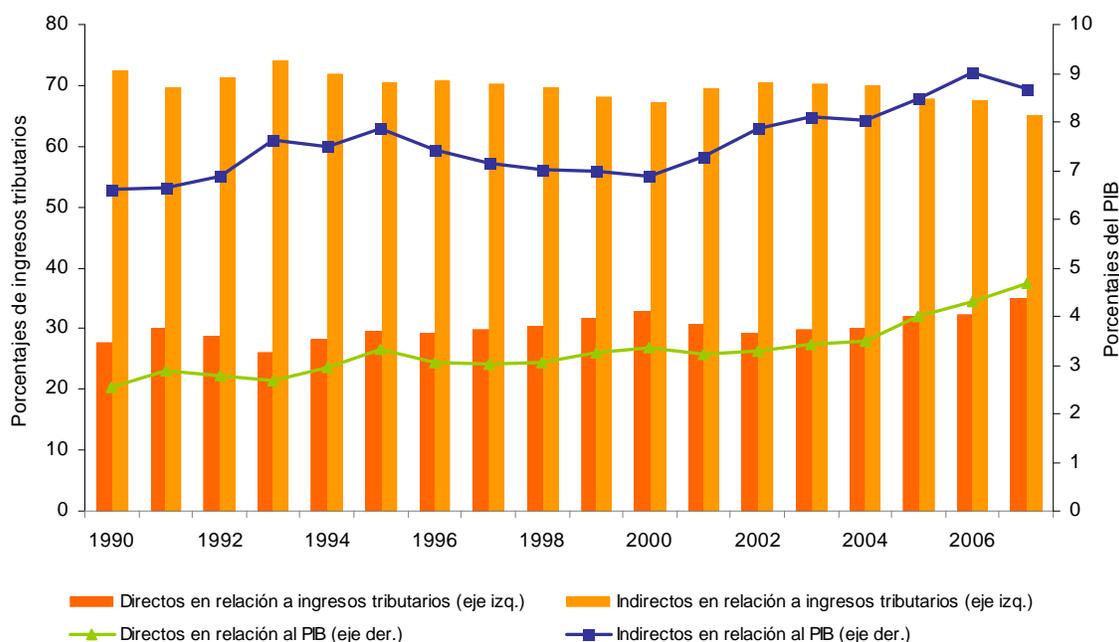
Fuente: Elaboración propia basada en datos de Ministerios de Hacienda y Bancos Centrales de los países de América Central. Nota: los datos no incluyen contribuciones a la seguridad social.

¹⁹⁵ La carga tributaria de Honduras corresponde al cálculo utilizando las nuevas cuentas nacionales, en las cuales el nuevo PIB es un 17% mayor. Respecto a Nicaragua, aunque no se cuenta con cuentas nacionales actualizadas, distintos autores y organismos presumen que existe una subvaluación del PIB, lo cual daría por resultado una menor carga tributaria, al igual como ocurrió con Honduras.

B.4.1 Imposición directa vs indirecta

Durante el período 1990-2007 la estructura tributaria se mantuvo alrededor de un 30% para los impuestos directos y un 70% para los indirectos. Aunque esta estructura ha mostrado oscilaciones que van desde una participación del 26% al 35% para los impuestos directos, siempre ha existido algún proceso de reversión a la media del 30%, con distintos niveles de carga tributaria, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO VI.5
IMPUESTOS DIRECTOS E INDIRECTOS, 1990 – 2007
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Nota: promedios 1990-2007: Directos / Ingresos totales: 30,2%; Directos / PIB: 3,3%.

La tributación indirecta siempre ha predominado en la estructura impositiva de El Salvador. Previamente a los años ochenta eran los impuestos al comercio exterior la principal fuente de recursos del sector público salvadoreño. A partir de la eliminación de los impuestos a las exportaciones¹⁹⁶ en el año 1992 y el proceso de apertura comercial iniciado en los ochenta, se dio un proceso de recomposición de los impuestos indirectos, en el cual el IVA ocupó el lugar de los impuestos al comercio exterior. Por su parte, los impuestos directos se vieron afectados negativamente por la supresión del impuesto al patrimonio a principios de los noventa. Sin embargo, como se verá más adelante, la mejora en la recaudación del ISR (Impuesto sobre la renta) permitió una recuperación de los impuestos directos en los últimos años, como se aprecia en los gráficos VI.5 y VI.6.

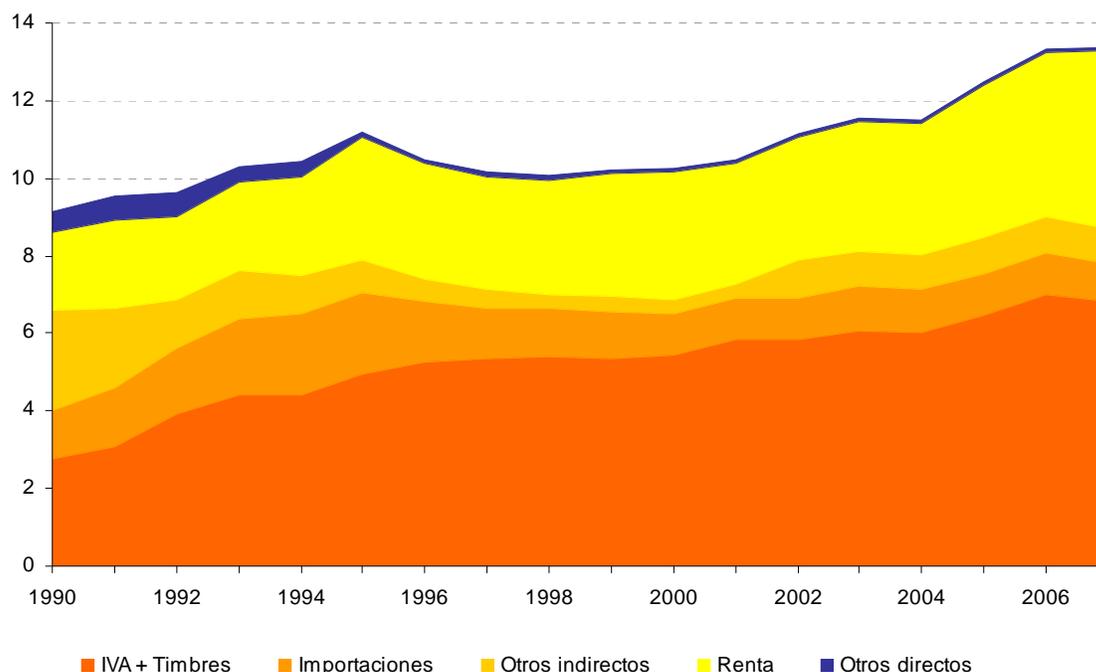
B.4.2 Evolución de los principales impuestos

La mejora en el desempeño de los ingresos tributarios de El Salvador estuvo liderada por los dos principales impuestos: el IVA y el ISR, los cuales en conjunto representan hasta un 85% de la recaudación tributaria, mientras que solamente el IVA representa desde 1997 más de la mitad de los

¹⁹⁶ El impuesto a las exportaciones fue eliminado en el año 1992 mediante el D.L. No. 422.

impuestos cobrados en el territorio salvadoreño. Existen otros impuestos menos representativos, como los impuestos a las importaciones y los selectivos al consumo.

GRÁFICO VI.6
EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES IMPUESTOS, 1990-2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El IVA fue introducido en 1992 con una tasa del 10% en sustitución del impuesto a los timbres fiscales, luego fue incrementado al 13% en el año 1995. Aunque la tasa del IVA es una de las más bajas de Centroamérica¹⁹⁷, su productividad es una de las mayores debido a que su base es bastante amplia y sus exenciones son mínimas.

A partir del año 2004 fueron implementados mecanismos de retenciones y percepciones, los cuales habrían contribuido a mejorar la recaudación de este impuesto lo que, al combinarse con una mejora en el crecimiento económico y el consumo interno, ha logrado elevar la recaudación del IVA a un 7% del PIB. El consumo de los hogares creció durante los últimos cuatro años (2007-2003) a una tasa del 4,9%, lo cual favoreció el desempeño del impuesto mencionado¹⁹⁸.

Los impuestos a las importaciones, aunque han reducido su importancia en la tributación total, continúan siendo una fuente importante de recursos para el sector público. Con la reducción realizada en las tasas arancelarias durante la segunda década de los noventa, los ingresos provenientes de este impuesto disminuyeron de 2,1% del PIB durante 1993-95 a 1,1% a partir del año 1998. Este comportamiento ocurrió a pesar de posteriores reducciones arancelarias resultado de Tratados de Libre

¹⁹⁷ Las tasas de Honduras y Nicaragua son iguales al 15% (aunque existen tasas diferenciadas más bajas), para Costa Rica la tasa es 13% y para Guatemala es del 12%.

¹⁹⁸ El PIB creció a una tasa promedio del 3,4% durante el período 2003-7.

Comercio con Estados Unidos¹⁹⁹, aunque con un crecimiento acelerado de las importaciones de 5,9% en promedio durante el período 1998-2007.

Adicionalmente, los impuestos selectivos al consumo que gravan las bebidas alcohólicas, aguas gaseosas, cigarrillos y armas de fuego; han tenido una participación como porcentaje del PIB que ha oscilado entre 0,4 y 0,9% desde el año 1995. El impuesto selectivo más importante es el aplicado a los combustibles, el cual se destina al Fondo de Conservación Vial FOVIAL, y equivale a un 0,4% desde el año 2002.

B.4.3 Composición de la tributación directa

A principios de la década de los noventa, El Salvador contaba con tres impuestos directos: el impuesto sobre la renta (ISR), el Impuesto al Patrimonio y el Impuesto a la transferencia de propiedades. El más importante de ellos era el ISR, el cual era equivalente al 78% de la tributación directa, seguido del impuesto al patrimonio, el cual dejó de estar vigente a partir de 1994, y el Impuesto sobre la transferencia de bienes raíces, que ha reducido su participación de un máximo del 11% en 1992 al 2% en 2005-2007.

La tributación directa aumentó sus niveles de recaudación principalmente gracias a que el ISR logró incrementos significativos. Para el año 2007 había más que duplicado su recaudación como porcentaje del PIB respecto a la observada durante el período 1990-92. Durante 1992, año de mayor participación, el Impuesto a la Transferencia de Bienes Raíces logró recaudar 0,3% del PIB, mientras que para el año 2007 apenas llegaba al 0,1%.

El ISR se distribuía casi en partes iguales entre personas naturales y jurídicas²⁰⁰ hasta el 2006, mientras que en 2007 se observó una mayor proporción (60%) a favor del segundo grupo de contribuyentes. Con la mayor participación del ISR procedente de personas jurídicas, la estructura del ISR en El Salvador se asemeja cada vez más a la de otros países de América Latina, ya que regularmente las sociedades cargan con un mayor peso de la tributación de la renta²⁰¹.

La relación entre el impuesto sobre la renta de personas jurídicas respecto a personas naturales era, en promedio, de 1,0, aunque cambió en el año 2007 a 1,5. Durante los años del 2001 al 2006 era menor al de otros países latinoamericanos, mientras que durante el año 2007 fue igual al promedio de la región (1,5). La recaudación de El Salvador por ISR a personas físicas durante 2001-2007 fue igual al promedio de América Latina (1,8% del PIB). Por su parte, las personas jurídicas pagaron, en promedio, menos impuestos que en otros países de la región, 1,9% respecto a 2,8% como porcentaje del PIB, respectivamente²⁰².

La menor recaudación relativa de las personas jurídicas puede deberse a dos factores. En primer lugar, debe tomarse en cuenta que la tributación de personas naturales se divide en asalariados y no asalariados, y estos contribuyentes comprenden algunas actividades empresariales, servicios profesionales y pequeñas empresas que tributan como personas naturales. En segundo lugar, la existencia de un amplio esquema de incentivos fiscales estaría erosionando la tributación procedente de personas jurídicas.

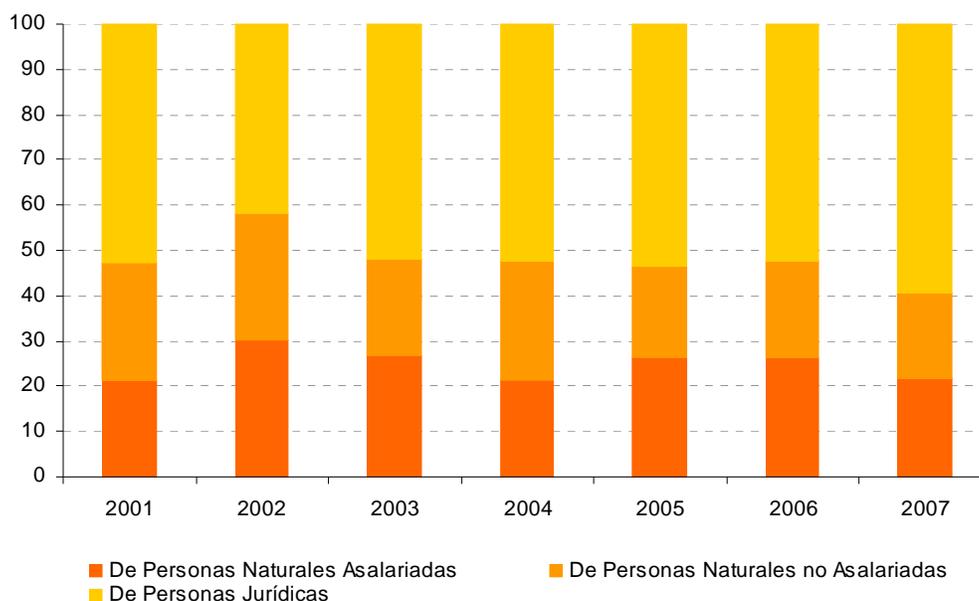
¹⁹⁹ De hecho, según datos de la Secretaría de Integración Económica de Centro América (SIECA) el arancel nominal promedio se redujo de 8,3% en el año 2000 a 6,1% para el año 2006.

²⁰⁰ La desagregación del pago del impuesto fue obtenida solamente a partir del año 2002 con base en los Informes de Gestión Financiera que están disponibles en el portal del Ministerio de Hacienda de El Salvador, ver http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=181,35162&_dad=portal&_schema=PORTAL.

²⁰¹ En aquellos países de los cuales se cuenta información 60% del ISR es pagado por sociedades y 40% por los individuos. La proporción que pagan las sociedades del ISR en Bolivia es superior al 90%, en Guatemala es mayor al 80% y en Argentina y Chile está por encima del 70%. Ver Cetrángolo, O. y J. Gómez-Sabaini (2007), cuadro VI.15 página 50.

²⁰² Los promedios de América Latina fue tomado de Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007).

GRÁFICO VI.7
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, 2002-2007
(En porcentajes)



Fuente: Memorias del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

C. Tributación directa: características principales

C.1 Tendencias recientes en el impuesto sobre la renta

El Impuesto sobre la Renta fue establecido en 1950²⁰³, con una tabla progresiva, desde el 3% hasta el 44% de las ganancias netas para personas, pero con un impuesto de sólo 5% sobre la renta imponible para las sociedades anónimas. Debido a que en 1953 se aprobó una ley de fomento industrial con apoyos a la industria con franquicias aduaneras y/o exenciones impositivas, los ingresos derivados del ISR en su conjunto no llegaron a superar el 1,6% del PIB en 1970, aunque después aumentaron a 2,4% en 1980²⁰⁴.

Como puede verse en la siguiente gráfico, durante los años de 1971 a 1992, la tributación sobre la renta en El Salvador prácticamente estuvo estancada como proporción del producto interno bruto, oscilando en un rango entre el 2,1% y 2,4%, con una caída durante los años más severos del conflicto armado interno. A partir de 1993, como resultado de la nueva ley del ISR²⁰⁵, la firma de la Paz y las altas tasas de crecimiento, se observó una tendencia positiva que contribuyó a que la recaudación del ISR superase el 3% del PIB. Sin embargo, durante el período 1996-99 los ingresos provenientes del impuesto a la renta se estancaron alrededor del 3,0% de la producción interna.

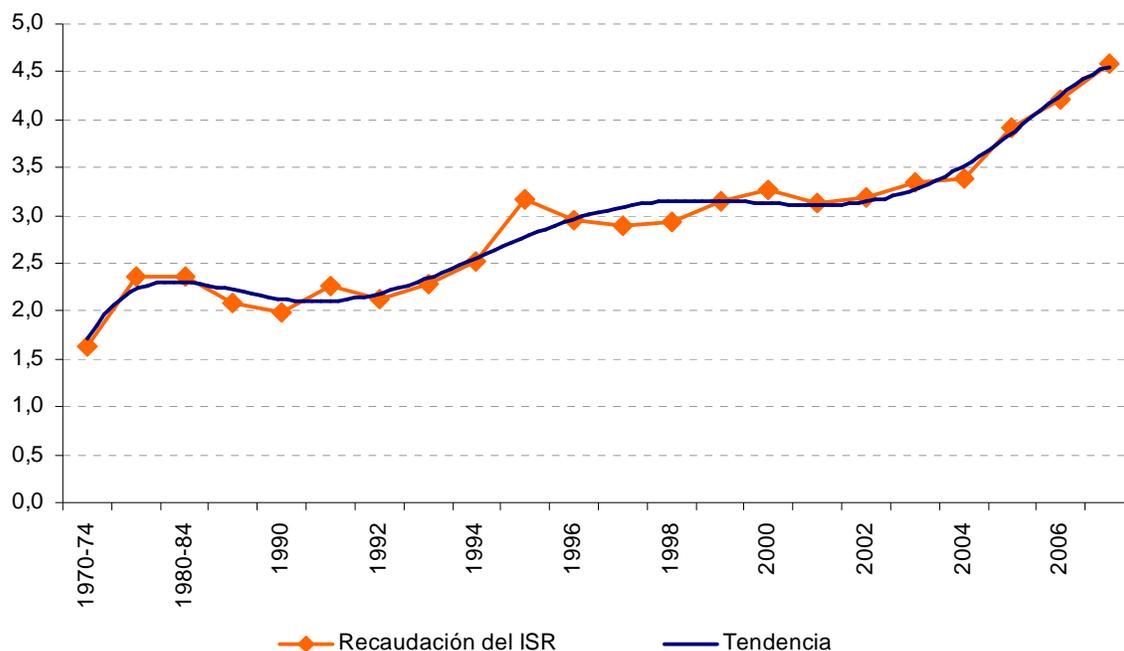
A partir del año 2000 se inició una nueva etapa: la recaudación no ha cesado de crecer, con la excepción del año 2001 cuando sucedió el terremoto. En esta nueva tendencia positiva de los últimos años, el ISR creció 0,1% del PIB anual a partir de 2001. Recientemente el desempeño ha sido muy favorable, ya que lo recaudado por concepto de renta subió de 3,4 en el año 2004 al 4,5 en el año 2007.

²⁰³ Sin embargo, de acuerdo con Bulmer-Thomas (1989), en El Salvador, la influencia de los cafetaleros y los algodoneros fue suficiente para eximirlos de la ley de impuesto sobre la renta en 1951.

²⁰⁴ ICEFI (2007).

²⁰⁵ Decreto 134 del 18 de febrero de 1992.

GRÁFICO VI.9
TENDENCIAS EN LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

El proceso de simplificación del ISR dio inicio en el año 1989, cuando se redujeron de 24 a 7 los tramos de renta imponible de personas naturales y de 5 a 3 los de personas jurídicas. En ese momento, la tasa máxima para personas jurídicas era 30% y la menor del 10%. Por su parte, la tasa más alta para personas individuales era del 50%²⁰⁶ y la mínima era del 10%, menos 1.300 colones (aproximadamente US\$190)²⁰⁷. Posteriormente, en el año 1992, con el Decreto 134 Ley del Impuesto sobre la renta se establecieron las alícuotas que están vigentes el día de hoy para personas jurídicas (25%) y para personas individuales (de 10% a 30%). Estas reformas fueron acompañadas de la creación de la Dirección General de Impuestos Internos y la integración de los programas de control de la evasión y del contrabando entre las direcciones encargadas de impuestos internos y la de los externos (Dirección General de Renta de Aduanas)²⁰⁸.

Entre 1999 y 2004, el Ministerio de Hacienda impulsó medidas para reducir el incumplimiento tributario como la aprobación de la Ley de Simplificación Aduanera, el Código Tributario, la Reforma a la Ley de Infracciones Aduaneras, la modernización del Estado para mejorar los servicios e introducir declaración y pago electrónico de impuestos, así como la introducción de planes masivos de fiscalización²⁰⁹.

Las reformas aprobadas en junio del 2004 (D.L.N° 496 del 28 de octubre de 2004, modificando el Impuesto Sobre la Renta; D.L.N° 495 de la misma fecha, modificando el Impuesto sobre las Transacciones de Bienes Muebles y a la Prestación de Servicios (IVA); y D.L.N° 497, de la misma fecha, que modifica el Código Tributario) modificaron alrededor de 70 artículos relacionados

²⁰⁶ Trigueros, A (2007).

²⁰⁷ Ver cambios en los tramos de ingreso imponible en el Anexo 3.1 de la versión completa de este trabajo.

²⁰⁸ Trigueros, A. (2007), p. 6.

²⁰⁹ Trigueros, A.(2007), p.7.

sobre todo con los controles tributarios, las obligaciones de los contribuyentes y la fiscalización de las obligaciones tributarias²¹⁰.

En cuanto a los principales impuestos, las modificaciones se concentraron en acotar los créditos admisibles en el IVA así como las deducciones permitidas en el cálculo del ISR²¹¹, al mismo tiempo que se especificaron taxativamente nuevos gastos no deducibles y se introdujeron provisiones referentes a precios de transferencia y a transacciones con paraísos fiscales²¹². También se incluyeron modificaciones a la normativa del sector financiero, de las cuales la más relevante desde el punto de vista tributario es la ruptura del secreto bancario de cara a la Administración Tributaria.

Estas reformas al ISR han favorecido a la ampliación de la base tributaria, a través de la limitación de costos deducibles, lo cual aumentó el ingreso imponible de los contribuyentes. Asimismo, las mejoras en la recaudación del IVA basadas en los mecanismos de retención y percepción han favorecido al ISR, lo que ha facilitado la realización de controles cruzados entre ambos impuestos.

Mejoras en la administración tributaria habrían contribuido también a los incrementos de la recaudación. Como ya se mencionó se intensificaron los controles cruzados mediante las retenciones y percepciones, la lotería tributaria, entre otros. Por otro lado, también se incrementaron los operativos in-situ de verificación del cumplimiento de obligaciones tributarias. Adicionalmente se crearon programas para la ampliación de contribuyentes, como se aprecia en el siguiente gráfico, el año 2006 fue particularmente exitoso, ya que la base de declarantes de este impuesto creció casi al doble de lo reportado en el año 2003. Para el año 2006, el total de declarantes ascendió a 447.312²¹³.

Según el Ministerio de Hacienda (2006), la Dirección General de Impuestos Internos realizó, a partir del segundo semestre de 2005, un proceso de reforma administrativa con la asistencia de la Agencia de los Estados Unidos de América (USAID), adoptando el método “gestión de carteras”, lo que permitió detectar y corregir incumplimientos de manera oportuna en un universo de contribuyentes que representan el 85% de los generadores de ingresos en el país.

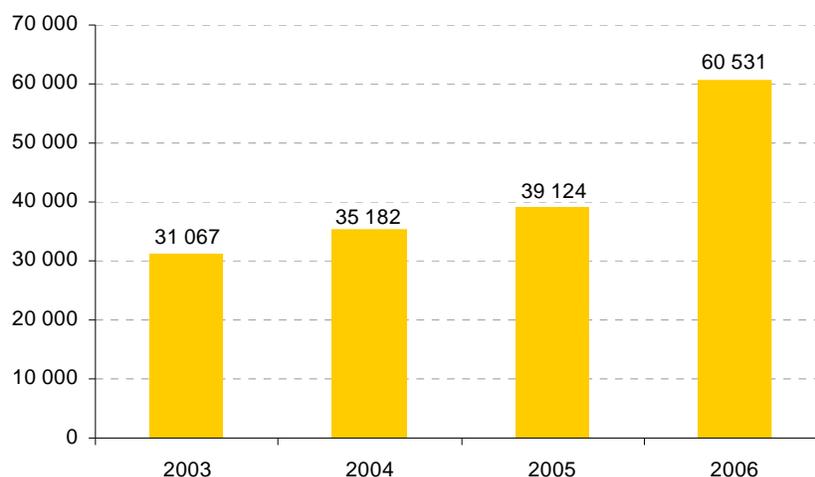
²¹⁰ La reforma del año 2004 también incluyó medidas para reducir la evasión y defraudación tributaria. Dentro de éstas se incluyen: Ley Transitoria de Estímulo al cumplimiento de Obligaciones Tributarias, Reformas al Código Tributario, Reformas a la Ley de Organización y Funcionamiento del Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos, Reformas al Código Penal, Reformas al Código Procesal Penal, Reformas a la Ley de la Creación de la Dirección General de Renta de Aduanas, Reformas a la Ley de Simplificación Aduanera y Reformas a la Ley Especial para Sancionar Infracciones Aduaneras.

²¹¹ La evolución de las principales deducciones puede consultarse en el Anexo 3.2 de la versión completa del presente documento.

²¹² Es posible deducir gastos de paraísos fiscales siempre y cuando exista convenios de intercambio de información y documentación de carácter tributario con El Salvador.

²¹³ Según información del Ministerio de Hacienda de El Salvador.

GRÁFICO VI.10
CRECIMIENTO EN EL TOTAL DE DECLARANTES DEL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA, 2003-2007
(En número de declarantes adicionales por año)

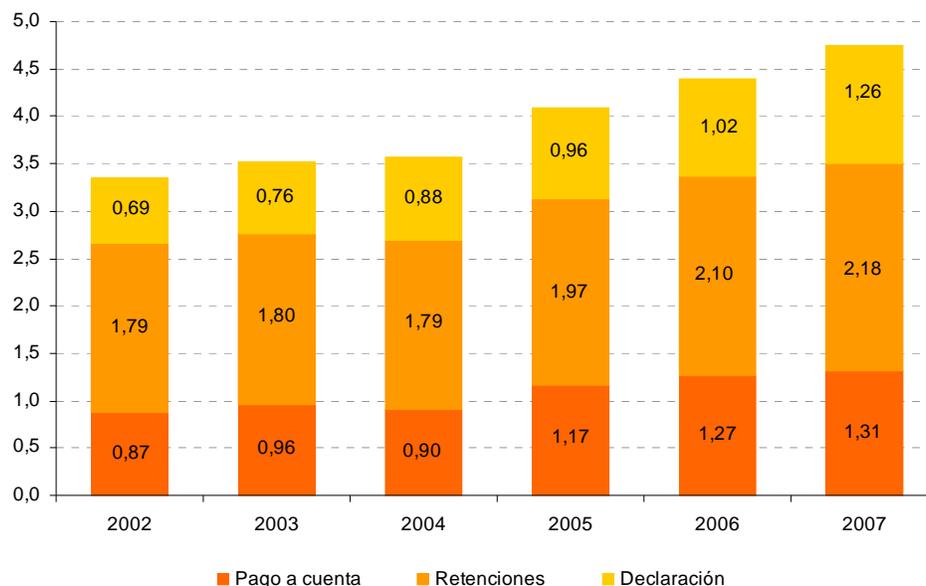


Fuente: Ministerio de Hacienda de El Salvador.

Se instauró la Unidad de Investigación Penal tributaria, con el propósito de hacer efectiva y eficaz la aplicación de la legislación penal en materia de delitos contra la Hacienda Pública, delitos de evasión de impuestos, apropiación indebida de retenciones o percepciones, falsificación de documentos tributarios, etc; asimismo, se estableció la Sección de Incumplimientos Tributarios, para hacer más dinámicos los procesos sancionatorios administrativos, ante incumplimientos a las obligaciones tributarias. Durante el año 2005, el Tribunal de Apelaciones notificó a la Dirección General de Impuestos Internos un total de 70 sentencias en el área de determinación de impuestos y multas del año 2004 y 2005 por un monto total de US\$15,3 millones y US\$2,5 millones, respectivamente. De ese total, fueron declarados procedentes a favor de la Administración las sumas de US\$13 millones y US\$0,8 millones, respectivamente; es decir, que del impuesto determinado se confirmó a favor del Estado el 84,7% del total apelado por los contribuyentes. De estos, el 40% de impuestos confirmados correspondieron al ISR.

Adicionalmente, los mecanismos de retención y pago a cuenta (personas naturales con rentas diversas y personas jurídicas) fueron importantes en la ampliación de la recaudación del ISR. Como puede verse en el siguiente gráfico, mientras que las declaraciones habrían mantenido una tendencia alcista desde el año 2002, los pagos provenientes de retenciones y pagos a cuenta reportaron los mayores avances en la recaudación. Según estimaciones del Ministerio de Hacienda, los pagos a cuenta de personas naturales habrían contribuido en US\$49 millones de mayores ingresos tributarios, siendo la medida más importante en el ISR. Esta medida estuvo enfocada a captar al segmento de personas naturales con baja tributación, como son aquellos que prestan servicios profesionales. No obstante, la utilización de mecanismos de retenciones, si bien garantiza un pago mínimo por parte de los contribuyentes, estaría evidenciando las debilidades que aún persisten en la determinación de la renta imponible.

GRÁFICO VI.11
EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA SEGÚN FORMA DE CAPTACIÓN
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Ministerio de Hacienda y Banco Central de Reserva.

Finalmente, otro aspecto que habría contribuido a mejoras en la recaudación tributaria fue el otorgamiento de amnistías fiscales desde noviembre 2004 a mayo 2005. Sobre este punto, si bien habría incidido en una mejora en los niveles de recaudación, cabe señalar un efecto negativo sobre el cumplimiento oportuno de las obligaciones tributarias debido a que se percibe que serán aplicados posteriormente.

C.2 Aspectos técnicos sobre la imposición a la renta

C.2.1 Tributación según distintas fuentes de renta

A pesar de que figuran como parte de la renta obtenida²¹⁴, los ingresos provenientes del capital tienen un trato más favorable que aquellas generadas por el trabajo. En primer lugar, todas las rentas del capital generadas²¹⁵ a través de transacciones realizadas mediante valores emitidos, inscritos y autorizados por la Bolsa de Valores y la Superintendencia de Valores y su colocación sea realizada por una Bolsa de Valores legalmente autorizada. En segundo lugar, los dividendos o utilidades para el socio o accionista que las recibe, ya sea persona natural o jurídica, siempre y cuando la sociedad que las distribuye las haya declarado y pagado el Impuesto Sobre la Renta correspondiente, aún cuando provengan de capitalización. En tercer lugar, los intereses provenientes de créditos otorgados por instituciones financieras domiciliadas en el exterior, previamente calificadas estas instituciones por el Banco Central de Reserva de El Salvador. Finalmente, los intereses, premios y otras utilidades que provengan directamente de los depósitos en bancos y en asociaciones financieras, siempre que el sujeto pasivo beneficiado con estas rentas sea persona natural y además el titular de los depósitos.

De lo anterior, y la revisión del Reglamento del ISR, se deriva que solamente están afectos al impuesto aquellos dividendos distribuidos por actividades exentas siempre y cuando sus accionistas

²¹⁴ Artículo 2, Inciso “c” Ley del ISR.

²¹⁵ Utilidades, dividendos, premios, intereses, réditos, ganancias de capital o cualquier otro beneficio.

no hayan sido eximidos del impuesto. Además, solamente los ingresos por intereses de personas jurídicas estarían afectos al pago del impuesto.

Las ganancias de capital²¹⁶ tienen un trato diferenciado. Cuando son realizadas en un plazo menor a un año tributan a una tasa del 10% siempre y cuando correspondan a personas naturales o jurídicas que no se dediquen a la compraventa de bienes muebles o inmuebles. Mientras que para aquellas que se dediquen habitualmente a esta actividad la ganancia de capital se computará como parte de su ingreso imponible. Por otro lado, cuando el período sea mayor a un año el cálculo es más complicado, ya que está en función del número de años por los cuales se ha poseído el bien y la renta imponible del giro ordinario²¹⁷. Finalmente, cuando las personas naturales o jurídicas, sucesiones o fideicomisos que no se dediquen habitualmente a la compraventa o permuta de bienes inmuebles realicen el valor de dichos bienes en un plazo mayor a seis años a partir de la fecha de adquisición, estarán exentas del impuesto a ganancias de capital²¹⁸.

Por tanto, las ganancias de capital estarían tributando a una tasa general para aquellas personas que se dediquen habitualmente a la compraventa de bienes inmuebles, o bien las que realicen ganancias de bienes inmuebles en un plazo menor a seis años.

La diferenciación de las rentas del capital respecto a las rentas del trabajo, introduce un factor de desigualdad en el pago de las rentas de las personas naturales asalariadas respecto a aquellas que lo obtienen por otros medios. Como es natural en cualquier sociedad, la capacidad de ahorro y el acceso a activos, tanto financieros como inmobiliarios, está más concentrada en estratos de mayor ingreso, lo que estaría introduciendo mayores factores de desigualdad en la tributación. En el caso de El Salvador, según la EHPM 2006, el 78% de personas receptoras de dividendos y 68,5% de individuos perceptores de intereses estarían ubicados en el 30% más rico de la población.

C.2.2 Tratamiento diferenciado de contribuyentes según su tamaño

Así como no hay un tratamiento diferenciado o régimen especial de acuerdo con el tipo de actividad económica, no existe un tratamiento diferenciado para pequeños contribuyentes. En algún momento existió una provisión que declaraba exentas a las personas jurídicas cuya renta fuese menor

²¹⁶ Según la ley del ISR la ganancia o pérdida de capital se determinará deduciendo del valor de la transacción, el costo básico del bien, el importe de las mejoras efectuadas para conservar su valor y el de los gastos necesarios para efectuar la transacción.

²¹⁷ Art. 17.-Para determinar la ganancia de capital en transacciones realizadas sobre bienes poseídos el mismo número de años, el contribuyente deberá: 1) Determinar su renta imponible obtenida de sus actividades del giro ordinario; 2) Establecer la ganancia o pérdida de capital deduciendo del valor de la transacción, el costo básico del bien, el importe de las mejoras efectuadas para conservar su valor y los gastos necesarios para efectuar la transacción; 3) Establecer el número de años que el bien o bienes han sido poseídos, considerando que si en el año de adquisición y en el de transferencia, la posesión ha sido de más de seis meses, se considerará poseído todo el año y sumar los años completos poseídos en el lapso intermedio; 4) Determinar la renta del período, para lo cual deberá dividir la ganancia de capital establecida, entre el número total de años que el bien ha sido poseído; 5) sumar el resultado obtenido denominado renta del período a la renta imponible del giro ordinario; 6) Calcular el impuesto sobre el total que representa la renta imponible más la renta del período, aplicando la tabla del Art. 37, la tasa del Art. 41 o la tasa del 25% según sea, persona natural domiciliada, persona jurídica domiciliada o no, sucesión o fideicomiso no domiciliados, respectivamente; 7) Dividir el impuesto calculado conforme el numeral anterior entre la renta imponible calculada según el numeral 5 para obtener el coeficiente, el cual deberá dividirse entre 2, para obtener la media tasa; 8) Aplicar, es decir, multiplicar el resto de la ganancia o remanente que no se incorporó en su momento a la renta imponible, por la media tasa, y el resultado obtenido, deberá sumarlo al impuesto calculado conforme al numeral 6; y 9) Al impuesto total determinado deberá hacerle las disminuciones que correspondan al impuesto retenido, impuesto enterado como anticipo o pago a cuenta y los créditos fiscales que procedieren conforme al Art. 27 de la ley. Si la renta imponible del giro ordinario más la renta del período, no alcanza en su totalidad base imponible, se aplicará sobre la totalidad constituida por la renta imponible ordinaria más la ganancia de capital, como tasa media efectiva, el 1%, cuyo resultado será el impuesto a pagar sobre el cual se podrán hacer las deducciones a que se refiere el número 9 del inciso anterior.

²¹⁸ No están exentas las ganancias de capital provenientes de la venta de activos extraordinarios de los bancos, las cuales se deberían agregar a la renta imponible del ciclo impositivo de su realización.

a US\$8.000. No obstante, existe una exención al IVA para pequeños contribuyentes. Lo que existe es un modelo de Gestión de Carteras, el cual comprende un trato diferenciado para los medianos y grandes contribuyentes, no así para los pequeños.

La información más reciente que está disponible sobre la distribución de los contribuyentes según su tamaño, aparece en el trabajo de Acevedo y González-Orellana. Según puede verse en el cuadro VI.3, la mayoría de contribuyentes, tanto personas naturales como jurídicas, tendrían una renta imponible menor a los US\$8.571 anuales. El cumplimiento medido como un porcentaje de la renta bruta para todos los contribuyentes estaría en un rango de 2,6 +/-1%. Existe cierta tendencia a que la relación impuestos entre renta bruta sea mayor en la medida que el ingreso imponible se eleva. Sin embargo, dado que esta medición fue realizada con respecto al ingreso imponible, no necesariamente implica mayor cumplimiento, debido a que las posibilidades de realizar un planeamiento estratégico y arbitraje para reducir el pago de impuestos crecen con el tamaño de la empresa.

CUADRO VI.3
INDICADORES DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA POR RANGO
DE RENTA IMPONIBLE, 2001
(En dólares y porcentajes)

Rango de renta imponible (US\$)	Número de contribuyentes			Impuesto / Renta Bruta (%)		
	P. Jurídicas	P. Naturales	Total	P. Jurídicas	P. Naturales	Total
De 0 a 8 571	10 602	180 858	191 460	0,6	1,8	1,5
De 0 a 2 514	-	73 389				
De 2 514 a 8 571	-	107 469			2,5	
De 8 571 a 11 429	556	21 066	21 622	0,9	4,5	3,6
De 11 429 a 114 286	3 034	31 578	34 612	1,2	6,5	3,3
De 114 286 a 1 142 857	769	204	973	1,7	10,1	1,9
De 1 142 857 a 5 714 286	102	2	104	1,8	20,0	1,8
De 5 714 286 a 11 428 571	13		13	3,3		3,3
De 11 428 571 a 57 142 857	12		12	3,4		3,4
Más de 57 142 857	1		1	18		18
Total	15 089	233 708	248 797	2,1	4,2	2,6

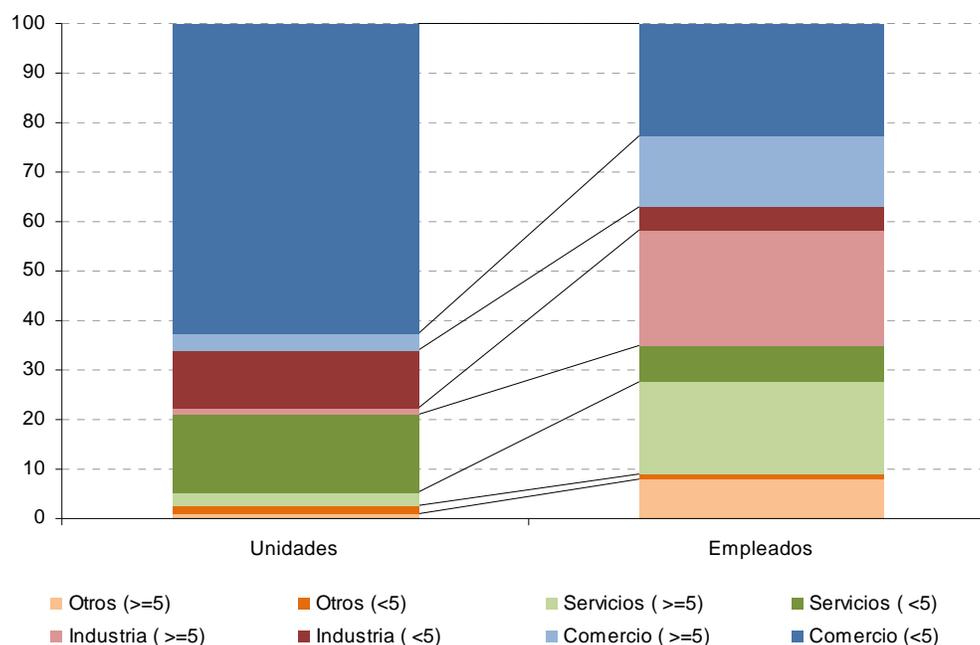
Fuente: Acevedo y González-Orellana basado en datos de la DGII y Ministerio de Hacienda.

La distribución de las empresas según su tamaño, de acuerdo con el Censo Económico 2005, se asemeja a la encontrada por Acevedo y González respecto a los contribuyentes, donde predominan las unidades de menor tamaño. En el Censo Económico, la mayor parte de las unidades económicas tienen menos de 5 empleados, aunque la mayor parte del empleo estaría siendo absorbido por las unidades mayores a 5 empleados. Esto señala, por un lado, el grado de atomización de las unidades económicas pequeñas, de tan solo 1,6 trabajadores en promedio. Por otro lado, hay que destacar la participación de las unidades económicas con menos de 5 trabajadores del sector comercio, las cuales son el grupo más importante, seguido de aquellas ubicadas en el sector servicios (menores a 5 empleados).

Puede verse como contradictorio que no exista un régimen especial para unidades pequeñas, sin embargo, la alternativa de implementar un régimen simplificado sobre pequeños contribuyentes debiera estar acompañada de un estudio más profundo. En el caso de México, por ejemplo el estudio realizado por Flores y Valero (2003) señala que si el objetivo es incrementar la recaudación “no tiene mucho sentido buscar la incorporación indiscriminada del sector informal a la formalidad. Es recomendable abatir preferentemente el sector informal en las grandes ciudades, pues es ahí donde se encuentra el potencial recaudatorio²¹⁹”.

²¹⁹ Dentro de la estrategia, estos autores recomiendan atacar las actividades más rentables como el comercio al por menor, los servicios de reparación y en los restaurantes y bares.

GRÁFICO VI.12
UNIDADES ECONÓMICAS Y EMPLEADOS SEGÚN SECTOR ECONÓMICO
Y TAMAÑO DE EMPRESA, 2005
(En porcentajes)



Fuente: Digestyc, Censo Económico 2005.

Existen experiencias en otros países latinoamericanos sobre impuestos a PYMES²²⁰, las cuales advierten sobre la importancia de diseñar adecuadamente un esquema de este tipo enfocándose en bajos costos de administración debido a que en ciertas ocasiones el potencial de recaudación no es tan elevado como se presume. Es importante tomar en cuenta un grado reducido de complejidad, una carga adecuada para los contribuyentes, actualización periódica debido a la evolución de estos regímenes para no volverlos “islas de fiscalización”, lo cual exige la creación de unidades de control específicas para este tipo de contribuyentes. También es importante otorgar ciertos beneficios para incentivar el cumplimiento voluntario de este tipo de contribuyentes.

C.2.3 La ampliación de las rentas exentas

Las relaciones económicas con el exterior a través de la apertura a los mercados internacionales de inversión y de bienes y servicios siempre han sido importantes para El Salvador. Sin embargo, el proceso de inserción económica internacional reciente contrasta con el del pasado, cuando existía mayor correspondencia entre el aporte al crecimiento económico y a la recaudación tributaria de las actividades productivas: en este nuevo esquema de inserción se ha hecho uso cada vez mayor de mecanismos de fomento a través de exenciones tributarias. De estos mecanismos, las exenciones del ISR más importantes son las relacionadas con las Zonas Francas, la Ley de Turismo, la Ley de Servicios Internacionales y la Ley de Incentivos sobre Energías Renovables. Las dos últimas fueron aprobadas en el año 2007.

La Ley de Zonas Francas Industriales y Comerciales le otorga a las compañías la exención del Impuesto sobre la Renta por 20 años, sin ningún límite a las ventas locales. Además les exonera del

²²⁰ Ver González, D. (2006) para una revisión sobre el tema.

IVA (por 10 años y renovable), de los aranceles a la importación de maquinaria, equipo y materias primas, de impuestos municipales y de cualquier gravamen a la repatriación de ganancias. Toda compañía extranjera puede establecerse y operar desde una Zona Franca si está involucrada en la producción, ensamble, manufactura, procesamiento, transformación o comercialización de bienes y servicios; además de la oferta de servicios relacionados con el comercio internacional o regional, tal como la recolección, empaque y re-empaque, consolidación de carga, distribución de la mercadería y demás actividades conectadas con ellas o complementarias a las mismas.

Por su parte, la ley de incentivos de turismo, que exige una inversión mínima de US\$50.000 para gozar de beneficios fiscales - con lo cual se tiende a discriminar en contra de las pequeñas y medianas empresas-; incluye exoneraciones sobre los aranceles de los insumos e impuesto sobre transferencia de bienes inmuebles y una exención parcial sobre los impuestos municipales. Cabe señalar que el conjunto de sectores que se beneficia como consecuencia de las leyes de incentivos para el turismo es amplio y arbitrario²²¹.

La Ley de Servicios Internacionales exige por 15 años del ISR a empresas internacionales que inviertan en el país, y regula el funcionamiento de los parques y centros de servicios. Adicionalmente, esta Ley otorgará a las empresas que hagan nuevas inversiones, exenciones de IVA y municipales por 15 ó 10 años, dependiendo de la situación. Según el Ministerio de Economía de El Salvador, esta ley no atentaría con las prohibiciones de OMC, las cuales prohibirían a El Salvador otorgar exoneraciones del ISR a partir del año 2015. De acuerdo con la Ley en mención, los servicios que podrán beneficiarse son: operaciones internacionales de logística (almacenamiento, servicios complementarios a las operaciones de distribución internacional), centro internacional de llamadas, centros de tecnologías de información, centros de investigación y desarrollo experimental, científico o tecnológico, centros de servicios médicos especializados, servicios de terciarización, servicios financieros internacionales²²², mantenimiento de embarcaciones marítimas y aéreas. La Oficina Nacional de Inversiones estará a cargo de revisar y aprobar quiénes podrán desarrollar los servicios mencionados en la Ley.

Finalmente, la Ley de incentivos fiscales para el fomento de las energías renovables en la generación de electricidad establece la exención del pago del Impuesto sobre la Renta por un período de 5 años en el caso de los proyectos entre 10 y 20 megavatios (MW) y de 10 años en el caso de los proyectos de menos de 10 MW. En ambos casos, a partir de la entrada en operación comercial del Proyecto, correspondiente al ejercicio fiscal en que obtenga ingresos. Para gozar de los beneficios a que se refiere el literal anterior, el beneficiario deberá cumplir con requisitos de certificación de la contribución del proyecto a la reducción en las emisiones de carbono²²³.

El Salvador, al igual que otros países de América Central, no cuenta con estimaciones oficiales sobre el gasto tributario que surge como resultado de los esquemas de incentivos mencionados anteriormente. Es necesario promover una mayor transparencia sobre el costo fiscal de

²²¹ Hotelería y albergues, agencias de viajes, transporte aéreo, transporte acuático, transporte terrestre, arrendamiento de vehículos, artesanías, centros de recreación, centros de convenciones, inversiones en infraestructura, restaurantes y filmación de películas.

²²² Consistentes en la subcontratación de procesos de administración y operación, prestados por una empresa establecida en un Parque de Servicios, a entidades financieras, en apoyo a los procesos de negocios de empresas, tales como: la captura de información, procesamiento y manejo de clientes, sondeos e investigación de mercados, estudios de factibilidad, supervisión y control de calidad, contabilidad, elaboración de planillas e historial de recursos humanos; procesamiento y manejo de datos.

²²³ Según la ley los requisitos son: que los proyectos se encuentren debidamente registrados y certificados de conformidad con las modalidades y procedimientos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kyoto; que los titulares de los proyectos calificados conforme a la presente Ley agreguen en su declaración de impuesto sobre la renta un detalle de las RCE expedidas, ingresos obtenidos producto de su venta, haciendo constar el nombre de los adquirentes; presentar copia del contrato de compra de las reducciones certificadas de emisiones (siglas en inglés ERPA) en que conste la cantidad de dichas reducciones vendidas y el precio de su venta y presentar constancia de parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales sobre la cantidad expedida de RCE.

estos esquemas, a la par de evaluar los beneficios que dichos esquemas generan. Esto es importante a la luz de los desafíos fiscales que El Salvador enfrenta.

C.2.4 Dificultad de gravar al sector financiero

El sector financiero ha sido siempre difícil de gravar en los países, debido a que es un campo especializado y bajo el desarrollo de nuevos instrumentos financieros. En el caso de la banca salvadoreña, ésta se ha desarrollado favorablemente en años recientes, lo cual ha llevado incluso a ser adquirida por instituciones financieras líderes a nivel mundial como HSBC, Citibank, entre otros.

De hecho, la venta de bancos salvadoreños a instituciones internacionales no reportó ingresos tributarios al fisco salvadoreño. Lo anterior se explica porque la casa matriz de los bancos estaba asentada en otro país, así como el sistema de renta territorial aplicado en El Salvador.

Otros aspectos importantes respecto a la dificultad de gravar al sector financiero han sido algunas aparentes contradicciones existentes entre la normativa contable del sector financiero y las leyes tributarias. La revisión de casos del Tribunal de Apelaciones de los Impuestos Internos y de Aduanas (TIIA)²²⁴ muestra la existencia de ciertas incompatibilidades entre la normativa contable financiera y las leyes tributarias de El Salvador. En los casos investigados también se encontraron diferencias de criterios entre la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) y el TIIA, e incluso entre algunos miembros del citado tribunal. Estas diferencias estaban relacionadas con el tratamiento tributario que debe darse a ingresos por intereses moratorios, activos extraordinarios, provisiones sobre activos con aval del banco, y utilización del concepto contable de lo devengado versus lo percibido. En los casos citados, según votos disidentes y razonados de miembros del TIIA contra las sentencias emitidas, se señalaron contradicciones respecto a la jurisprudencia existente (resoluciones previas del mismo tribunal), así como con relación a la jerarquía de la normativa bancaria, que tiene carácter reglamentario, y las leyes tributarias.

C.2.5 Mayor integración internacional sin tributación basada en renta mundial

Otra de las dificultades que plantea el patrón de desarrollo que ha seguido El Salvador, debido a la mayor penetración internacional de los grupos empresariales de ese país, es que se grava solamente la renta territorial. En este sentido, un estudio sobre los grupos de poder económico en América Central realizado por Segovia (2005) concluye que en el nuevo proceso de integración económica centroamericana se ha evidenciado un proceso de “integración empresarial” en el cual han tenido papel protagónico las empresas transnacionales y los grupos de poder económico regionales. Esta tendencia que se ha incrementando a partir de la década de 1990, comprende “sobre todo las actividades relacionadas con los servicios (incluyendo los servicios básicos, turísticos, profesionales y financieros), y el comercio”. En este proceso, la modernización, internacionalización y fortalecimiento de los principales grupos económicos salvadoreños les ha permitido expandir sus negocios hacia el exterior, particularmente hacia la región centroamericana.

De acuerdo con Segovia (2005), según cifras del BCR, excluyendo los sectores que incorporaron montos de privatización (comunicaciones y electricidad en 1998 y 1999), los de mayor ingreso de inversión foránea son, en orden de importancia, la industria manufacturera, el comercio, la maquila y el sector financiero (bancos). La IED hacia El Salvador proveniente de los países de América Central ha sido de montos significativos, como puede verse en el siguiente cuadro. Han sido más importantes las inversiones provenientes de Costa Rica, Guatemala y Panamá; respectivamente.

²²⁴ Ver Incidentes de apelación R0605027T, R0605016T y R0605021T.

CUADRO VI.4
EL SALVADOR: IED POR PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL, 1999-2004
(En millones de dólares)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Costa Rica	17,1	5,1	15,7	6,3	0,7	0,1
Guatemala	4,5	0,3	6,5	6,7	9,5	3,9
Honduras	0,0	1,8	2,8	0,0	10,1	1,6
Nicaragua	2,2	3,1	4,3	7,9	0,3	0,0
Panamá	--	7,0	6,1	15,1	1,5	2,9
Total	23,8	17,3	35,4	36,0	22,1	8,5
Porcentaje de la IED Total	11,0	10,0	12,7	7,7	12,8	1,8

Fuente: Segovia (2005) basado en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

En un contexto como el mencionado, resulta cada vez más sencillo realizar operaciones de arbitraje tributario para las empresas más integradas a este proceso de internacionalización. Por un lado, a través de la colocación de rentas en aquellos lugares con mayores ventajas tributarias, y en segundo lugar, mediante la facilidad de realizar operaciones de “precios de transferencia” entre empresas relacionadas; ya sea que se ubiquen en un mismo territorio o incluso es posible valorar fiscalmente ciertas transacciones de empresas de la misma corporación para eludir el pago de impuestos. En El Salvador, donde no rige un sistema de renta mundial, se carecen de instrumentos legales que permitan fiscalizar el pago de impuestos a la luz de los cambios que la economía ha tenido. En ese sentido, aunque no solucionan toda la situación, son importantes las reformas del año 2004, las cuales comprenden la prohibición de deducir gastos provenientes de paraísos fiscales así como la utilización de convenios de intercambio de información con otras administraciones tributarias. De hecho, El Salvador firmó un acuerdo sobre Doble Tributación con España en el año 2007, cuenta con un convenio de intercambio de información con Estados Unidos y ha dado inicio a negociaciones en esta materia con Chile. También, en el marco de la Unión Aduanera, se acordó intercambiar información con Guatemala, lo cual está pendiente de una aprobación en el Organismo Legislativo de El Salvador.

Todavía el concepto de generación de renta debe ser acompañado con un marco legal más sólido. Esto tampoco garantiza que se reduzcan estas operaciones de arbitraje tributario, ya que requiere construcción de capacidades al interior de la administración de impuestos internos y de aduanas.

C.3 La renta imponible y la importancia de las rentas exentas y deducciones

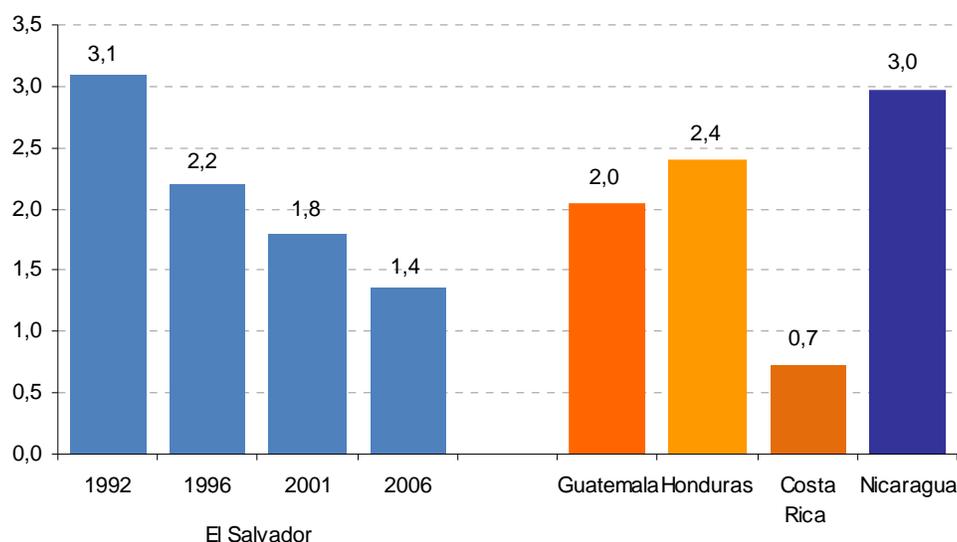
C.3.1 Personas naturales asalariadas

El mínimo imponible para la renta de personas individuales no ha sido modificado desde el año 1992, lo cual ha provocado que su valor en términos reales haya decrecido. El mínimo exento con relación al PIB per cápita también se ha reducido, como puede verse en el siguiente gráfico, cuyo valor es mayor en otros países centroamericanos. Esta reducción ha ampliado de facto la base tributaria al incluir a un mayor número de contribuyentes y una porción creciente del ingreso²²⁵.

²²⁵ Bajo el supuesto que el ingreso en términos nominales de los contribuyentes que estaban cercanos al mínimo les ha permitido rebasar la barrera del mínimo imponible, y el ingreso imponible de quienes estaban por encima del mínimo ha crecido también en términos nominales, sin mayor erosión del ingreso imponible por la vía del tramo exento de tributación.

Otro aspecto a considerar es que debido a la evolución acelerada de los precios de los alimentos en el período reciente, el costo de la canasta básica para el área urbana se estaría aproximando al del mínimo exento²²⁶.

GRÁFICO VI.13
RELACIÓN ENTRE EL MÍNIMO EXENTO DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y EL PIB
PER CÁPITA EN EL SALVADOR Y PAÍSES SELECCIONADOS, ALREDEDOR DE 2005
(En porcentajes del PIB per cápita)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de Bancos Centrales, proyecciones de población de CELADE y legislación de los países.

Otro aspecto que estaría evidenciando la necesidad de evaluar el valor del mínimo exento es que, aunque durante el período 2004-2006 las devoluciones se mantuvieron alrededor de US\$31 millones anuales, la relación de lo devuelto respecto a lo recaudado era del orden del 13% al 21% durante el período mencionado²²⁷.

Sin embargo, es necesario evaluar posibles pérdidas en la recaudación derivado de la modificación del mínimo imponible. Un ejercicio utilizando datos de la EHPM y de Hacienda, señala que aumentar el mínimo exento podría traer pérdidas en la recaudación²²⁸. Aunque por otro lado, podría mejorar la equidad y reduciría los costos administrativos de devolver los impuestos. Lo anterior sería un motivo para evaluar posibles cambios en la variable mencionada, aunque habría que estimar los posibles efectos en la recaudación haciendo uso de los datos de las declaraciones.

²²⁶ El costo mensual de la canasta básica de alimentos, de acuerdo con información de la Digestyc, era de US\$160,8. La canasta básica ampliada para el área urbana, que es el doble de la canasta básica de alimentos, tiene un costo anual de US\$3.859,2. Este costo es ligeramente inferior que el ingreso mínimo que no paga impuestos, el cual es igual al tramo exento (US\$2.514,29) más la deducción única (US\$1.371,29), lo cual totalizaría US\$3.885,6.

²²⁷ El porcentaje se calculó como devoluciones dividido entre los ingresos brutos de personas naturales asalariadas (recaudación neta más devoluciones).

²²⁸ Un aumento de US\$250 en el mínimo exento reduciría en 4% la recaudación potencial, si se aumente en US\$500 en 8% y al aumentarlo en US\$1.000 hasta en un 15%.

Finalmente, cabe mencionar que fue realizada otra modificación en el año 2007²²⁹ que reduce la base tributaria, la cual consistió en la ampliación del límite de deducción por concepto de gastos médicos y colegiaturas de US\$571.43 a US\$800.

C.3.2 Personas jurídicas

Debido a que no se pudo contar con información sobre el comportamiento de las principales deducciones, se evalúa solamente los cambios del concepto de renta imponible derivado de las reformas del año 2004. Contar con mayor acceso a la información habría permitido evaluar en detalle cuáles son aquellas deducciones que son mejor aprovechadas por las personas jurídicas, a la vez de revisar si existieron cambios significativos respecto a la situación antes de la reforma.

Con las modificaciones realizadas en el año 2004, se realizaron los siguientes cambios a los gastos deducibles: (i) Los salarios, sueldos, dietas, y otras remuneraciones, serán deducibles siempre que se hayan realizado las retenciones de seguridad social, previsionales y de impuesto sobre la renta, cuando estén sujetas a ello; (ii) los viáticos vinculados a actividades propias del negocio realizados por directivos o empleados de la empresa; (iii) combustible si es utilizado directamente en la generación de la renta, comprobado por factura o comprobante de crédito fiscal; (iv) intereses solo vinculados a la generación de la fuente gravable y aquellos pagados a tasas menores que el financiamiento fuente; y (v) se suprime como costo no deducible la depreciación de derechos de llave, marcas y otros activos intangibles similares, entre otros. El espíritu general de la reforma es admitir sólo aquellos gastos que estén vinculados a la producción de la renta gravable.

Sin embargo, se ampliaron las deducciones por indemnizaciones laborales por despido y las bonificaciones por retiro voluntario, así como las indemnizaciones por causa de muerte, accidente, incapacidad o enfermedad. También permanecen las deducciones correspondientes al 20% de la renta neta²³⁰. En el primero de los casos, sería deseable darle un tratamiento similar a las indemnizaciones laborales al que le da el artículo 4, numeral 3, el cual limita las indemnizaciones exentas a aquellas que no “excedan de un salario básico de treinta días por cada año de servicio”. Y en el otro caso, de las donaciones, el límite deducible por concepto de donaciones todavía pareciera ser elevado (alrededor del 17% de la renta neta), sobretodo tomando en cuenta que las entidades que reciben donaciones están exentas del pago del ISR.

Por otro lado, además de las exenciones mencionadas anteriormente²³¹, también están vigentes las relativas a las imprentas²³² (Ley de imprenta, D.L. No. 1118 del 16 de enero 2003), las empresas editoriales²³³ (Ley del libro) y las cooperativas.

Cabe señalar que otros aspectos habrían influido en la reducción de la base imponible del impuesto sobre la renta como la exclusión de los ingresos generados en el exterior, debido a la eliminación del principio de renta mundial²³⁴, y por la exclusión de los dividendos como parte de la

²²⁹ Decreto No. 504, publicado el 20 de diciembre de 2007.

²³⁰ En realidad equivalen aproximadamente al 16,67% de la renta neta, pues se calculan como “hasta un límite máximo del veinte por ciento del valor resultante de restar a la renta neta del donante en el periodo o ejercicio de imposición respectivo, el valor de la donación”.

²³¹ Zonas Francas, la Ley de Turismo, la Ley de Servicios Internacionales y la Ley de Incentivos sobre Energías Renovables. Las dos últimas fueron aprobadas en el año 2007.

²³² Se entiende imprenta por “lo referido a la producción, difusión o venta de periódicos, revistas, folletos, libros, manuales, hojas sueltas, de carácter divulgativo o intelectual o en general, vinculados a la libre edición del pensamiento”. También “la importación y la internación de productos mencionados no estarán sujetos a ningún tipo de impuesto, derecho o caución” Artículo 8, D.L. No. 1118 del 16 de enero de 2003.

²³³ “...dedicadas exclusivamente a la impresión, edición o publicación de libros o revistas de carácter científico o cultural, así como la importación de materiales de originales de fotografías, libros, películas, grabados y otros elementos reproducibles., materias primas, maquinaria y equipo para la impresión de los mismos.” DL. No 117 del 16 de enero de 2003.

²³⁴ El Salvador se ha integrado fuertemente a la economía mundial en los últimos años, por lo cual es posible que la colocación de rentas a fuera de El Salvador haya crecido en el período reciente.

renta imponible (1999). Sin embargo, con la reforma del año 2004 se incluyeron en la renta imponible aquellos ingresos generados en El Salvador aunque fueran pagados en otro país. Esta modificación, al ser aplicada efectivamente, tendría la posibilidad de ampliar la base tributaria y gravar a personas con mayores niveles de renta.

C.3.3 No domiciliados

Las rentas de los no domiciliados está gravada a una tasa similar a la de las personas domiciliadas. En lo que se refiere a los pagos realizados a los no domiciliados, se practica una retención del 20% a todas las rentas obtenidas en el país (regalías, intereses, honorarios, etc.), con excepción de los dividendos. Las reformas del año 2004 ampliaron la aplicación de estas retenciones a los anticipos de pagos a no residentes, así como a aquellas “sumas pagadas o acreditadas a los prestadores de servicios no domiciliados en el país, por servicios procedentes del exterior utilizados en el territorio nacional, independientemente que la actividad o servicio se realice fuera de El Salvador, así como las que provengan de la transferencia a cualquier título de bienes intangibles”. También se agregaron los pagos que las sucursales realicen a sus casas matrices, salvo que correspondan a bienes muebles corporales.

C.3.4 Un país sin impuesto al patrimonio²³⁵

Los impuestos al patrimonio en El Salvador prácticamente han desaparecido, a pesar de que nunca fueron muy importantes en la recaudación. De acuerdo con la clasificación que utiliza De Cesare (2008), este país ha contado únicamente con impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles, impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones e impuestos sobre las transacciones de bienes inmuebles entre vivos.

El Salvador contó durante muchos años con un impuesto al patrimonio o impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles. El último tributo de este tipo que estuvo vigente fue aprobado mediante el Decreto Ley No. 553 del 22 de diciembre de 1986, y fue derogado a partir del año 1994, mediante el Decreto Legislativo N° 871 del 27 de abril de 1994. Este país junto a Haití y Cuba, forma el grupo de países latinoamericanos que no cuenta con impuesto recurrente sobre la propiedad y/o posesión de bienes inmuebles²³⁶.

Previo a la derogación del impuesto al patrimonio²³⁷ habían sido derogadas la Ley de Gravamen de Sucesiones²³⁸, la cual gravaba las herencias, y la Ley del Impuesto sobre Donaciones.

El principal argumento para la eliminación de estos impuestos fue la simplificación del sistema tributario, eliminando leyes que contuvieran impuestos inoperantes, de baja recaudación y alto costo de administración del mismo. Con la eliminación de estos impuestos fueron prácticamente eliminados los impuestos a las transferencias por sucesión, herencias y donaciones.

El único impuesto sobre el patrimonio²³⁹ que sobrevive es el Impuesto sobre la transferencia de Bienes Raíces, éste también grava las donaciones para “el fomento y bien de la familia”, así como aquellas destinadas a los sindicatos, federaciones o confederaciones de trabajadores.

²³⁵ De acuerdo con la revisión realizada no se identificaron impuestos o arbitrios sobre el patrimonio a nivel de los gobiernos locales.

²³⁶ De Césare, C. “Impuesto a los patrimonios en América Latina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo Nro. 66, CEPAL.

²³⁷ Derogado mediante el D.L. No. 871 27 de abril de 1994, publicado en el D.O. N° 99, Tomo 323, del 30 de mayo de 1994.

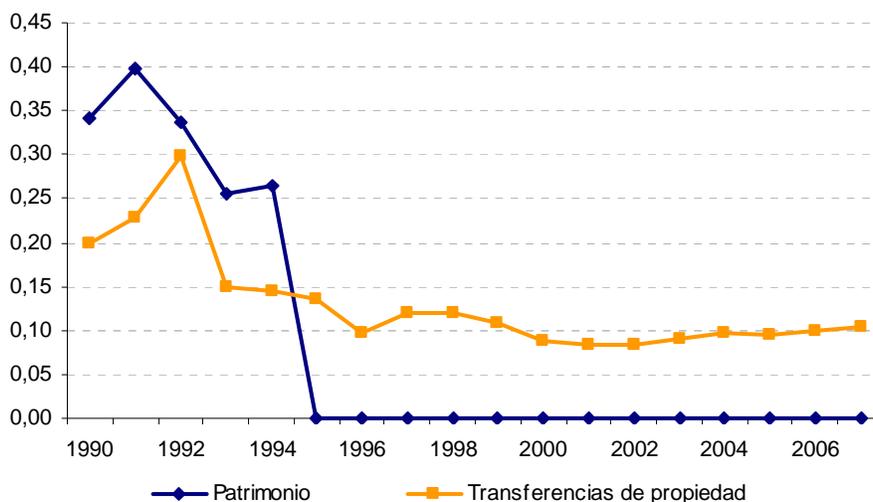
²³⁸ Derogado mediante el D.L. No. 431 del 14 de enero de 1993. Entre los argumentos para derogar este impuesto se mencionaba que “gravaba la transmisión de bienes sobre los cuales el causante había pagado impuestos sobre el patrimonio”, “constituía una carga adicional para los beneficiarios, quienes en muchos casos carecían de la capacidad económica para satisfacerlo”, así como argumentos de baja recaudación y alto costo.

²³⁹ Impuestos Nacionales.

Este tributo, que data de 1986, sufrió modificaciones importantes en el año 1993, ya que fueron eliminadas de este gravamen las herencias y se aumentó el umbral de exención de las transacciones de 100 mil a 250 mil colones²⁴⁰. Además, originalmente existían tres tramos²⁴¹ que se redujeron a uno con una tasa fija del 3%, la cual grava únicamente aquellas propiedades con un valor superior a 250 mil colones.

Con la eliminación del impuesto a la propiedad de bienes inmuebles, el fisco salvadoreño dejó de percibir alrededor de 0,3% del PIB, y con la eliminación de los impuestos a las sucesiones, donaciones y las modificaciones al impuesto sobre transferencia de bienes raíces, se redujeron en 0,1% del PIB adicional los impuestos al patrimonio. Cabe mencionar que la recaudación de los impuestos al patrimonio durante el período 1990-92, era superior a la que obtiene la mayoría de los países de América Central con excepción de Costa Rica y Panamá.

GRÁFICO VI.14
EVOLUCIÓN DE LOS IMPUESTOS AL PATRIMONIO EN EL SALVADOR
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Nota: Los impuestos sobre transferencia de propiedad comprenden a los de sucesiones y donaciones en los primeros años, a partir de 1993 solamente incluye al impuesto sobre transferencias de bienes inmuebles.

Se mencionó durante las entrevistas realizadas que uno de los motivos para eliminar el impuesto al patrimonio era su bajo rendimiento en la recaudación. No obstante, con los avances que ha generado el país en la medición del catastro ahora se cuenta con un instrumento que podría mejorar el rendimiento de este impuesto. El catastro cubría el 68% del territorio en el año 2004, con información registral y catastral en seis de los 14 departamentos del país (San Salvador, Sonsonate, Santa Ana, La Libertad, La Paz y Ahuachapán).

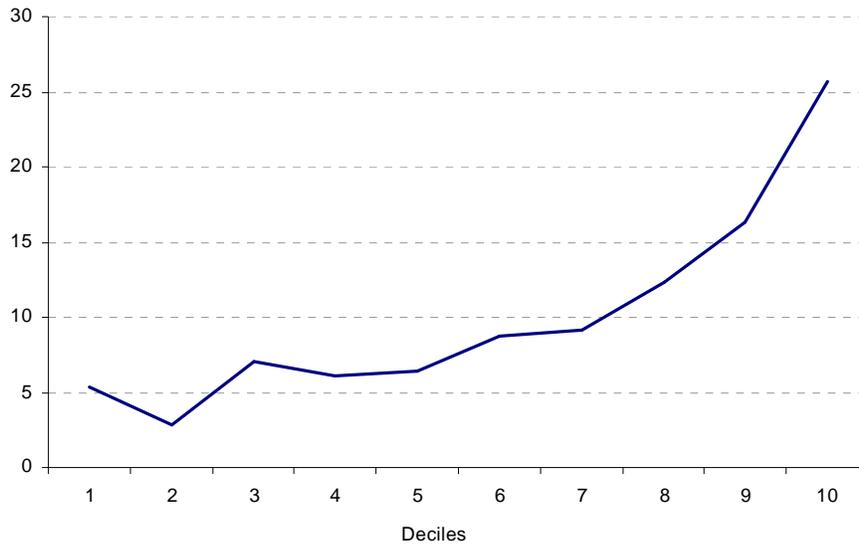
Un impuesto al patrimonio tendría beneficios potenciales de contribuir al fortalecimiento de las finanzas municipales y aumentar la progresividad en el pago de impuestos. Por ejemplo, la proporción de hogares perceptores de alquileres, los cuales regularmente son propietarios de más de una vivienda, es mayor para aquellos hogares en mejor situación. Esto sugiere que existe potencial

²⁴⁰ Valores aproximados entre US\$11.300 y US\$28.571,43.

²⁴¹ Si el valor del inmueble era de hasta 100 mil colones se pagaría una tasa del 1,5%, entre 100 mil y 250 mil una tasa del 3% y del 5% cuando fuese superior a 250 mil colones.

para mejorar la equidad a través de impuestos al patrimonio, que estarían recayendo en aquellos hogares de mayores ingresos.

GRÁFICO VI.15
DISTRIBUCIÓN DE LOS PERCEPTORES DE ALQUILERES
POR DECILES, 2006
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la EHPM 2006.

D. Evasión en el impuesto sobre la renta

D.1 Estudios previos

Solamente se identificó un estudio que está disponible al público sobre la evasión realizado por Funde en el año 2008. Sin embargo, el anterior estudio cita que según notas de prensa otros estudios realizados por el BID estimaron los niveles de evasión del IVA en 37% y en 55% del ISR mientras que USAID realizó estimaciones sobre una evasión del IVA del 40% e ISR del 58% y el impuesto de las bebidas alcohólicas 67%²⁴².

El estudio de Funde estima la evasión del ISR entre 58% y 27% para los años 2004 al 2007, mientras que la del IVA estaría entre 40% y 37,3% para los mismos años. Según el estudio se identificaron cuatro factores que impactan negativamente en la recaudación y favorecen las conductas elusivas por parte de los contribuyentes: fallas en la agencia y estructura organizativa de la Administración Tributaria y Aduanera, fallas en la estrategia de fiscalización y control, fallos o vacíos en la legislación tributaria y relacionada y factores asociados a los sujetos pasivos y a la baja cultura tributaria.

Entre los sectores críticos más sensibles a la evasión, el estudio de Funde identifica empresas acogidas a regímenes de incentivos fiscales, transporte terrestre de pasajeros y de carga, instituciones financieras, exportaciones, importaciones de vehículos usados, profesionales independientes, mayoristas de mercados municipales, pequeña empresa y comercio informal.

²⁴² Funde (2008), ver página 92.

D.2 Definición de la evasión para este ejercicio

El Código Penal, Decreto No. 1030, define a la evasión de impuestos como la omisión de declarar hechos generadores, o bien la declaración de costos, gastos, compras o créditos fiscales inexistentes utilizando distintos medios²⁴³. También se definen como delitos de defraudación al fisco la apropiación indebida de retenciones o percepciones Tributarias; los reintegros, devoluciones, compensaciones o acreditamientos Indebidos; la falsificación en la impresión, emisión, entrega u otorgamiento de documentos que soportan operaciones tributarias, así como la tenencia o la circulación de los mismos y la proposición y conspiración para cometer cualquiera de los delitos anteriores.

La “evasión intencional” está definida en el Código Tributario en el artículo 254, y se define como “la acción del contribuyente intentare producir o el tercero que facilitare la evasión total o parcial del impuesto, ya sea por omisión, aserción, simulación, ocultación, maniobra, o por cualquier medio o hecho”. Salvo prueba en contrario, se presumirá intención de evadir el impuesto, cuando se presenten ciertas circunstancias²⁴⁴. También está definida la “evasión no intencional” que se incurre al no presentar la declaración o porque se efectúa en forma incorrecta.

Idealmente este informe debiera seguir el razonamiento planteado en el Código Tributario, o sea, que la evasión sería la resultante del comportamiento intencional del contribuyente para reducir o eliminar el pago de impuestos. Cabe la pena distinguir la evasión de la elusión fiscal, la cual según el Ministerio de Hacienda de El Salvador es el “acto de defraudación fiscal cuyo propósito es reducir el pago de las contribuciones que por ley le corresponden a un contribuyente”. No obstante, como lo afirma Slemrod (2007), “la línea divisoria entre la evasión ilegal de impuestos y la elusión ilegal de los mismos es borrosa”. Es sumamente complejo identificar cómo el pago de impuestos se reduce debido a pagos legales o ilegales, así como a aquellos que son voluntarios o no. Por lo tanto, este informe aspira a que la medición de la brecha de la recaudación potencial respecto a la efectiva se aproxime a medir la evasión fiscal existente, aunque hay que tomar en cuenta que algunos factores se estarían mezclando en la estimación resultante ante la incapacidad de separarlos.

D.3 Medición de la brecha de recaudación en el impuesto a la renta de personas jurídicas

Para realizar este análisis se tomó como base la metodología utilizada en los estudios de Barra y Jorratt (1999), CIDE (2005) e ITAM (2006), con lo cual se pretende medir indirectamente la evasión tributaria a través de información de cuentas nacionales. En el SCN, la variable a través de la cual se aproxima la base del ISR de personas jurídicas es el Excedente Neto de Operación (ENE). El ENE es

²⁴³ Según el artículo 249-A mediante los medios siguientes “1) No llevando libros o registros contables, especiales, auxiliares o legales que exigen las leyes tributarias; 2) Llevando doble o múltiple contabilidad o doble o múltiple facturación; 3) Declarando información falsa o inexacta; 4) Excluyendo u omitiendo declarar hechos generadores estando obligado a ello; 5) Destruyendo u ocultando documentos necesarios para la determinación de obligaciones tributarias; 6) No presentando tres o más declaraciones tributarias, habiendo realizado operaciones gravadas; 7) Declarando costos o gastos, compras, créditos fiscales u otras deducciones, hechos o circunstancias que no han acontecido; 8) Respaldando sus costos, gastos o compras en contratos falsos o inexistentes.”

²⁴⁴ a) No llevar contabilidad existiendo obligación legal de ello o llevar múltiple contabilidad; b) Contradicción evidente entre los libros, documentos o demás antecedentes, con los datos que surjan de las declaraciones; c) Declaraciones que contengan datos falsos; d) No suministrar o suministrar falsos, los avisos, datos, informes, ampliaciones y explicaciones, existiendo obligación legal de hacerlo; e) Exclusión de algún bien, actividad u operación que implique una declaración incompleta de la materia imponible, salvo cuando, atendidos el volumen de los ingresos del contribuyente y la escasa cuantía de lo excluido, pueda calificarse de simple olvido excusable; f) Suministro de informaciones inexactas sobre las actividades y negocios concernientes a ventas, compras, existencias o valuación de mercaderías, capital invertido o cualquier otro factor de carácter similar; g) Cuando el contribuyente, su representante o apoderado, se valiere de cualquier tipo de maniobra para evadir la notificación de cualquier actuación de la Administración Tributaria; h) No presentar la declaración. Se entiende omitida la declaración, cuando esta fuere presentada después de notificado el acto que ordena la fiscalización; e, i) Ocultación o destrucción de documentos.

una aproximación de las utilidades que generan las personas jurídicas. A través de éste es posible llegar al resultado tributario (RT), por medio del cual se estima la recaudación potencial²⁴⁵.

Como primer punto se procedió a definir el resultado tributario de las personas jurídicas, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$RT = IB - CD - AE - GNPR + GR$$

Donde RT: Resultado Tributario

IB: Ingresos brutos

CD: Costo directo bienes y servicios

GNPR: Gastos necesarios para producir la renta

AE: Actividades exentas

GR: Gastos rechazados (Gastos no deducibles)

La ley del Impuesto sobre la Renta define los ingresos de las personas jurídicas en el artículo 2, inciso “b” como “*De la actividad empresarial, ya sea comercial, agrícola, industrial, de servicio, y de cualquier otra naturaleza;*”. Por su parte, el reglamento del ISR Artículo 9, precisa el concepto como “*c) Ejercicio de actividades empresariales como, las agrícolas, industriales, comerciales, de servicios en general, mineras, pecuarias, caza y pesca y otras de similar naturaleza que produzcan ganancias, beneficios o utilidades, cualquiera que sea su denominación*”.

Para obtener el ingreso neto se utilizaron las cuentas nacionales, específicamente la Matriz Insumo Producto del año 2005, proporcionada por el BCR. Siguiendo los trabajos mencionados anteriormente, el primer paso para conocer los ingresos tributarios contempla obtener el componente del valor agregado que corresponde a las empresas. Este ingreso contemplaría los ingresos brutos menos los insumos necesarios para la producción.

Una dificultad encontrada fue la de no contar con la desagregación del valor agregado bruto²⁴⁶, debido a que esta descomposición fue calculada solamente para el año base 1990. Ante la falta de mayor información se procedió a desagregar el valor agregado bruto utilizando la participación del año base. Haciendo uso de esta información fue posible obtener el dato del excedente de explotación bruto. Sin embargo, la MIP 1990 no tenía información sobre el consumo de capital fijo. La solución utilizada fue aplicar un factor de la MIP 1978.

$$EBE = VBP - CI - RS - IISI$$

$$ENE = EBE - CCF$$

Donde ENE: Excedente neto de explotación

EBE: Excedente bruto de explotación

VBP: Valor Bruto de la Producción (MIP 2005);

CI: Consumo Intermedio (MIP 2005);

RS: Remuneraciones y salarios, incluye contribuciones sociales (proporción de la MIP 1990);

CCF: Consumo de capital fijo (proporción de la MIP 1978);

IISI: Impuestos indirectos netos de subsidio (proporción de la MIP 1990).

Adicionalmente, debido a que no se contaba con la desagregación del ingreso mixto dentro del Excedente de Explotación Bruto, fue necesario realizar un análisis de sensibilidad para estimar el

²⁴⁵ Ver detalle en el anexo 4 de la versión completa del trabajo.

²⁴⁶ El valor agregado bruto se divide en excedente bruto de explotación, salarios e impuestos indirectos netos de subsidio.

EBE que corresponde a empresas. En este caso se estimaron 3 escenarios: En los escenarios 1 y 2 se aplicaron los porcentajes de participación del excedente de explotación correspondiente a empresas según actividades económicas de los países de Guatemala y Honduras. En el tercer escenario se calculó residualmente el excedente de explotación a partir de los ingresos correspondientes a las personas no asalariadas, el cual se asumió como ingreso mixto.

Para determinar el resultado neto de las empresas se sumaron solamente las actividades que están gravadas por ley, dejando fuera aquellas que están exentas. Luego se aplicaron los descuentos no incluidos previamente, para llegar al resultado teórico, el cual se multiplicó por la tasa vigente del 25%.

$$IP = RT * 25\%$$

$$BRECHA = IP - IO$$

$$TASA DE BRECHA O EVASIÓN ESTIMADA = BRECHA / IP$$

Donde

IP: Ingresos tributarios potenciales

RT: Resultado tributario

IO: Ingresos tributarios observados

A continuación pueden observarse los resultados de la estimación realizada (cuadro VI.5). Los resultados dependen de dos factores: la participación que tengan las utilidades empresariales en el excedente bruto de explotación y qué actividades están gravadas. En el escenario 2, la brecha es menor porque la participación de las utilidades empresariales es menor en las actividades gravadas, o sea en el caso de Honduras. Mientras tanto, en el caso en el cual la brecha es menor, se tomaron como base la participación de las utilidades empresariales de Guatemala²⁴⁷.

CUADRO VI.5
ESTIMACIONES DE EVASIÓN TRIBUTARIA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
A PERSONAS JURÍDICAS, 2005
(En millones de dólares y porcentajes)

	Escenario 1 ^a	Escenario 2 ^b	Escenario 3 ^c
Recaudación Potencial (IP)	755,6	672,2	750,8
Recaudación Observada (IO)	356,0	356,0	356,0
EVASIÓN (millones de dólares)	399,6	316,2	394,8
% de Evasión (EVASION/IP)	52,9	47,0	52,6
% del PIB	2,3	1,9	2,3

Fuente: Cálculos propios basados en datos del BCR y Ministerio de Hacienda.

Notas:

^a Escenario 1: Relación Excedente Bruto / Ing. Mixto Guatemala.

^b Escenario 2: Relación Excedente Bruto / Ing. Mixto Honduras.

^c Escenario 3: Excedente Bruto Empresas residual de Ingreso Mixto EHPM.

D.4 Medición de la brecha de recaudación en el impuesto a la renta de personas naturales

El ejercicio para las personas naturales (trabajadores asalariados y no asalariados) supone el cálculo del ingreso imponible sobre la base de la información declarada en las encuestas de hogares y, de esta cuenta, la estimación del Impuesto Sobre la Renta *potencial* a tributar. La evasión estaría

²⁴⁷ También se calculó la brecha para un caso intermedio, o sea Honduras, donde las utilidades empresariales participan en mayor porcentaje en el excedente bruto de explotación (54,4%).

deduciéndose de la contraposición entre lo que debería de recaudarse por ese concepto (tributación potencial) y lo que efectivamente se ha recaudado (tributación efectiva).

La primera parte del ejercicio consistió en estimar el ingreso de las personas naturales asalariadas y el de las no asalariadas, a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) para los años 2005 y 2006. Fue necesario realizar ajustes por subdeclaración y no respuesta (ver detalle en el anexo 5 del trabajo completo). Luego se dedujeron los costos y gastos que están permitidos por ley para obtener el ingreso imponible o pagadero de impuestos, al cual se le aplicaron las tasas correspondientes a cada tramo de renta, según lo establecido por el artículo 37 de la Ley del ISR.

Los resultados pueden apreciarse en el cuadro VI.6. En primer lugar, la evasión de personas individuales no asalariadas es mayor que en el caso de las asalariadas. En segundo término, se aprecia que en ambos casos, el incremento en la recaudación efectiva fue mayor que el de la recaudación potencial, lo cual estaría sugiriendo que existió una reducción en la evasión del ISR en ambas categorías. Tercero, al reducir la evasión de personas naturales²⁴⁸, de acuerdo con las estimaciones realizadas en este ejercicio, podría rendir entre 1,0% a 1,2% del PIB.

CUADRO VI.6
ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA DE PERSONAS NATURALES, 2005-2006
(En millones de dólares y porcentajes)

	2005	2006	2005	2006
A. Personas Naturales Asalariadas	Millones US\$		Porcentajes del PIB	
ISR potencial	231,59	248,45	1,40	1,30
ISR recaudado	175,43	216,24	1,00	1,20
Evasión estimada	56,16	32,21	0,30	0,20
Porcentaje de evasión	24,25%	12,96%		
B. Personas Naturales no Asalariadas				
ISR potencial	230,61	275,78	1,40	1,50
ISR recaudado	136,48	173,32	0,80	0,90
Evasión estimada	111,43	119,76	0,70	0,60
Porcentaje de evasión	48,32%	43,42%		
C. Personas Naturales (A+B)	2005	2006	2005	2006
ISR potencial	462,2	524,22	2,70	2,80
ISR recaudado	294,61	372,26	1,70	2,00
Evasión estimada	167,59	151,97	1,00	0,80
Porcentaje de evasión	36,26%	28,99%		

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la EHPM 2005 y 2006, y del Ministerio de Hacienda.

²⁴⁸ Podría existir subestimación en la brecha de recaudación procedente de personas naturales, al no contar con datos precisos para ajustar por la subdeclaración de los ingresos por intereses o alquileres, no así en el caso de las utilidades distribuidas, al no estar gravadas. Los ajustes por subdeclaración pueden realizarse con un Cuadro de Cuentas Económicas Integradas o de Cuentas de los Sectores Institucionales basados en el SCN 93.

D.5 Resultado global (personas naturales y personas jurídicas)

En el siguiente cuadro pueden apreciarse los resultados del ejercicio de evasión tributaria para el ISR en El Salvador. La evasión del ISR total para el año 2005 estaría entre 42,6% y 46,6%. Como puede observarse, la evasión es más importante para las personas jurídicas que para las personas naturales.

CUADRO VI.7
ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA 2005

(En millones de dólares y porcentajes)

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3
Personas Jurídicas			
Evasión estimada	399,6	316,2	394,8
Porcentaje de evasión	52,9	47,0	52,6
Personas Naturales			
Evasión estimada	167,6	167,6	167,6
Porcentaje de evasión	36,3	36,3	36,3
TOTAL			
Evasión estimada	567,2	483,8	562,4
Porcentaje de evasión	46,6	42,6	46,4

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la EHPM 2005, Banco Central de Reserva y del Ministerio de Hacienda.

Notas:

- ^a Escenario 1: Relación Excedente Bruto / Ing. Mixto Guatemala.
- ^b Escenario 2: Relación Excedente Bruto / Ing. Mixto Honduras.
- ^c Escenario 3: Excedente Bruto Empresas residual de Ingreso Mixto EHPM.

D.6 Discusión sobre los resultados

Los resultados debieran tomarse con bastante cautela y seguramente con la disponibilidad de nuevas cuentas nacionales basadas en el SCN 93 será posible contar con datos más precisos. Además, es importante seguir fomentando la discusión sobre el tema, basado en la elaboración de estudios más profundos para comprender mejor este fenómeno. Por ejemplo, sería importante realizar estimaciones de la evasión mediante otros métodos indirectos o directos.

Como se percibió durante las entrevistas realizadas, las cláusulas de confidencialidad existentes crean ciertas reservas sobre la realización de investigaciones de este tipo. Ante esta situación, la opción sería que el Ministerio de Hacienda realizara estudios sobre estos temas, o bien, que se contraten estudios a nivel nacional al estilo de las experiencias de SAT en México²⁴⁹. Lo anterior contribuirá a promover la discusión sobre ello y promover mecanismos para que la administración tributaria genere soluciones realistas al problema de la evasión.

Las estimaciones realizadas señalan que la evasión de personas jurídicas es mucho mayor que la de personas naturales. Inclusive la evasión de personas naturales no asalariadas, o sea aquellas que tienen ingresos cuasi-empresariales, es menor que la de las personas jurídicas. Existe cierta ambigüedad en la medición realizada en cuanto a la brecha entre la recaudación potencial y la efectiva, ya que no solo incluye evasión sino también elusión (uso de medios legales para reducir el pago de impuestos). En el caso de las personas jurídicas, por su mayor capacidad de hacer uso de medios legales para reportar mayores costos y por lo tanto menores ganancias, la medición estaría incluyendo un componente importante de elusión tributaria. Sin embargo, se esperaría que tanto la evasión como la elusión se hayan

²⁴⁹ Ver http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_3321.html

reducido de forma importante en los últimos años, debido a los cambios en el Código Tributario y mejor definición de los gastos deducibles en el Impuesto sobre la renta.

La brecha de recaudación es mayor en las personas jurídicas que en las naturales. Estos resultados podrían tener varias explicaciones. En primer lugar, El Salvador es uno de los países de América Latina con la recaudación proveniente de personas jurídicas más baja. Segundo, debido a que no se contó con información para ajustar por sub-declaración los valores de ingresos no laborales reportados en las Encuestas de Hogares, podría existir cierta subestimación en la evasión de personas naturales. Tercero, no se descarta que exista cierta sobrestimación de la evasión de personas jurídicas, en gran parte porque la información de cuentas nacionales no contaba con las aperturas necesarias, tampoco existe información precisa sobre la renuncia fiscal que se genera por exenciones tributarias.

A pesar que en la brecha en la tributación de Personas Jurídicas es elevada, debe reconocerse que se han hecho progresos importantes en los últimos años. Sin embargo, esto no garantiza que en el futuro la recaudación aumente, ya que mediante ampliaciones a los incentivos existentes podrían perderse las ganancias realizadas en la recaudación.

La mayor recaudación se ve reflejada en mejoras en los indicadores de evasión de personas naturales, los cuales se han reducido. Son importantes para explicar esta reducción los mecanismos de retención y pago a cuenta, los cuales garantizan un pago mínimo por parte de los contribuyentes.

Aunque pareciera ser importante todavía la evasión proveniente de asalariados, principalmente para el año 2005 (24,2%), esto no se explica en gran parte por acciones que los asalariados lleven a cabo para reducir o eliminar su pago de impuestos. Debe tomarse en cuenta que el grado de formalización del empleo tiende a ser relativo, es decir, pueden existir problemas de sub reporte de los salarios. Otro punto que podría estar haciendo elevados estos resultados es la decisión de haber incluido en el cálculo a todo tipo de empleados, sin excluir a aquellos de carácter informal. Esto habría incidido en que las estimaciones de la evasión de asalariados fuese relativamente mayor para el año 2005 si se le compara con la de otros países (México era de entre 14,83% al 17,22% entre 2002 y 2004), aunque menor al caso de Chile en el año 1999 (35,8%). Sin embargo, hay que hacer notar que la reducción en la evasión de asalariados se da fundamentalmente por un crecimiento en la recaudación, ya que la recaudación potencial también crece a una tasa razonable (7%) del 2005 al 2006.

Por otro lado, la evasión proveniente de personas naturales no asalariadas sería considerablemente baja si se le compara con el caso de México, en el cual según ITAM (2006), en el ISR para personas físicas en actividades empresariales y servicios profesionales la brecha estaría entre 78,1% a 80,3%. Sobre esto habría influido la gran participación de unidades pequeñas así como el grado de sub declaración del ingreso de este tipo de personas naturales, ante el cual persisten dudas sobre su verdadero nivel, debido a la inexistencia de Cuentas Nacionales actualizadas que permitan aproximar esta dimensión. Sin embargo, los resultados de las personas naturales no asalariadas tampoco se alejan demasiado del patrón observado por las personas jurídicas, por lo cual tampoco se podrían esperar resultados tan dramáticos como los observados en México.

E. Conclusiones y recomendaciones

La experiencia reciente de El Salvador ha sido muy positiva en lograr incrementos importantes en la tributación del ISR, al igual que en el IVA. La ruta trazada, que se basa en medidas administrativas, todavía puede rendir más frutos. En ese sentido, los proyectos de mejora de las capacidades de auditoría de la DGII, mejoras en los controles a los grandes contribuyentes y avances en sistemas de controles cruzados son importantes; así como las mejoras en los sistemas de valuación aduanera. En este último punto, se visualizan avances importantes derivados del proceso de Unión Aduanera Centroamericana del que participa El Salvador.

Sin embargo, deberán realizarse algunas modificaciones que van más allá de mejorar los controles existentes. En primer lugar, debido al escaso margen de maniobra que tienen las finanzas

públicas en El Salvador es preciso evaluar cuidadosamente el otorgamiento de incentivos fiscales. Por un lado, es necesario moderar el otorgamiento de nuevos beneficios fiscales y realizar una evaluación completa sobre los ya existentes para contar con información más completa sobre el costo fiscal y los beneficios que el país obtiene. En particular, es grande el riesgo sobre los ingresos tributarios de los incentivos provenientes de la ley de servicios internacionales, principalmente por el potencial que tiene El Salvador en las actividades terciarias. Es importante que estos incentivos sean evaluados periódicamente, con condicionalidades claras y con una temporalidad razonable.

En la medida que crezcan los esquemas de incentivos, existirán algunas labores de los entes de administradores de impuestos (aduanas e impuestos internos) que estarán enfocadas a evitar abusos de los mismos.

Aunque los logros en materia tributaria seguramente no habrían sido posibles sin una entidad como la DGII, existen desafíos crecientes en el contexto de una economía como la salvadoreña, en cambio constante y con una integración mayor con la economía mundial. En este sentido, se recomienda dotar de mayor recurso humano a la DGII y especializar el ya existente. También es necesario fortalecer las capacidades de investigación de la Dirección de Ingresos Tributarios. Es muy importante que el Tribunal de Impuestos Internos y Aduanas participe de este fortalecimiento, dotándolo de mayor capacidad técnica y autonomía.

Es necesario avanzar hacia un esquema de renta mundial. El grado de integración de la economía salvadoreña es cada vez mayor, al lado del crecimiento de los grupos económicos salvadoreños en la región centroamericana e incluso fuera de esta región. Esto además exigirá intercambios de información con administraciones tributarias de otros países.

Sería pertinente evaluar la conveniencia de ajustar los tramos de ingreso imponible por razones de equidad y eficiencia. En primer lugar, el no ajuste durante 30 años de los tramos de ingreso ha incluido en la base tributaria a hogares de menor renta, con el mínimo exento aproximándose al costo de la canasta básica ampliada. Además, las devoluciones han crecido de forma importante en los últimos años. Esto genera costos tanto a la administración tributaria como a los contribuyentes, lo cual podría evitarse mediante una revisión de los tramos de ingreso. Esto debe hacerse sobre la base de una evaluación de la distribución de los asalariados y un mínimo vital adecuado, así como posibles pérdidas en la recaudación. Podría considerarse inclusive la indexación de los tramos de renta imponible.

La creación de un impuesto al patrimonio fortalecería de forma importante la equidad. Para lo cual es necesario completar el catastro (Chambita Medidor), así como contar con la voluntad política de establecer un impuesto que grave de forma adecuada la propiedad inmueble. Estos ingresos debieran destinarse al fortalecimiento de las finanzas municipales, a la vez que se definan las competencias que estas entidades asumirían con estos recursos y los mecanismos para velar por la transparencia en el manejo de estos fondos.

Es recomendable evaluar la definición de un sistema simplificado para pequeños contribuyentes. Por un lado, debe considerarse que la carga administrativa que implica cumplir con los requisitos legales del sistema tributario puede ser excesiva para pequeños negocios, a su vez que su potencial recaudador podría ser bajo y difícil de supervisar. Un sistema simplificado podría ser asequible para unidades económicas pequeñas y ampliar la base de contribuyentes. Sin embargo, también es importante que la inclusión en el sistema tributario esté acompañado algún tipo de beneficios para estos contribuyentes, como acceso al crédito, seguridad personal y programas de apoyo, entre otros. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que la adopción de un régimen simplificado para pequeños contribuyentes no debiera significar que se abandonen los operativos de control de estos contribuyentes. Esta práctica deberá continuarse para evitar eventuales fugas de productos provenientes de regímenes de incentivos (destinados al mercado externo) o bien, aquellos que provienen de empresas que producen para el mercado interno y que no hayan sido facturadas.

Es imperativo mejorar el acceso a la información tributaria por parte de las autoridades para generar mayor debate sobre la política tributaria a nivel interno, así como una discusión de mayor calidad, basado en análisis técnicos. Los análisis sobre el tema tributario en un país pequeño como El

Salvador enfrentan problemas sobre la confidencialidad de la información financiera y tributaria. Sin embargo, en la medida que los grupos económicos salvadoreños se han internacionalizado y alguno de ellos están abiertos en bolsa, las cláusulas de confidencialidad son cada vez menos fuertes. La importancia de estos temas exige que la población esté más informada de la situación fiscal.

Capítulo VII. Guatemala: La tributación directa, la evasión en el impuesto sobre la renta y sus desafíos

*Maynor Cabrera**

A. Introducción

Guatemala es uno de los países más desiguales del continente y que además cuenta con unas finanzas públicas debilitadas tanto en términos de recaudación, como con respecto a la progresividad de su sistema tributario, lo cual no permite hacerle frente a la dotación de bienes públicos que son necesarios para el desarrollo.

El caso particular de la tributación por la vía de los impuestos al ingreso, a la riqueza y las contribuciones a la seguridad social constituye la parte más débil de las contribuciones que la ciudadanía realiza al sector público, lo cual vulnera la equidad vertical. Adicionalmente, ante los problemas de rezago competitivo del país y su aparente falta de atractivo para la inversión extranjera se ha utilizado ampliamente el otorgamiento de incentivos tributarios, los cuales debilitan la suficiencia de recursos del Estado y favorecen a la inequidad horizontal.

El presente trabajo pretende contribuir al conocimiento de la situación actual de los impuestos directos en Guatemala y la relación de éstos con la equidad. Aunque el cobro de los impuestos mejoró en los últimos años, los avances se han focalizado en el Impuesto al Valor Agregado, incluso con indicadores de resultados iguales o superiores al promedio de los países de América Latina. Sin embargo, éste no ha sido el caso de la tributación directa, que presenta mejoras escasas o nulas y los avances reportados han estado influenciados por soluciones de carácter temporales como los impuestos mínimos. Por lo anterior, los indicadores de recaudación de impuestos directos son de los peores en Latinoamérica.

Lo anterior, sin embargo, sugiere que existe un amplio margen de mejoras en la tributación. Estos avances podrían contribuir a un pago más equitativo de los impuestos y a dotar de más recursos

* Economista investigador senior del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI).

a futuros gobiernos para atender los rezagos en las necesidades básicas de la población que tienen a una gran parte de los ciudadanos de Guatemala muy lejos de alcanzar sus derechos económicos y sociales básicos como la educación, salud y nutrición.

Un objetivo adicional del estudio fue realizar estimaciones sobre la evasión del ISR. Cabe advertir que este estudio se benefició de los importantes avances que recientemente ha tenido Guatemala en la mayor disponibilidad y calidad de información estadística sobre las Cuentas Nacionales y Encuestas de Hogares, sin la cual habría sido imposible realizar este estudio. Sin embargo, las complejidades de los impuestos hacen difícil replicar fielmente el comportamiento del sistema tributario. Por lo tanto, los resultados aquí presentados son estimaciones con carácter ilustrativo que pretenden generar mayor discusión sobre la tributación directa y, ojalá, mejores estimaciones en el futuro sobre los progresos en la reducción de la evasión tributaria.

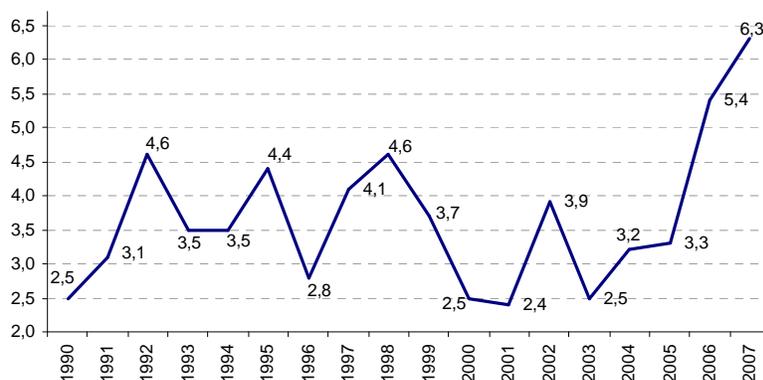
El presente trabajo consta de cinco partes, incluyendo la introducción. En la segunda parte se describen las principales características del sistema tributario, las tendencias recientes de la recaudación tributaria, su estructura y su impacto sobre la equidad. La parte tercera analiza en mayor detalle a los impuestos directos, tanto aquellos de carácter patrimonial como los impuestos que gravan la renta. A continuación, la cuarta parte elabora un cálculo de la evasión del ISR de personas jurídicas y personas naturales, donde se describe la metodología y fuentes de información utilizada. Finalmente, en la parte quinta se presentan las conclusiones y recomendaciones del presente estudio.

B. El sistema tributario de Guatemala: principales características e importancia de la tributación directa

B.1 La economía de Guatemala en los años recientes

La economía guatemalteca creció a un ritmo promedio del 3,7% anual durante el período 1990–2007 (gráfico VII.1). Si bien estas tasas no son boyantes, en ninguno de estos años la actividad económica entró en recesión. Dado que la tasa de crecimiento poblacional ha estado en torno al 2,4% anual, el PIB per cápita creció a una tasa promedio de tan sólo 1,3% anual. Debe tomarse en cuenta que debido a la crisis económica sufrida por el país al inicio de la década de los ochentas y con las bajas tasas de crecimiento observadas en el período 1990–2007, el PIB per cápita apenas ha recuperado los niveles que mostraba en 1980. Finalmente, cabe agregar el relativo buen desempeño de la economía nacional en los años 2006 y 2007, con tasas de crecimiento no observadas desde la década de 1970.

GRÁFICO VII.1
CRECIMIENTO DEL PIB (1990–2007)
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala (BANGUAT).

Nota: datos del 2007 son preliminares.

B.2 El sector público guatemalteco

Uno de los paradigmas de la administración financiera del Estado guatemalteco en su historia reciente ha sido el mantenimiento del equilibrio fiscal. Este criterio de desempeño de la política fiscal, que puede calificarse de prudente, se profundizó en los últimos años al mantenerse el déficit presupuestario en no más del 2% del PIB, acompañado de una política de gasto muy conservadora (ver cuadro VII.1).

A partir de la instauración de la democracia en el país, los gobiernos de turno impulsaron reformas fiscales para contar con más recursos. Sin embargo, la viabilidad de estas iniciativas se ha comprometido al enfrentarse el Ejecutivo con las cámaras empresariales, las cuales lograron debilitar significativamente dichas reformas antes de aprobarse, y en otros casos, sustraer del orden legal algunas disposiciones tributarias por la vía de la interposición de recursos de inconstitucionalidad²⁵⁰.

Los Acuerdos de Paz de 1996, que pusieron fin a décadas de conflicto armado interno, estipularon que la política fiscal debía reformarse con el propósito de mejorar la capacidad de recaudación, de gestión y de ejecución de los ingresos y egresos. En seguimiento a estos compromisos, fue posible incrementar la recaudación tributaria y el gasto público. No obstante, el gasto gubernamental sigue siendo uno de los más bajos de la región latinoamericana, principalmente en el área social²⁵¹.

CUADRO VII.1
GUATEMALA: CUENTAS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes del PIB)

Concepto	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Ingresos Totales	8,9	9,7	11,7	12,0	12,7	12,9
Tributarios	7,5	8,7	10,6	11,2	11,9	12,1
Contribuciones a la Seguridad Social	–	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Ingresos no tributarios y de capital	1,2	0,7	0,6	0,3	0,5	0,4
Donaciones	0,3	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2
Gastos Totales	11,5	10,3	13,7	13,7	14,7	14,3
Resultado Presupuestario	(2,6)	(0,6)	(2,0)	(1,7)	(1,9)	(1,4)

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y del BANGUAT.

Los ingresos tributarios han sido la principal fuente de recursos del Estado para el financiamiento del gasto público. En efecto, en los años 1990–2007 la recaudación tributaria cubrió cerca del 79% del gasto del Gobierno Central. Como se puede apreciar en el gráfico VII.2, durante este período los ingresos tributarios representaron, en promedio, el 90% de los ingresos totales del Gobierno Central. En contraste, otras economías con cargas tributarias bajas cuentan con fuentes de recursos adicionales, como sucede con México, Venezuela y Panamá. Además, las principales empresas estatales guatemaltecas ya han sido privatizadas, reduciendo de esta forma la importancia de los ingresos no tributarios.

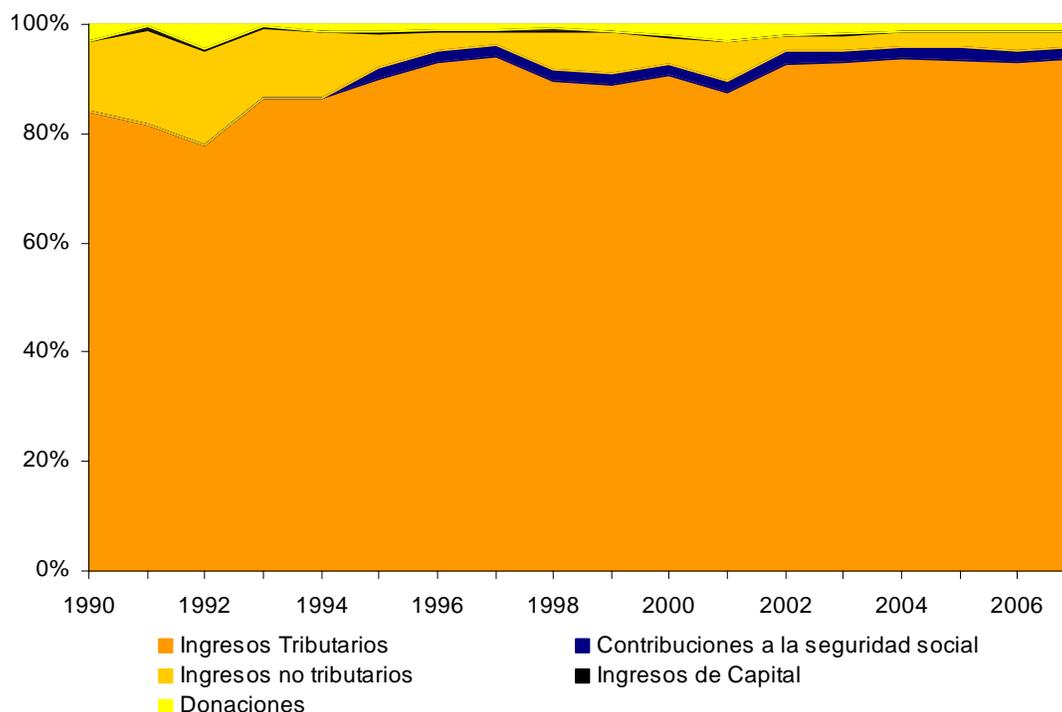
Al revisar la participación de los impuestos en los ingresos totales en el período 1990–2007, éstos registraron su punto más bajo en 1992 (78%) y su punto más alto en 1997 con 94%²⁵² (ver gráfico VII.2).

²⁵⁰ Fuentes, J. y M.Cabrera (2006). Pacto Fiscal: Lecciones de una negociación. Revista de la CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile

²⁵¹ Durante el período 1995–2007, el gasto social se incrementó especialmente en el área de educación, el cual aumentó en alrededor de 1% del PIB; en contraste el gasto en salud aumentó tan sólo en 0,3% del PIB.

²⁵² Desde el año 2002, los ingresos tributarios corresponden a más del 90% de los ingresos totales.

GRÁFICO VII.2
INGRESOS GOBIERNO CENTRAL 1990–2006
(En porcentajes del ingreso total)



Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN y del BANGUAT.

CUADRO VII.2
GUATEMALA: CUENTAS FISCALES DEL GOBIERNO CENTRAL
(En porcentajes)

Concepto	Promedio 1990-2006	Mínimo	Máximo
Ingresos Tributarios	89,5	77,9	94,1
Contribuciones a la Seguridad Social	1,5	--	2,3
Ingresos no tributarios y de capital	7,1	2,5	17,3
Ingresos de capital	0,2	--	0,6
Donaciones	1,6	0,3	4,6

Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN y del BANGUAT.

En forma inversa, los ingresos no tributarios, medido tanto en términos del PIB como en su participación en los ingresos totales, registraron su mínimo en 1997 y su máximo en 1992. Finalmente, las donaciones externas obtuvieron en el período, en promedio, 0,2% del PIB.

B.3 Nivel y estructura de los ingresos tributarios

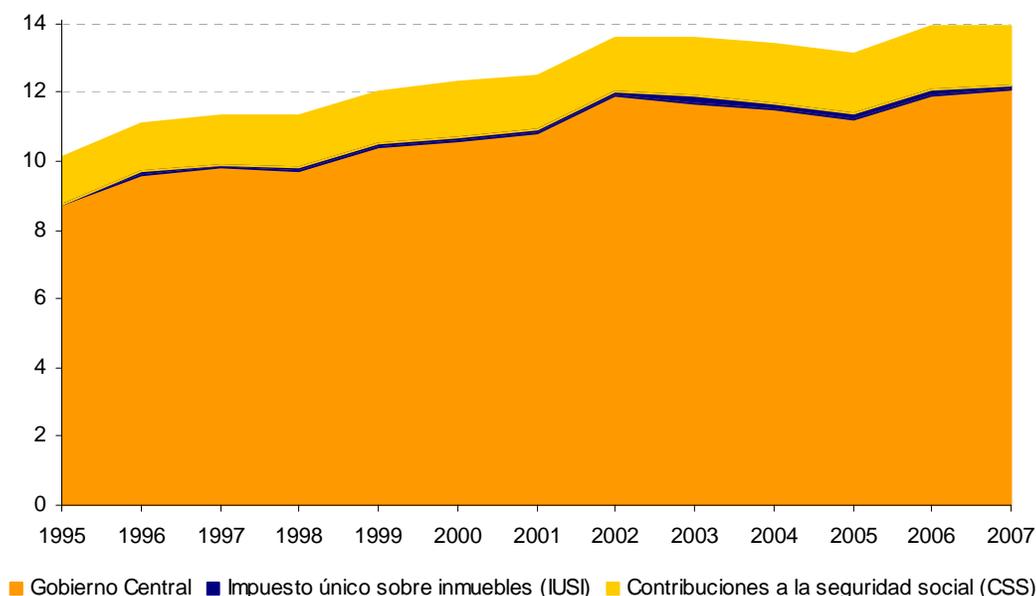
La carga tributaria sigue siendo de las más bajas de América Latina, a pesar de haberse incrementado de 7,5% del PIB en 1990 a 12,1% para 2007. Esta tendencia no ha sido creciente en todos los años, sino más bien escalonada. Por su parte, los Acuerdos de Paz establecieron que la carga tributaria para el año 1998 debía ser superior en 50% a la registrada oficialmente en 1995; cifra equivalente a 13,2% del PIB de acuerdo a las nuevas cuentas nacionales. Esta meta indicativa se reprogramó en dos oportunidades y, no obstante, sigue sin ser alcanzada.

Los niveles de la presión tributaria se encuentran muy por debajo de países desarrollados, a pesar de que la participación en el PIB del nivel de imposición general a los bienes de consumo es similar al de los países del mundo desarrollado. La diferencia radica en el desempeño de la imposición a los patrimonios y a la renta, especialmente a la renta personal. Por lo anterior, los impuestos directos han significado, en promedio, alrededor del 25% de la recaudación, mientras que los indirectos el 75% restante, aunque en el período 2004–2007, los impuestos directos elevaron su participación al 28% de la recaudación. Por su parte, durante los últimos años el Impuesto al Valor Agregado–IVA–neto de devoluciones ha alcanzado casi el 50% de la recaudación tributaria total, como efecto combinado de una mejor gestión del cobro de este impuesto, producto de las últimas reformas de fortalecimiento de la administración tributaria, y de la reducción en la participación en la estructura tributaria del resto de gravámenes indirectos. Esta reducción es principalmente evidente en la captación de los Derechos Arancelarios a la Importación y de los impuestos selectivos al consumo de tabacos y a la distribución de bebidas.

El Gráfico VII.3 muestra que, cuando se adiciona a los ingresos tributarios de la Administración Central la recaudación del IUSI (Impuesto único sobre inmuebles) realizada por los gobiernos locales, la presión tributaria se incrementa levemente, lo cual, se aproxima en su definición al Gobierno General. En efecto, a partir de 1996 la presión se sitúa entre 0,1% y 0,2%, cifras que no afectan de forma significativa el nivel y la tendencia de ese indicador tributario.

Al incluir a las Contribuciones a la Seguridad Social en la definición de carga tributaria, esta apenas se incrementa en alrededor de 1,6% del PIB en el período 1995–2007. Esto se debe a que la cobertura del Seguro Social en Guatemala es muy baja. Para el año 2006, tan solo el 25,6% de la PEA era cotizante del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social–IGSS²⁵³.

GRÁFICO VII.3
CARGA TRIBUTARIA APROXIMADA DEL GOBIERNO GENERAL^A
(Porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la SAT, el MINFIN y el BANGUAT.

Nota: el impuesto único sobre inmuebles es recaudado por los gobiernos locales.

^a En Guatemala no se cuenta con estadísticas fiscales del gobierno general, se procede a sumar estos gravámenes a los ingresos tributarios del gobierno central con el fin de obtener cifras bastante cercanas a la recaudación del gobierno general.

²⁵³ Estimaciones basadas en datos del INE y del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

CUADRO VII.3
CARGA TRIBUTARIA APROXIMADA DEL GOBIERNO GENERAL^A
(En porcentajes del PIB)

Concepto	Promedio 1995-2007	Mínimo	Máximo
Gobierno central	10,8	8,7	12,1
Impuesto único sobre inmuebles	0,1	0	0,2
Contribuciones a la Seguridad Social	1,6	1,4	1,8
Gobierno general	12,5	10,2	14,0

Fuente: Elaboración propia con datos del MINFIN y del BANGUAT.

B.4 Un sistema tributario con evolución errática

En 1992, el Organismo Ejecutivo impulsó un programa de transformación de la estructura del sistema tributario, desgravando significativamente a las empresas y enfocándose en los impuestos que se aplican al consumo. Este programa incluyó disposiciones legales que implícitamente reconocían la incapacidad de la administración tributaria para fiscalizar adecuadamente a los contribuyentes del IVA. Entre estas disposiciones destaca la introducción de un mecanismo que teóricamente incentivaría a las personas naturales a requerir las facturas de sus compras de bienes y servicios²⁵⁴: el IVA pagado es acreditable al Impuesto Sobre la Renta–ISR–.

Para el año de 1994, el Ejecutivo negoció con los partidos políticos un conjunto de modificaciones a las leyes tributarias enfocadas a fortalecer la tributación directa, dentro de las cuales destacaba un régimen de pagos a cuenta del ISR, las cuales tuvieron una vigencia efímera al ser declaradas fuera del sistema legal por la Corte de Constitucionalidad–CC–, en respuesta a los recursos interpuestos por el sector privado²⁵⁵. En esta reforma, el Gobierno incrementó la tasa del IVA del 7% al 10%.

Luego de la firma de la Paz, durante el período 1996–1999, se puso en marcha un proceso de gestión de recursos externos a gran escala para financiar el programa de paz. El Gobierno, como contrapartida, impulsó un conjunto de medidas fiscales, tanto de índole legal como administrativas. Entre las principales destaca la creación de la SAT; la reducción gradual de la carga fiscal sobre las empresas; una revisión de las exenciones y exoneraciones vigentes; el incremento de algunos impuestos selectivos al consumo; y la implementación de un impuesto mínimo de soporte a la tributación sobre la renta. Es importante mencionar que la administración gubernamental de ese momento fracasó en su intento por implementar una ley nueva del IUSI.

Un hito importante durante el período, fue la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria–SAT–en 1998, como ente autónomo y técnico responsable de la administración de los tributos internos y aduaneros. Esta entidad, que cuenta con una asignación presupuestaria del 2% de los ingresos recaudados²⁵⁶, ha sido importante para lograr que las reiteradas reformas fiscales se traduzcan en ingresos adicionales para el financiamiento del presupuesto de gastos.

Por su parte, durante el período 2000–2003 la administración gubernamental implementó medidas de política que incidieron significativamente en el aumento de la carga tributaria. Las

²⁵⁴ El mecanismo consiste del reconocimiento, como crédito fiscal a cargo de la obligación tributaria del ISR de los asalariados, del IVA pagado en sus compras, documentado por medio de las facturas, cuyo universo se presenta ante la Administración Tributaria utilizando una planilla. Aunque las autoridades gubernamentales reconocieron los aspectos positivos de la medida al inicio de su aplicación, actualmente se realizan los esfuerzos por reducir los abusos de su uso, e inclusive se ha propuesto su eliminación. Aspectos constitucionales no han permitido, ni siquiera, su reducción gradual.

²⁵⁵ La Constitución del año 1985 y su interpretación por parte de la Corte de Constitucionalidad ha jugado un papel clave en la conformación del sistema tributario. Una revisión detallada de la influencia de los recursos de inconstitucionalidad en la política tributaria puede verse en Barrios, Herrera y Rodas–Martini (1996), ICEFI (2008a) y en SAT (2008a).

²⁵⁶ En base a la Ley Orgánica de la SAT (Decreto 1-98).

principales medidas se orientaron al incremento de las tarifas del IVA (10 al 12 por ciento), del Impuesto Sobre la Renta (25% a 31%), y del impuesto sobre activos o ingresos brutos denominado Impuesto sobre Empresas Mercantiles y Agropecuarias–IEMA–. Adicionalmente, se amplió la base de este impuesto sobre activos mediante la incorporación de los regímenes incluidos en la Ley de Fomento de la Actividad Exportadora y de Maquila²⁵⁷ (decreto 29–89). Además, se modificó la estructura técnica del Impuesto a la Distribución de Petróleo y Derivados del Petróleo y se aceleró el proceso de descentralización de la administración del IUSI. Debe mencionarse que la difícil relación entre el gobierno y el sector privado se evidenció con la interposición de impugnaciones ante la CC, que dejaron fuera del sistema tributario al IEMA y los impuestos selectivos a la distribución de bebidas y de derivados del petróleo, así como a disposiciones del Impuesto Sobre la Renta asociadas al crédito fiscal del que gozan las personas naturales por concepto del IVA pagado.

El período 2004-2007 se caracterizó por la restauración del sistema tributario que había sido seriamente dañado por las decisiones de la Corte de Constitucionalidad. Esto produjo una coyuntura difícil para la estabilidad legal y recaudatoria, empeorada por la suspensión del IEMA. Tal situación obligó al Gobierno a plantear con urgencia el Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz (IETAAP) (decreto 19-2004), el cual fue un nuevo impuesto temporal sobre activos o ingresos brutos de apoyo al ISR. Adicionalmente, se planteó una nueva Ley del Impuesto a la Distribución de Bebidas Decreto 21–2004 que permitió la reinstauración de este gravamen dentro del sistema tributario guatemalteco.

Por su parte, en 2006, el Legislativo aprobó, a instancias del Ejecutivo, la ley denominada Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria (decreto 20-2006, conocido también como Ley Antievasión). En ese sentido, se implementaron progresivamente las retenciones en el IVA, regulaciones sobre la bancarización de transacciones para el reconocimiento del crédito fiscal, la creación de un registro fiscal de imprentas, y otras medidas administrativas orientadas a la reducción de la evasión. Debido a la temporalidad del IETAAP, en diciembre de 2007, el Congreso de la República prorrogó por un año este impuesto, disponiendo su finalización para el 31 de diciembre de 2008.

Finalmente, debe hacerse mención especial de la situación de los Derechos Arancelarios a las Importaciones (DAI). Estas tarifas, unidas a los impuestos a las exportaciones, fueron en el pasado una de las principales fuentes de ingresos para el Estado. A partir de 1996, los ministros responsables de la integración económica centroamericana iniciaron un proceso de reducción de tarifas a las importaciones, con el objetivo de avanzar hacia un arancel externo común para la región, en el corto plazo, y a la implementación de una unión aduanera. Este proceso se inició con una reducción gradual hacia un rango de tarifas entre 0% (en el caso de insumos y materias primas) y 15% (productos terminados)²⁵⁸. La postergación de las negociaciones regionales en torno a la unión aduanera, junto a la vigencia de procesos de desgravación asociados a los tratados de libre comercio, provocó una reducción adicional de los DAI. Adicionalmente, en el segundo semestre de 2005 entraron en vigencia las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio sobre la valoración aduanera en función de la factura. Esta situación continuó afectando hasta 2007 la recaudación de los DAI, situando su aporte a la carga tributaria de ese año en 1,0% del PIB. Cabe indicar que este nivel de carga significa una reducción de 1,1 puntos porcentuales, respecto al 2,1% para la carga tributaria del DAI observado en 1995, el máximo del período 1990-2007.

²⁵⁷ Esta medida fue declarada inconstitucional en 2004 por la Corte de Constitucionalidad, esto se tradujo en la suspensión del IEMA, por lo que el gobierno de Óscar Berger se vio obligado a redefinir este tributo lográndose la aprobación de un nuevo impuesto con características similares.

²⁵⁸ Adicionalmente, el Acuerdo Gubernativo 483–96, definía tarifas intermedias de 5% y 10%, para las materias primas e insumos producidos en la región, respectivamente.

B.5 Impuestos Directos: dinámica creciente sin cambio estructural

De acuerdo a la clasificación tributaria propuesta por el Quinto Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional–FMI–(2001) y las estadísticas fiscales de Guatemala, los impuestos directos durante el período 1990–2007 se pueden clasificar como sigue:

Impuestos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital

- Pagaderos por personas físicas:
 - ISR de personas individuales.
 - Impuesto sobre Productos Financieros²⁵⁹ (IPF) de personas físicas.
- Pagaderos por corporaciones y otras empresas:
 - ISR sobre personas jurídicas.
 - Impuestos mínimos sobre activos netos o ingresos brutos de apoyo al ISR:
 - ❖ Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal (vigente de 1996 a 1998);
 - ❖ IEMA (vigente de 1999 a 2004);
 - ❖ IETAAP²⁶⁰ (vigente de 2004 a 2008).
 - IPF sobre empresas.
- No clasificables:
 - Impuesto Extraordinario²⁶¹ (vigente sólo en 1991).

Impuestos sobre la propiedad

- Recurrentes sobre la propiedad inmueble:
 - IUSI.
- Sobre sucesiones, herencias y regalos:
 - Impuesto sobre Herencias, Legados y Donaciones.

En cuanto al comportamiento de estos tributos, en 1990 los impuestos sobre el ingreso, utilidades y ganancias de capital–compuestos prácticamente por ISR–representaron el 92,0% del total de impuestos directos del Gobierno Central, mientras que el 8,0% restante correspondió a los impuestos sobre la propiedad. Más tarde, en el transcurso de la década de los noventa, el Gobierno Central procedió a entregar de forma progresiva la administración y recaudación del IUSI a los gobiernos locales²⁶², lo cual junto a las reiteradas reformas a la legislación del Impuesto Sobre la Renta y concatenadas con la implementación de impuestos temporales de apoyo al ISR, incidieron en que, a partir de 1996, el sistema ISR–Impuesto mínimo conformara prácticamente la totalidad de los

²⁵⁹ Decreto 26–95. Aunque el Impuesto de Productos Financieros está fundamentado por una legislación particular, éste constituye de hecho un régimen especial del ISR que grava los ingresos por concepto de intereses (rentas de capital), los cuales quedan exentos en la liquidación del ISR. Por esta razón, las cuentas fiscales oficiales de la Administración Central incluyen la recaudación de este impuesto dentro de la correspondiente al ISR.

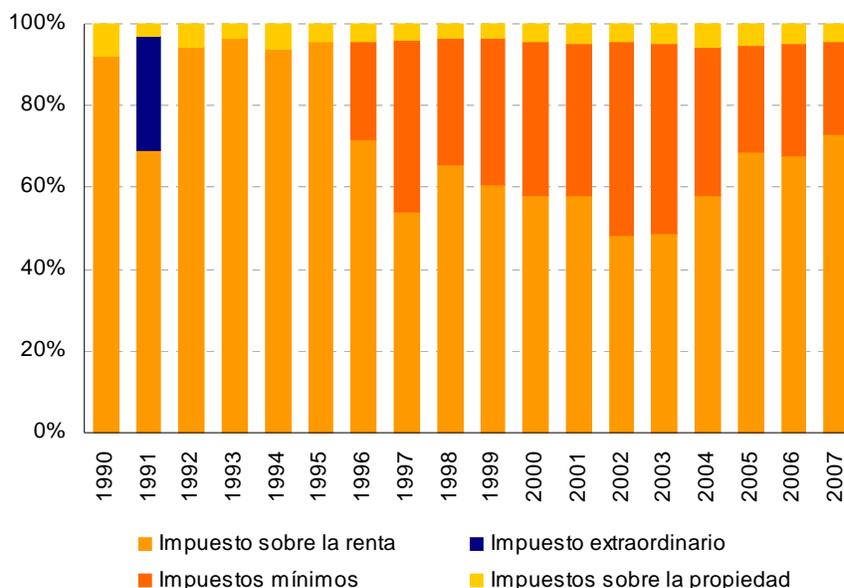
²⁶⁰ Sustituido a partir de 2009 por el Impuesto de Solidaridad, un nuevo impuesto mínimo sobre activos netos o ingresos brutos de apoyo al ISR.

²⁶¹ Decreto 58–91. Este fue un impuesto de una única liquidación sobre ingresos brutos o activos netos que se aplicó al universo de contribuyentes del ISR. La ley de mérito dispuso como opción al pago de este impuesto, la inversión en bonos del tesoro. Al no existir acreditamientos entre el ISR y este impuesto, se considera un tributo disjuncto del ISR. Su recaudación se situó en 0,1% del PIB para 1991 y 1992.

²⁶² El IUSI era un tributo recaudado exclusivamente por el gobierno central hasta 1994, año en que su administración comenzó a ser entregada a las municipalidades. En detalle en la parte C.2.2.

impuestos directos recaudados por el Gobierno Central (gráfico VII.4). El escenario no cambia mucho cuando se incorpora a la carga tributaria el IUSI recaudado por las municipalidades, ya que los impuestos al patrimonio apenas lograron ascender en 2007 a 4,3% del total de los impuestos directos²⁶³, monto equivalente a 0,2% del PIB.

GRÁFICO VII.4
ESTRUCTURA DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS DEL GOBIERNO GENERAL
DE GUATEMALA (1990–2007)
(Porcentajes de los impuestos directos totales)



Fuente: Elaboración propia basada en datos de la SAT y el MINFIN.

Notas:

- ^a El impuesto sobre la renta es de personas individuales y jurídicas, e incluye el impuesto sobre productos financieros (IPF).
- ^b Los impuestos mínimos son los impuestos de apoyo al ISR.
- ^c Los impuestos sobre la propiedad incluyen los impuestos a la propiedad recaudados por el gobierno central y el IUSI recaudado por los gobiernos locales.

En cuanto a la carga tributaria del gobierno general, los impuestos directos aportaron 1,8% del PIB en 1990, luego de un período de inestabilidad entre 1991 y 2005, este indicador registra un comportamiento creciente que le llevó a prácticamente duplicarse (3,5%) en 2007, respecto a lo observado al inicio del período. Es importante indicar que a partir de 1996 este comportamiento positivo es resultado de la implementación de sendos tributos mínimos de apoyo al ISR, impacto que se verificó no sólo en un aumento del nivel de la tributación directa sino en su tendencia creciente.

Ese ímpetu del comportamiento de los ingresos provenientes de los impuestos directos fue frenado por la suspensión del impuesto mínimo por parte de la CC en 2004. Esta situación contrajo el nivel de la recaudación de los impuestos directos, pero no incidió en un cambio significativo en su tendencia debido a que en 2005 se implementó un conjunto de medidas fiscales que permitió recuperar el nivel y la tendencia que estos tributos evidenciaban hasta 2004. Estas medidas se centralizaron en el seccionamiento del ISR que recae sobre las empresas en dos posibles regímenes de aplicación del

²⁶³ La adición del IUSI recaudado por los gobiernos locales a la carga tributaria constituye un buen aproximado de los impuestos directos del gobierno general.

impuesto: 5% de los ingresos brutos de la empresa como régimen general del impuesto, o el 31% de los ingresos netos, como régimen opcional del mismo. Los contribuyentes que optan por el régimen de ingresos netos están afectos por el impuesto mínimo sobre activos netos o ingresos brutos, sistema en el que se permite el acreditamiento de uno a otro impuesto, a decisión del sujeto afecto.

La mejora en los ingresos tributarios por concepto del ISR mejoró a partir del año 2004, lo cual se explica en parte por la simplificación introducida con el nuevo régimen sobre los ingresos brutos, mejoras en controles administrativos implementados en el año 2006 (Ley Antievasión Decreto 20-2006), así como una fase expansiva del ciclo económico durante los años 2005-7. En efecto, únicamente el ISR generó ingresos adicionales por montos equivalentes a una carga tributaria de 0,3% y 0,2% durante 2006 y 2007, respectivamente.

CUADRO VII.4
COMPOSICIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LOS IMPUESTOS
SOBRE EL INGRESO (1990-2007)
(En porcentajes)

	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007
Concepto	% del PIB						
TOTAL	1,63	1,76	2,47	2,82	2,91	3,33	3,31
Personas físicas	0,1	0,3	0,11	0,2	0,31	0,33	0,34
ISR	0,1	0,3	0,1	0,19	0,31	0,33	0,34
IPF	–	–	0	0,01	0	0	0
Empresas	1,53	1,46	2,36	2,62	2,6	3	2,98
ISR	1,53	1,46	1,21	1,44	1,68	1,9	2,07
Impuestos mínimos	0	0	0,97	1,09	0,81	0,96	0,79
IPF	–	–	0,19	0,09	0,11	0,13	0,12
	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007
Concepto	% del Total						
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
Personas físicas	6	17	4	7	11	10	10
ISR	6	17	4	7	11	10	10
IPF	–	–	0	0	0	0	0
Empresas	94	83	96	93	89	90	90
ISR	94	83	49	51	58	57	62
Impuestos mínimos	0	0	39	39	28	29	24
IPF	–	–	8	3	4	4	4

Fuente: elaboración propia basada en datos de la SAT, el MINFIN y el BANGUAT.

Nota: cifras pueden no coincidir por redondeo.

Durante el período 1990-2007, un promedio de 89,5% de los ingresos de los impuestos sobre el ingreso, capital y utilidades fueron registrados por la contabilidad estatal como provenientes de las empresas, correspondiendo el restante 10,5% a las personas físicas²⁶⁴. Como proporción del PIB este tipo de impuestos mostraron un incremento sostenido, pues ha pasado de representar 1,6% del PIB en 1990 a 3,3% en 2007 (cuadro VII.2). La fracción principal de dicho aporte proviene del ISR pagado

²⁶⁴ Debido a la conformación del sistema tributario sobre los ingresos esta clasificación es confiable a partir de 2004, ya que previo a ese año, por ejemplo, las retenciones que las empresas e instituciones realizaban a sus trabajadores en relación de dependencia se registraban como ISR de dichas empresas. También es posible para una empresa declarar como persona natural, con el objeto de utilizar las deducciones y créditos que éstas gozan.

por las personas jurídicas, las cuales en ese año pagaron por concepto de ISR y IETAAP (el impuesto mínimo vigente ese año) alrededor de 3% del PIB.

B.6 Efectos distributivos de la tributación directa

Los diferentes estudios sobre los efectos distributivos de la tributación directa en Guatemala se limitan al Impuesto Sobre la Renta. El caso del Impuesto Único Sobre Inmuebles regularmente no se aborda debido a la dispersión espacial de la materia imponible y de la naturaleza de la base gravable. En efecto, aunque el tratamiento tributario del IUSI incluye un esquema progresivo de tarifas, éstas son significativamente bajas y se aplican sobre el valor total del bien inmueble declarado por el contribuyente. De los estudios revisados (cuadro VII.3), solamente Auguste y Artana (2004) elaboran un análisis sobre el IUSI y concluyen que es progresivo, aunque con poca capacidad redistributiva.

Los estudios de incidencia del ISR en Guatemala disponibles consideran fuentes de información y metodologías diversas. La disponibilidad de información fiscal oportuna y especializada, así como cuentas nacionales y encuestas de hogares actualizadas, no han incidido que en un lapso de 15 años los resultados sobre la tributación de las personas naturales cambien significativamente. En el caso de la tributación de personas jurídicas, tres estudios concluyeron que es proporcional, mientras que el estudio más reciente concluyó que es regresiva.

CUADRO VII.5
GUATEMALA: ESTUDIOS DE INCIDENCIA TRIBUTARIA DEL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA

Año de publicación	Autor	Impuesto sobre la renta	
		Personal	Empresas
1992	Harvey Galper y Fernando Ramos	Progresivo	Proporcional
2000	José Larios	Progresivo	Proporcional
2002	Arthur Mann	Progresivo	Proporcional
2004	Sebastián Auguste y Daniel Artana	Progresivo	Regresivo
2007	ICEFI	Progresivo	No hay datos

Fuente: Elaboración propia basada en ICEFI (2007a).

El esquema de tasas marginales del impuesto que se aplica a las personas en relación de dependencia, y la exención del ISR a todas las personas que tienen ingresos menores a Q36.000 determinan que los autores analizados presenten al Impuesto Sobre la Renta Personal con una incidencia progresiva. Hay que tomar en cuenta también que la progresividad está determinada porque solamente el noveno y décimo decil del ingreso contribuyen al Impuesto sobre la Renta de los asalariados.

Por su parte, la proporcionalidad que se asigna a la incidencia del ISR de empresas está determinada por la aplicación de un único tipo impositivo sobre la renta neta. En el caso de Auguste y Artana, la regresividad se califica de leve. La incidencia del pago de ISR de las personas jurídicas depende en gran parte de los supuestos utilizados. Por ejemplo, si se supone que toda la carga cae sobre las empresas el impuesto sería progresivo, mientras que si el impuesto se traslada completamente al consumidor se convierte en regresivo.

C. La imposición directa: principales características

El diseño de los impuestos directos en Guatemala es sumamente complejo, lo que aunado a capacidades administrativas deficientes, provoca que estos impuestos tengan una baja participación en

la estructura tributaria. Esta parte del trabajo se divide en dos secciones: la primera, que aborda la imposición sobre el ingreso, comienza con las particularidades del impuesto sobre la renta en Guatemala con la dualidad de regímenes y tratamientos especiales. Seguido se expone la evolución de los impuestos mínimos, los cuales están integrados al diseño del ISR. Luego se describe brevemente el IPF, el cual grava la renta proveniente de los intereses. En la segunda sección se describen los tributos sobre la propiedad vigentes en la actualidad, el impuesto sobre las Herencias, Legados y Donaciones, y el IUSI.

C.1 Imposición a los ingresos, las utilidades y las ganancias de capital

C.1.1 Impuesto sobre la renta

a. *Características técnicas del tributo*

En Guatemala, el Impuesto Sobre la Renta está regulado por el decreto 26–92 y sus reformas, y su reglamento (acuerdo gubernativo 206–2004). El ISR es un impuesto directo que tiene las características siguientes: la unidad contribuyente es el negocio, se grava la renta territorial, el sistema es de carácter cedular, las rentas del capital cuentan con un trato más favorable que las otras fuentes gravables, entre los más relevantes.

El negocio se entiende como cualquier suerte de sociedades, accionadas o no, entes, fideicomisos, sociedades de hecho, patrimonios hereditarios, contratos en participación, sucursales o establecimientos permanentes. Por otro lado, el concepto de renta definido en la legislación es todo ingreso generado por capitales, bienes, servicios, y derechos que se inviertan, utilicen u originen por actividades lucrativas realizadas en el territorio guatemalteco. Aplica el principio de fuente, es decir, se grava la renta generada por residentes y no residentes en el territorio guatemalteco²⁶⁵.

Existen dos regímenes para las personas jurídicas y naturales que realizan actividades empresariales: el régimen general y el optativo. En el primer régimen las empresas y las personas naturales aplican el 5% sobre los ingresos brutos; en el segundo las empresas y las personas naturales pueden optar por aplicar el 31% sobre su renta neta. Este régimen optativo tiene dos condicionantes adicionales: se permite la deducción de un máximo de 97% de los costos y gastos; y se debe pagar el impuesto mínimo sobre activos o ingresos brutos, como se verá adelante.

Para las personas asalariadas aplica una tabla progresiva con tarifas marginales hasta un máximo de 31%. Se considera una deducción única de Q36.000 (US\$4.718) y otras deducciones como gastos médicos, en seguridad social, cuotas a colegios profesionales, donaciones o aportes a instituciones culturales o religiosas y primas de seguros no dotales. Además, los asalariados pueden descontar de su obligación tributaria el IVA pagado en sus compras y se les aplica una retención mensual a cuenta del ISR anual.

Existe un conjunto importante de exenciones objetivas y subjetivas. Además, las deducciones comprenden rubros como costos y gastos; remuneraciones y prestaciones laborales (incluyendo aportes a planes de pensiones); alquileres; gastos en beneficencia, aportes a fundaciones, asociaciones y donaciones; depreciaciones²⁶⁶ y amortizaciones; deudas incobrables; mejoras sobre bienes

²⁶⁵ Cabe indicar que Guatemala no tiene suscritos Tratados para Evitar la Doble Tributación, por lo que no tiene medidas en torno a su jurisdicción que permitan eliminar la doble o múltiple imposición.

²⁶⁶ La depreciación es calculada sobre el costo de adquisición o de producción o de revaluación de los bienes y, en su caso, el de las mejoras incorporadas con carácter permanente. Los casos especiales son los bienes inmuebles, que se toman por su costo de adquisición o construcción. No se admite depreciación sobre el valor de la tierra. Cuando no se precise el valor del edificio y mejoras se presume que es equivalente al 70% del valor total del inmueble, incluyendo el terreno. Existen distintas tasas de depreciación que van desde el 5% para bienes inmuebles e instalaciones adheridas a los inmuebles y sus mejoras, hasta 33,33% por computación equipo de computación, incluyendo los programas (Artículo 19 Ley del ISR).

inmuebles y mantenimiento; impuestos, tasas, contribuciones y arbitrios municipales; intereses²⁶⁷; seguros, pérdidas, cobertura de daños y prevención de riesgos.

b. La tributación de las rentas de capital

La legislación y la administración tributaria guatemalteca presentan bajos niveles de adaptación a la alta movilidad de los capitales y a las restricciones sobre la información financiera de los contribuyentes. La retención sobre intereses llegó a significar el 0,2% del PIB en 2000, y se situó en un monto equivalente a 0,11% del PIB en 2007.

El desarrollo incipiente del sistema financiero guatemalteco, aunado a las disposiciones vigentes sobre el secreto bancario y a la falta de especialización en el tema por parte de la SAT, restringen significativamente el control de los contribuyentes y la aplicación de la legislación vigente. Por otra parte, el diseño diferenciado del tratamiento tributario sobre las rentas de capital en sus distintas modalidades (dividendos, ganancias de capital, intereses, regalías), incide en la posibilidad de arbitraje, situación que debilita la recaudación y dificulta la administración del tributo.

Las ganancias de capital, por su parte, tienen un tratamiento diferenciado en la ley, que define que los contribuyentes que aplican el régimen general sobre ingresos brutos deben pagar el 10% sobre las ganancias de capital. Por su parte, aquellos que optaron por el tratamiento sobre la renta imponible deben pagar el 31%. Cabe indicar que no es posible compensar los resultados del ejercicio con las ganancias o pérdidas de capital.

c. La renta imponible y las rentas exentas del ISR

Una clasificación plausible de las rentas exentas del ISR en Guatemala es la siguiente: rentas asociadas al Estado, prestaciones laborales, salarios y viáticos diplomáticos de representaciones gubernamentales en el exterior, dividendos, cooperativas, bienes, servicios o actividades meritorias e incentivos a la inversión extranjera y exportaciones.

En primer lugar, las rentas asociadas al Estado que comprenden los ingresos y los gastos de las instituciones del Estado, están exentas en el caso que se ejecuten con recursos cuya fuente no es guatemalteca (intereses percibidos por inversiones del Estado en el exterior, remuneraciones y otros pagos realizados a no domiciliados con cargo a donaciones o pagados por instituciones o naciones extranjeras). Segundo, existen exenciones que favorecen el acceso de las personas a la totalidad de las prestaciones laborales de ley, como indemnizaciones, seguro social y aguinaldos. Tercero, los salarios y viáticos de diplomáticos y representantes gubernamentales en el exterior y de países del exterior en Guatemala. En cuarto lugar, los ingresos correspondientes a la Ley sobre herencias, legados y donaciones, la cual es obsoleta y genera ingresos que son marginales. Quinto, se aplica una exención a las personas individuales que reciben los dividendos, en el caso que las utilidades hayan pagado el ISR al nivel de empresa. Así, se rompe la doble tributación de dichas rentas. Esta disposición permite la integración del ISR personal y el empresarial. La eliminación de esta disposición podría generar recursos significativos, pero con el riesgo de ser susceptible a una acción de inconstitucionalidad. Es importante indicar que en la actualidad los dividendos, aunque están exentos del ISR, pagan el Impuesto del Timbre (3%), por concepto de la documentación del pago. En sexto término, las cooperativas están exentas debido a que son instituciones sin fines de lucro. De esta cuenta, el beneficio es un incentivo sectorial, orientado a que los miembros de la cooperativa disminuyan sus costos. Séptimo, existe un grupo importante de bienes, servicios o actividades meritorias que están exentos. Las principales exenciones son aquellas destinadas a las entidades educativas, asociaciones de beneficencia, iglesias y asociaciones culturales y científicas y las cédulas hipotecarias. Finalmente,

²⁶⁷ Algunas limitaciones para las deducciones por concepto de intereses, las cuales no podrán exceder al que corresponda a las tasas de interés que aplique la Administración Tributaria a las obligaciones de los contribuyentes caídos en mora. Solamente son deducibles los intereses pagados a instituciones bancarias y financieras, a cooperativas de ahorro y crédito, y los vinculados con las ofertas públicas de títulos valores inscritos en el Registro del Mercado de Valores y Mercancías.

existe un grupo de incentivos a la inversión extranjera y a las exportaciones. Dentro de esta categoría destacan los regímenes de maquila y zonas francas.

La aplicación del principio jurisdiccional de renta territorial indica que al sustraer las rentas exentas, de los ingresos percibidos por la realización de cualquier actividad mercantil y agropecuaria dentro del territorio nacional, se obtiene la renta gravable del régimen general del ISR (excepto en el caso de las exenciones subjetivas), tanto para personas naturales como para las jurídicas. En el caso del régimen optativo del ISR de empresas, al restar los costos y gastos (hasta un 97% del total) a esta renta, se obtiene la renta imponible.

En el caso de los contribuyentes individuales en relación de dependencia, las deducciones de ley (US\$4.718 anuales, seguridad social, gastos médicos, cuotas a colegios profesionales, donaciones, etc.), pretenden aplicar un tratamiento análogo al del régimen optativo del ISR de empresas.

d. Impuesto sobre personas jurídicas

La reforma de 1992 unificó la tasa del ISR en 25%. Sin embargo, en los años posteriores, se observó una tendencia de zig-zag con alzas, bajas y luego alzas (ver gráfico VII.5). Debido a ello, la tasa que se cobra sobre los ingresos netos de personas jurídicas es la más alta de los países de América Central (situándose en el 31%). A partir del año 2004 se crea un nuevo régimen (Régimen General) cuya base imponible son los ingresos brutos, los cuales son gravados al 5%.

Desde 1996, aunque con características distintas la recaudación ha dependido de impuestos mínimos²⁶⁸, cuya base gravable son los ingresos brutos o los activos netos. Son en la práctica pagos adelantados del Impuesto sobre la Renta, que permiten dotar al Estado de recursos constantes a lo largo del año, ya que existe un mecanismo de acreditación entre ambos impuestos. En el caso de que las empresas no puedan acreditar todo el impuesto mínimo es posible reportar el remanente como un gasto deducible. La legislación guatemalteca también hace uso de esquemas de rentas presuntas para ciertas empresas no domiciliadas en Guatemala, como sucede con transporte, seguros, reaseguros y reafianzamientos²⁶⁹.

Otro aspecto a mencionar como un cambio importante es que a partir del año 2005 el ejercicio fiscal se unificó en un régimen de enero a diciembre. Anteriormente, dependiendo del régimen este período podía ser de julio a junio o de enero a diciembre.

Las exenciones y exoneraciones han sido ampliamente utilizadas en Guatemala con el fin de promover una serie de actividades²⁷⁰, como los regímenes de maquila y zonas francas y otras exoneraciones de carácter constitucional²⁷¹. En el año 1997 se eliminaron un conjunto importante de leyes de incentivos, dentro de las cuales se incluyen las exoneraciones a la extracción, preparación y explotación del chicle, fomento lechero, fomento turístico, supermercados militares, aviación comercial guatemalteca y generación de energía eléctrica. Sin embargo, en el año 2004 se incluyeron dentro del régimen de maquila aquellas exportaciones destinadas a los países de América Central y en el año 2008 se aprobó una Ley que amplió los beneficios para la Zona Libre de Industria y Comercio de Santo Tomás de Castilla (ZOLIC)²⁷².

²⁶⁸ Ver a continuación la sección C.1.2 para una explicación más detallada sobre la evolución de los impuestos mínimos y extraordinarios.

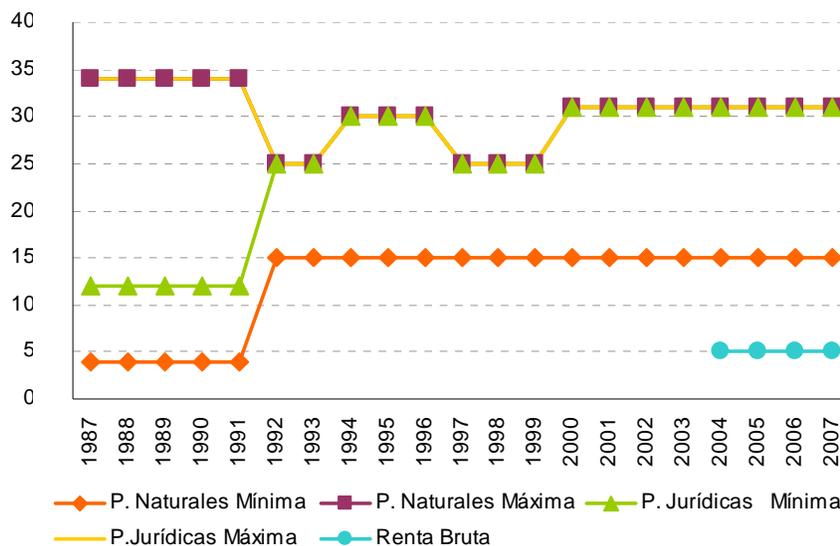
²⁶⁹ Reformado por el Artículo 1 del Decreto número 77–2005 y el Artículo 1 del Decreto número 55–2008. Por ejemplo, las empresas de transporte no domiciliadas tienen una renta imponible de 5% sobre el importe bruto de los fletes de carga y pasajes de fuente guatemalteca. En el caso de las empresas domiciliadas en el exterior que obtengan ingresos por concepto de primas de seguros, reaseguros y reafianzamientos, tienen una renta imponible equivalente al 10% de los ingresos brutos. También se consideran rentas presuntas las películas cinematográficas y similares, así como las noticias internacionales, que tienen una renta imponible del 10% de sus ingresos brutos. Cabe señalar que para los casos reseñados la tarifa es del 31% y su pago tiene carácter definitivo.

²⁷⁰ Ver Bulmer–Thomas (1988) para una visión histórica de las exoneraciones en Centroamérica, CEPAL (1998) para un comparativo de los mecanismos vigentes hace 10 años e ICEFI (2008c) para una revisión más actualizada.

²⁷¹ Ver Sección sobre gasto tributario en Guatemala en la parte D de este trabajo.

²⁷² Existen iniciativas de Ley en el Congreso de la República sobre Zonas Francas y Ley de Maquilas.

GRÁFICO VII.5
EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA (1987–2006)
(En porcentajes)



Fuente: ICEFI (2008a) basado en legislación.

Fueron importantes las modificaciones realizadas en los años 2000–2001, las cuales dieron cumplimiento a los acuerdos derivados del Pacto Fiscal²⁷³, y finalmente los últimos cambios se realizaron en el año 2004, mediante el decreto 18–04. Las principales modificaciones a las deducciones se resumen a continuación:

- Pérdidas de períodos anteriores: Se redujo a 2 años en 1997 respecto a 4 años en 1992. Luego se redujo a 1 año en el 2000, sólo para empresas nuevas y se derogó en el año 2004.
- Aportes a planes de pensiones: Se agregan los aportes a planes de pensiones de capitalización individual en 1997.
- Reinversión de utilidades en planta, maquinaria, equipo y capital humano: Originalmente se podían deducir una quinta parte de las utilidades reinvertidas. En 1997, se redujo al 15% pero se agregó una deducción por 5% de los gastos en programas de capacitación y adiestramiento de los trabajadores. En el año 2000, las deducciones anteriores se redujeron a 5%. En el año 2004 fueron eliminadas.
- Donaciones: Se intentó limitar a un máximo del 5% de la renta neta o Q500.000 (US\$65.530) en 2001. Sin embargo, fue declarado inconstitucional el límite de donaciones a entidades educativas, asociaciones científicas y culturales, así como a las universidades. Por lo tanto, esta restricción aplica solamente para las donaciones realizadas a las asociaciones y fundaciones no lucrativas de asistencia, servicio social, las iglesias, las entidades y asociaciones de carácter religioso y los partidos políticos.
- Intereses: En el año 2000, se agregaron como deducibles los intereses pagados y gastos financieros directamente vinculados con las ofertas públicas de títulos valores inscritos en el Registro del Mercado de Valores y Mercancías; los intereses y gastos financieros sobre créditos obtenidos en Cooperativas de Ahorro y Crédito legalmente constituidas, así como los obtenidos en instituciones bancarias y financieras domiciliadas en el exterior.

²⁷³ Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia en Guatemala, suscrito el 20 de junio del año 2000 por entidades empresariales, sociedad civil y el organismo ejecutivo.

Anteriormente solamente eran deducibles los intereses pagados a entidades sujetas a la vigilancia e inspección de la Superintendencia de Bancos (SIB).

- Máximo de gastos deducibles: A partir del año 2004, no puede deducirse el monto de costos y gastos que exceda el 97% del total de los ingresos gravados. El monto excedente podrá ser trasladado al período fiscal siguiente para ser deducido. Esta disposición no es aplicable a aquellas empresas que hayan tenido dos años consecutivos de pérdidas o cuyo margen bruto²⁷⁴ sea menor al 4% de sus ingresos gravados.

Estas decisiones de política tributaria constituyeron, cada una en su momento, la respuesta de las autoridades fiscales guatemaltecas a la poca dinámica recaudatoria del ISR y a las dificultades derivadas de las prácticas generalizadas de elusión y evasión fiscales. Adicional a estas disposiciones legales, se implementaron medidas de fortalecimiento a la administración tributaria en cuanto al control de la facturación de los contribuyentes del Impuesto al Valor Agregado y sobre la documentación de los créditos aplicados a ese tributo y, en especial, al ISR.

e. *Impuesto sobre personas individuales asalariadas*

Los tramos de renta imponible fueron reducidos de 16 en 1987 a 3 en el año 1992. Se agregó un tramo adicional en el año 2000. El mínimo exento fue aumentado en una ocasión durante el año 1994. A partir de allí ha permanecido en el mismo nivel, aunque por efecto de la inflación se ha ido deteriorando a lo largo de los años hasta ubicarse en los niveles actuales presentados en el cuadro VII.4. Sin embargo, este umbral aún es elevado en relación al PIB per cápita (1,8 veces el PIB) si se le compara con otros países de la región²⁷⁵.

Uno de los cambios más importantes a este régimen fue la introducción de la “planilla del IVA” la cual permite acreditar la totalidad de pagos de Impuesto al Valor Agregado al ISR. A pesar de que en 2001 se redujo este beneficio en 50%, por un recurso de inconstitucionalidad interpuesto ese año esta acreditación permanece al 100%. Por otra parte, al igual que en el caso de las personas jurídicas, se intentó limitar las donaciones a entidades culturales, científicas y universidades, sin embargo esta modificación fue declarada inconstitucional.

CUADRO VII.6
TRAMOS DE RENTA IMPONIBLE (VIGENTES A FINALES DEL AÑO 2008)
(En quetzales)

Intervalos de renta imponible			Impuesto a pagar	
De más de	hasta	Importe fijo	Más	Sobre el excedente de renta imponible de
Q. 0	Q. 65 000	Q. 0	15%	0
Q. 65 000	Q. 180 000	Q. 9 750	20%	Q. 65 000
Q. 180 000	Q. 295 000	Q. 32 750	25%	Q. 180 000
Q. 295 000	en adelante	Q. 61 500	31%	Q. 295 000

Fuente: Elaboración propia en base a legislación del ISR.

f. *Impuesto sobre personas individuales no asalariadas*

Existen dos tratamientos para las personas individuales mercantiles y otro distinto para las no mercantiles. En general, los regímenes son similares a los de las personas jurídicas, con algunas diferencias. En el caso de las personas individuales no mercantiles pueden, al igual que los

²⁷⁴ Según el reglamento del ISR, el porcentaje del margen bruto resulta de la suma de los ingresos por servicios prestados más la diferencia entre el total de ventas de bienes y sus costos y luego dividir esta suma entre el total ingresos brutos.

²⁷⁵ Es mayor que la del El Salvador y Costa Rica y menor que la de Honduras y Nicaragua. Según estimaciones del ICEFI, en el año 2006 era 1,4 en El Salvador, 2,4 en Honduras, 0,7 en Costa Rica y 3,0 en Nicaragua.

asalariados, aplicar un crédito por el IVA pagado. No así las personas individuales mercantiles, las cuales no gozan de este derecho.

Existen dos regímenes de renta presunta: uno para los profesionales, creado en 2004, y otro para quienes extienden facturas especiales²⁷⁶. En el caso de las facturas especiales, se presume una renta neta igual al 10% si se venden bienes y del 20% si se venden servicios. Por su parte, para los profesionales universitarios que no presentan declaración se asume que cuentan con una renta imponible de Q20.000 (US\$2.621)²⁷⁷.

g. Tendencias recientes del ISR

Las principales tendencias del ISR en los años recientes podrían resumirse en: intentos de simplificar el impuesto, una alta dependencia de impuestos mínimos denominados “temporales” y una debilidad en la base del impuesto, la cual se estaría erosionando por el otorgamiento de esquemas preferenciales.

Durante el período 1991–1998, el aporte de la recaudación del ISR a cargo de personas jurídicas a la carga tributaria fue decreciente y estuvo determinado principalmente por un esquema de reformas en las que se distinguen las reducciones tarifarias, suspensiones de diversos artículos de la ley por parte de la CC, y la ampliación del uso de beneficios fiscales (maquilas). Entre 1999 y 2003, este indicador se mantuvo prácticamente en alrededor de 1,2% del PIB, y a partir de 2004 registró un crecimiento sostenido significativo hasta situarse en cerca de 2,1% del PIB en 2007.

La reforma del ISR realizada en 2004, cuya orientación principal fue la suficiencia de recursos, logró que la tasa de crecimiento interanual de la recaudación del Impuesto Sobre la Renta de personas jurídicas duplicara el crecimiento medio del PIB. Esos altos niveles de recaudación inciden en que, para el período 1999–2007, la elasticidad de este ISR respecto al PIB sea de 1,8%, la cual es significativamente mayor a la elasticidad de 1,1% que registró para ese período la recaudación tributaria neta²⁷⁸ total respecto al PIB. Este reciente y significativo incremento de los recursos gubernamentales proveniente de los tributos que se aplican a los ingresos de las empresas, refleja la conjunción de los efectos de: (i) la ampliación de la base gravable y la reducción del tipo impositivo de 31% a 5% para aquellos contribuyentes que opten por calcular el impuesto sobre sus ingresos brutos; (ii) la interacción que por la vía de acreditamientos cruzados e intertemporales se registra entre el impuesto mínimo y el ISR, para los contribuyentes del régimen sobre renta neta y con tipo impositivo del 31%; (iii) las distorsiones en la equidad de la tributación directa, inducidas por el arbitraje provocado por la existencia de una dualidad de regímenes; (iv) los mecanismos de incentivo al cumplimiento voluntario por parte de la administración tributaria, junto a la percepción de algunos contribuyentes de una mejora en las facilidades y reducción de costos para hacer efectivo dicho cumplimiento²⁷⁹; y (v) estos cambios coincidieron con una fase favorable del ciclo económico que impulsó el crecimiento de la recaudación.

Algunas medidas adicionales en el ISR de empresas, como la restricción al reconocimiento de los costos y deducciones en el régimen optativo, y en otros impuestos como las retenciones del IVA, también produjeron incrementos importantes en la recaudación tributaria. Sin embargo, estas medidas constituyen mecanismos de adelanto de los ingresos, creándose dificultades en el mediano plazo, situación que no se produce en el régimen general del ISR.

²⁷⁶ De acuerdo con la legislación guatemalteca, esta clase de factura se emite cuando un contribuyente adquiere bienes o servicios de personas individuales que, por la naturaleza de sus actividades o cualquier otra circunstancia, no extienden factura o no le entreguen las facturas correspondientes, en este caso el contribuyente deberá emitir una factura especial por cuenta del vendedor o prestador del servicio y le retendrá el impuesto que corresponda.

²⁷⁷ Esta renta presunta es menor cuando el profesional tiene menos de 3 años de haber egresado.

²⁷⁸ Se refiere a la recaudación tributaria que excluye el monto de las devoluciones del IVA.

²⁷⁹ Algunas de estas facilidades podrían constituir un incentivo determinante para la adopción de algún tratamiento tributario, como es el caso del régimen general del ISR del 5% sobre ingresos brutos. En efecto, ciertos contribuyentes optan por este tratamiento ante la expectativa que no serán fiscalizados por la administración tributaria.

C.1.2 Impuestos mínimos de apoyo al ISR

Desde el año 1996, con el Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal, ha existido un sistema de impuesto mínimo con acreditación cruzada con el ISR. Cabe mencionar que todos los impuestos mínimos han surgido como impuestos temporales, aunque en la práctica se ha prorrogado su vigencia. A finales del año 2007 el impuesto mínimo vigente era el IETAAP²⁸⁰.

El IETAAP se creó con una tasa del 2,5% en 2004, la cual se redujo a 1,25% para todo 2005 y la primera mitad del año 2006, luego su tasa fue del 1% en el período comprendido de julio de 2006 a diciembre de 2008, mes en que terminó la vigencia de este impuesto. La base imponible del impuesto era el activo neto²⁸¹ o los ingresos brutos²⁸², el que fuera mayor. En el caso de los contribuyentes cuyo activo neto fuera cuatro veces mayor que los ingresos brutos, pagaban de acuerdo con el segundo criterio. Estaban exentas del impuesto aquellas personas jurídicas que registraran un margen bruto menor al 4%, las maquilas y zonas francas, organismos del Estado, las empresas en su primer año de operación, entidades no lucrativas, quienes tributaran bajo el régimen general del 5% sobre ingresos brutos y los contribuyentes que obtuvieran pérdidas consecutivas durante dos años.

El IETAAP y el ISR podían acreditarse entre sí. El IETAAP pagado en el año calendario podía acreditarse durante los tres años calendarios siguientes hasta su agotamiento. En caso de que no se lograra acreditar todo el IETAAP, se consideraba como un gasto deducible para el período de liquidación definitiva anual que concluía en los tres años mencionados. La otra opción consistía en que los pagos trimestrales podían acreditarse al IETAAP en el mismo año calendario.

Tendencias recientes

Han existido distintos impuestos mínimos y extraordinarios desde el año 1990. El primero de ellos fue el Impuesto Extraordinario del año 1991, cuya vigencia fue exclusiva en ese año, el cual tenía una tasa del 1% aplicable sobre ingresos brutos o el activo total para las empresas y el 1% para los salarios. Estaban exentos de pagar este impuesto quienes ganaran por debajo de Q36.000 (US\$4.718) y aquellas personas jurídicas o individuales que compraran bonos de emergencia por el doble de la obligación determinada.

Luego en el año 1996 se creó el Impuesto de Solidaridad Extraordinario y Temporal, el cual duró dos años. En 1996 su tasa era de 1% sobre los ingresos brutos o de 2% sobre los activos netos (deducible del ISR) mientras que en el año 1997 su tasa fue de 1,5% si se aplicaba sobre ingresos brutos y del 3% si era sobre los activos netos (acreditable al ISR). Las exenciones eran similares a las del Impuesto Extraordinario de 1991.

Posteriormente, el año 1998, se creó otro impuesto mínimo de carácter temporal: el IEMA (decreto 99-98). Su duración original estaba prevista para cinco años y la tasa aplicada originalmente era de 2,5% sobre activos netos y 1,25% sobre ventas brutas. En el año 2000 se eliminó la temporalidad de este impuesto y se aumentó su tasa al 3,5% sobre activos netos y a 2,25% sobre ventas brutas. Este impuesto contaba con mecanismos de acreditación similares a los del IETAAP. Fue declarado inconstitucional en 2004 debido a que gravaba a las empresas que operan bajo los regímenes de maquilas y zonas francas.

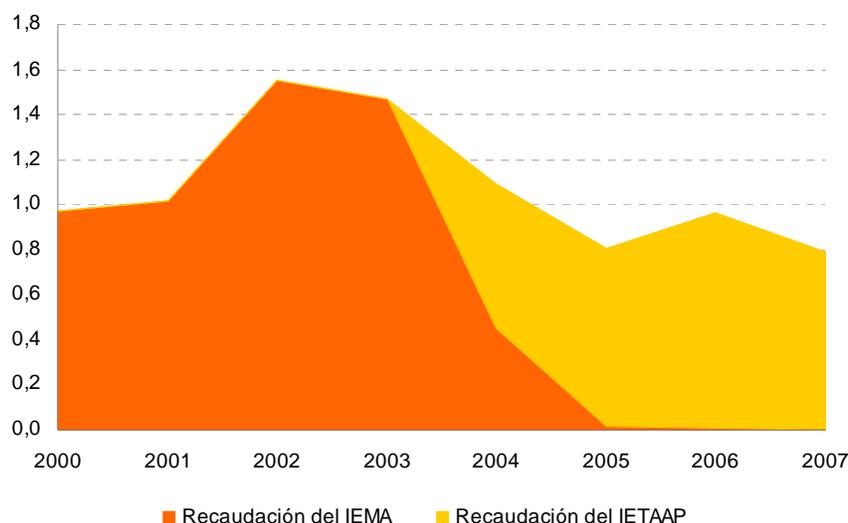
²⁸⁰ El impuesto fue aprobado originalmente para tener una vigencia hasta el año 2007. Sin embargo, su duración fue extendida hasta el año 2008, mediante el Decreto 69-2007. Cabe señalar que este tributo fue sustituido a partir de 2009 por el Impuesto de Solidaridad, con duración indefinida.

²⁸¹ Según la Ley del IETAAP, el artículo 2, literal “b”, el activo neto es el monto que resulte de restar al activo total, las depreciaciones y amortizaciones acumuladas y la reserva para cuentas incobrables y el total de los créditos fiscales pendientes de reintegro.

²⁸² Conforme a la Ley del IETAAP es el conjunto total de rentas de toda naturaleza, incluyendo los ingresos de la venta de activos fijos, obtenidos por el sujeto pasivo durante el período de liquidación definitiva anual del ISR, inmediato anterior al que se encuentre en curso durante el trimestre por el que se determina y paga este impuesto. Se excluyen los ingresos por resarcimiento de pérdidas patrimoniales o personales provenientes de contratos de seguro, reaseguro y reafianzamiento; y las primas cedidas de seguro y de reafianzamiento.

La recaudación proveniente de IEMA llegó a representar hasta 1,6% del PIB en el año 2002 (ver gráfico VII.6). Luego, con la incorporación del IETAAP, cuyas tasas eran menores a las del IEMA, a la vez que contaba con mayores exenciones, su rendimiento fue menor, aunque representó una parte importante de la recaudación tributaria (6,5% de los ingresos tributarios totales en 2007).

GRÁFICO VII.6
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS MÍNIMOS (2000–2007)
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del MINFIN y BANGUAT.

C.1.3 Impuesto sobre Productos Financieros

Este impuesto grava los ingresos por intereses de cualquier naturaleza, incluyendo los provenientes de títulos-valores, públicos o privados, que se paguen o acrediten en cuenta a personas individuales o jurídicas, domiciliadas en Guatemala, no sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos–SIB–. Las entidades fiscalizadas por la SIB están sujetas al pago del ISR, ya que los intereses constituyen renta bruta. La tasa aplicable al IPF es el 10%.

Además de las entidades financieras sujetas a la vigilancia de la SIB, están exentos los organismos del sector público, las universidades y centros educativos, así como los intereses provenientes de títulos-valores, públicos y privados, siempre y cuando la ley de su creación les haya otorgado expresamente exención de toda clase de impuestos.

En 1995, mediante el Decreto 26–95 se crea este impuesto y se le separa del Impuesto Sobre la Renta, en el cual estaba incluido de acuerdo con el decreto original del ISR (26–92). De acuerdo con la legislación vigente a inicios del año 1990, el decreto 59–87, estaban exentos los intereses generados por instituciones financieras operando en el país.

C.2 Imposición a la propiedad

C.2.1 Impuesto sobre Herencias, Legados y Donaciones

Este impuesto tiene su base legal en el decreto 431 del año 1947. Recae sobre las donaciones entre vivos o enajenaciones a título gratuito de bienes muebles o inmuebles, dinero en efectivo, acciones nominales o valores cotizables; la remisión o condonación de las deudas con contratos

celebrados en Guatemala o con bienes en garantía ubicados en la República; además, la renuncia o cancelación de derechos de usufructo o pensiones, ya sean temporales o vitalicias, sobre bienes ubicados en el país. La base gravable es el valor de los bienes que se transmiten por herencia, legado o donación y el sujeto pasivo es el heredero, legatario o donatario. Las tasas aplicables dependen del valor de los bienes y del grado de consanguinidad de quien lo recibe²⁸³.

Mann (2002) identifica a este impuesto como uno de bajo rendimiento y con potencial de ser simplificado. No solo su recaudación es muy baja (casi US\$1 millón anual), sino que su costo administrativo es de alrededor de un 23% de lo recaudado. Asimismo, su administración es sumamente engorrosa, ya que los procesos administrativos del tributo se realizan mediante sistemas de información manual. Por otro lado, el valor de los trámites legales es semejante sin importar su valor. Según Mann (2002) con un esquema más sencillo podría incrementarse significativamente la recaudación y reducirse los costos de cumplimiento.

C.2.2 Impuesto Único Sobre Inmuebles

a. Antecedentes

El impuesto sobre los bienes inmuebles vigente, Impuesto Único sobre Inmuebles–IUSI–, fue creado en el año 1987 por el decreto 62–87. Una de las innovaciones de este nuevo impuesto fue el mecanismo para valuar los bienes inmuebles: el autoavalúo²⁸⁴.

En el año 1994 se reformó el impuesto (decreto 57–94), otorgando su administración a las municipalidades que así lo solicitaran. Esta modificación ha provocado que las municipalidades de forma progresiva se hayan hecho cargo de la administración de este impuesto. Para el año 1995 solamente 10 municipalidades administraban el IUSI, mientras que para el año 2007, su cantidad ascendía a 233, el 70% de 332 gobiernos locales.

En el año 1997, el Gobierno pretendía realizar una reforma integral al IUSI. Se aprobó una nueva Ley del IUSI, mediante el decreto 122–97, el cual establecía una nueva base de cálculo, el impuesto dejaría de ser *ad valorem* para convertirse en uno de tipo impositivo basado en la extensión de los terrenos y construcciones en el área urbana y solamente sobre el terreno en el área rural. Sin embargo, este impuesto no pudo ser implementado, debido a protestas populares. Por lo tanto, tuvo que ser derogado y el Decreto 15–98 reinstaló el IUSI *ad valorem*, como existía anteriormente, sin intereses resarcitorios, con algunas variantes y fortaleciendo la descentralización del impuesto hacia los gobiernos locales.

b. Competencias fiscales: asignación entre niveles de gobierno

Una de las características deseables de los impuestos es la movilidad mínima de los sujetos y de las bases gravables correspondientes. Los impuestos sobre la propiedad inmueble²⁸⁵ son instrumentos que los gobiernos utilizan como mecanismos recaudatorios, generalmente, enfocándose los principios de capacidad de pago y generalidad, y principio del beneficio. Los principios de capacidad de pago y generalidad se relacionan con la riqueza de los contribuyentes, considerando el valor de los predios y construcciones tanto urbanas y rurales; y, en el caso del principio del beneficio el impuesto toma el rol económico de un precio, en calidad de reconocimiento del goce de los servicios prestados por las municipalidades, tales como seguridad vial, alumbrado público, agua potable, alcantarillado, pavimentación de calles, entre otros. Considerando que los criterios objetivos

²⁸³ Consiste en 6 tramos de renta progresiva que van desde menos de Q50.000 (US\$6.553) hasta más de Q500.000 (US\$65.530). Las tasas más bajas se aplican a los familiares más cercanos.

²⁸⁴ De acuerdo con el artículo 6 de la Ley del IUSI, los contribuyentes y sus responsables, sus apoderados o representantes legales, deberán presentar un autoavalúo, como declaración del valor de cada inmueble, cuando sean convocados por el Ministerio de Finanzas o la Municipalidad respectiva. El Ministerio de Finanzas Públicas publicó un Manual para el avalúo de Viviendas. También existen las opciones de avalúo directo de cada inmueble, avalúo técnico y avalúo mediante la enajenación o transferencia de cada inmueble.

²⁸⁵ Puchet, Jorge M. y Max F. Viana. Diccionario Tributario y Temas Afines. Tegucigalpa, Honduras, 1996, p. 183.

para establecer la base imponible de este impuesto están definidos territorialmente, es común que la administración del mismo quede a cargo de los gobiernos municipales.

Con la promulgación de la Constitución Política de la República en 1985 dio inicio un proceso hacia la descentralización administrativa del Estado. Disposiciones constitucionales establecen la distribución del 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado hacia las municipalidades²⁸⁶ y se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para la organización y coordinación de la administración pública²⁸⁷. Posteriormente, en 2002, se promulgó la Ley General de Descentralización orientada a desarrollar el deber constitucional del Estado de promover la descentralización económica y administrativa. Para trasladar dichas competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado, se establecieron criterios de aplicación gradual, consensuada y regulada²⁸⁸.

De lo anterior, las relaciones fiscales entre el Gobierno Central y los gobiernos municipales se conjugan mediante la intermediación de los Consejos de Desarrollo y el Organismo Ejecutivo, procurando el fortalecimiento económico de los respectivos municipios, a efecto de que éstos puedan realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios realizar. En ese sentido, las municipalidades disponen de varias fuentes de ingresos, destacando entre otras²⁸⁹: (i) aporte que por disposición constitucional el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio; (ii) impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio; (iii) donaciones que se hicieren al municipio; (iv) arbitrios, tasas y servicios municipales; (v) contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo. Toma relevancia para el presente estudio, el rubro de “Impuestos a favor del municipio²⁹⁰” y dentro de éste, el que se refiere al IUSI, el cual es el ingreso tributario más importante de las municipalidades (75%) pero es poco representativo en los ingresos totales (6,4%)²⁹¹.

El proceso de descentralización se ha visto favorecido por modificaciones a la legislación del IUSI, las cuales han ido trasladando de manera progresiva la administración del impuesto en mención a los gobiernos municipales²⁹². Además, en concordancia con los objetivos de la Ley General de Descentralización, las nuevas disposiciones establecieron que las municipalidades que tuvieran capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el IUSI, el Ministerio de Finanzas Públicas cedería la totalidad del recaudo²⁹³.

²⁸⁶ El Artículo 257 de la Constitución Política establece que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país.

²⁸⁷ Artículos 225 y 226 de la Constitución Política.

²⁸⁸ También se promulga el Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

²⁸⁹ Artículo 100 del Código Municipal (Dto. del Congreso de la República de Guatemala No. 12–2002).

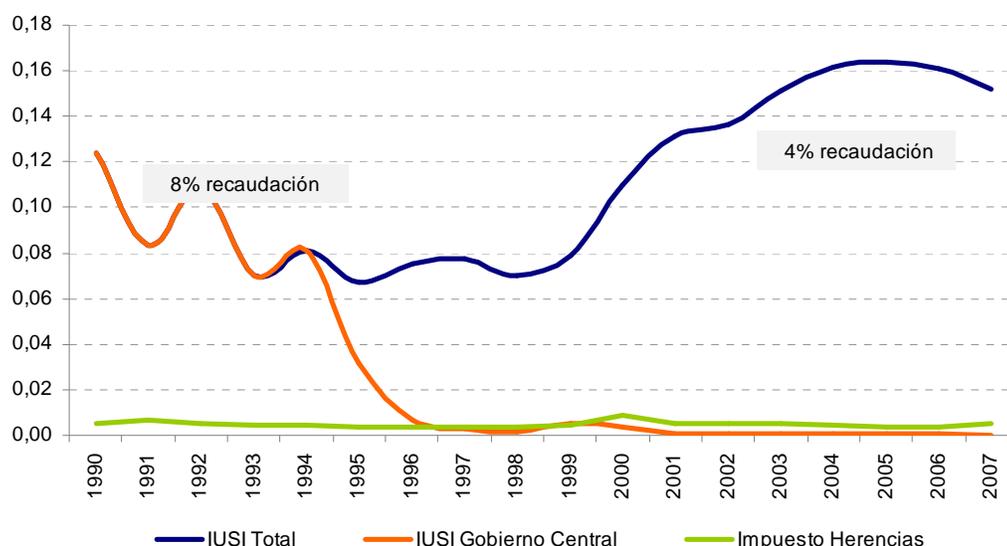
²⁹⁰ Las municipalidades reciben ingresos provenientes de impuestos recaudados por el Gobierno Central y que por leyes del Congreso de la República tienen destino específico o compartido con las municipalidades. Destacan de ellos el Impuesto Único sobre Inmuebles, el Impuesto a la Distribución del Petróleo Crudo y Combustibles Derivados del Petróleo, el Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, y el Impuesto Sobre Bebidas.

²⁹¹ ICEFI (2007), *Historia Tributaria...* basado en datos del Instituto Nacional de Estadística

²⁹² La Ley General de Descentralización establece que aquellas Municipalidades que deseen incorporarse al proceso de descentralización deberán notificarlo y el Ejecutivo deberá resolver sin demora.

²⁹³ Caso contrario, el Banco de Guatemala acreditaría, mediante depósito en cuenta, lo recaudado por la Administración Tributaria, informando sobre su asignación en función de los porcentajes de distribución establecidos.

GRÁFICO VII.7
EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IUSI E IMPUESTO SOBRE HERENCIAS
(1990–2007)
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia basada en datos del MINFIN.

Con este esquema de recaudación, la carga tributaria del IUSI pasó de 0,08% del PIB, en promedio para el período 1990–2001, hasta situarse en una media de 0,15% en el período 2002–2007. La evolución del IUSI no solo ha sido creciente y la descentralización de la administración del impuesto se ha profundizado, pues de significar el 0,25% respecto del total recaudado de IUSI en 1994, en 2007 significó el 99,8% del total recaudado (ver gráfico VII.7). Sin embargo, su crecimiento fue menor al de otros impuestos, ya que en 1990 representaba un 8% de la recaudación total mientras que para 2007 tan solo un 4%. Además, la concentración del recaudo no ha cambiado en este período, pues en tan solo 5 municipalidades (Guatemala 45,6%, Villa Nueva 13,6%, Mixco 12,3%, Santa Catarina Pinula 7,2% y San Miguel Petapa 4,5%), se recauda el 83% del impuesto.

No obstante el cambio en el aporte del IUSI a la carga tributaria del Gobierno General observado entre 2005–2007²⁹⁴, es importante resaltar lo indicado por Gómez–Sabaini y Geffner (2006) con relación al comportamiento recaudatorio del IUSI, y es el hecho de que la delegación del impuesto hacia los municipios fue una experiencia con resultados positivos en cuanto a descentralización se refiere, pues la mayoría de las municipalidades que iniciaron el cobro han logrado, al menos triplicar en los tres primeros años lo recaudado por este concepto.

c. Características técnicas del IUSI

El objeto del impuesto son los bienes inmuebles, rústicos o rurales y urbanos incluyendo terrenos, estructuras, construcciones, instalaciones adheridas al inmueble y sus mejoras; así como cultivos permanentes. La base del impuesto es el valor del terreno, las estructuras, construcciones e instalaciones adheridas permanentemente a los mismos y sus mejoras; el valor de los cultivos permanentes; el incremento o decremento determinado por factores hidrológicos, topográficos, geográficos y ambientales; la naturaleza urbana, suburbana o rural, población, ubicación, servicios y otros similares. Dicha base impositiva se actualiza mediante autoavalúo. Se grava el valor declarado

²⁹⁴ Debe notarse que la base imponible es finita y depende de la capacidad de gestión de las municipalidades lograr que los sujetos obligados al pago del IUSI registren los inmuebles y declaren los valores de éstos a precios de mercado.

de los bienes inmuebles, urbanos o rurales, mediante una escala progresiva de tipos impositivos y valores gravados, según se puede ver en el siguiente cuadro.

CUADRO VII.7
TASAS DEL IMPUESTO ÚNICO SOBRE INMUEBLES

Valor del inmueble	0–Q2.000	Q2.000–Q20.000	Q20.000–Q70.000	Q70.000–
Tasa impositiva	Exentos	2 x millar	6 x millar	9 x millar

Fuente: Elaboración propia basada en Ley del IUSI.

El destino de la recaudación del Gobierno Central que provenga de los tramos impositivos del 6 ó 9 por millar, se distribuye el 25% para el Gobierno Central y el 75 por ciento para las municipalidades en cuya jurisdicción esté ubicado el bien. La recaudación proveniente del tramo impositivo del 2 por millar, se traslada en su totalidad a las municipalidades que registren el bien inmueble.

Están exentos del pago del IUSI: el Estado, entidades descentralizadas y autónomas y municipalidades y sus empresas; Misiones Diplomáticas y Consulares; Organismos Internacionales de los cuales Guatemala forme parte; Universidades; Entidades religiosas; Centros Educativos Privados; Colegios Profesionales; Confederación Deportiva Autónoma y Comité Olímpico Guatemalteco; los inmuebles de las cooperativas legalmente constituidas; y Zonas francas.

d. Aspectos administrativos del IUSI con incidencia en materia distributiva

La normativa vigente del IUSI proporciona una débil base jurídica para registrar y actualizar el valor de los inmuebles, lo que constituye un serio obstáculo para aumentar la recaudación. El caso más reciente es la iniciativa de la municipalidad de Guatemala que está intentando introducir, por medio de sistemas modernos de catastro, una revaluación general de los inmuebles localizados en su jurisdicción²⁹⁵ pero este proceso ha sido obstaculizado temporalmente por los recursos presentados por los contribuyentes ante la CC²⁹⁶.

Algunos gobiernos locales han optado por otras modalidades previstas en la ley para actualizar el valor de los inmuebles, en especial se ha convocado a los vecinos a presentar autoavalúos, sin que de momento se conozca con certeza las metodologías que se han adoptado ni los resultados obtenidos. Además, un número importante de inmuebles no está registrado para efectos impositivos, como por ejemplo, los casos de inmuebles localizados en áreas estatales de reserva que al amparo de leyes específicas han sido otorgados a particulares en concepto de usufructo.

Por su parte, la parte del IUSI administrada por el Gobierno Central también presenta debilidades hasta el momento, en especial por las serias deficiencias en cuanto a disponer de un catastro actualizado, bases de datos no elaboradas técnicamente con errores y omisiones, valuación inadecuada de los inmuebles, cobros irregulares y mala atención al público. En la práctica el Catastro Fiscal, cuya responsabilidad recae en el Ministerio de Finanzas y en las municipalidades que administran el impuesto, es casi inexistente. Recientemente fue creado el Registro de información catastral (RIC)²⁹⁷ Mediante el Decreto 41–2005, el cual realiza un catastro físico y no uno “Fiscal”

²⁹⁵ El Consejo Municipal de la Municipalidad de Guatemala aprobó en 2001 nuevas tablas de valores para los inmuebles sobre la base de que, en función del método de autovaluación, éstos están registrados a sólo el 10% ó 20% del valor real.

²⁹⁶ Este Acuerdo fue impugnado legalmente sobre la base del artículo 239 de la Constitución de la República, que establece que corresponde con exclusividad al Congreso de la República decretar impuestos ordinarios y extraordinarios y determinar las bases de la recaudación.

²⁹⁷ De acuerdo con Sureda (2007), el importante proceso catastral iniciado en Guatemala mediante el RIC, procura dar respuesta a un serio problema de delimitación y titulación de la propiedad existente en el país. Por ello trabaja en la realización de catastros que atienden los aspectos físicos y jurídicos de los inmuebles a efectos de definir con precisión el tamaño y los límites prediales de los inmuebles y en coordinación con el Registro General de la Propiedad, otorgar la titularidad de estos a sus ocupantes.

que atienda los aspectos económicos de los inmuebles ya que no contempla el avalúo basado en la investigación de mercado, según hace ver Sureda (2007).

Otra situación que afecta es que las valuaciones de los inmuebles están desactualizadas. La mayoría de las viviendas tributa de acuerdo con los valores del primer autoavalúo, el cual no está indexado y rara vez es actualizado. De tal cuenta, las viviendas que fueron construidas en períodos más recientes pagan más por efectos de la inflación, independiente del tamaño y calidad de la vivienda. A manera de ejemplo, según la Municipalidad de Guatemala, una propiedad en una zona pobre de la ciudad capital (Zona 18) con una extensión de 160 M2 de terreno y 148 M2 de construcción paga Q5.074 al año (US\$665). En contraste, 20 propiedades ubicadas en una zona exclusiva de la Ciudad de Guatemala pagan en total Q4.968 (US\$651) por un área que comprende 19.802 M2 de terreno y 10.308 M2 de construcción²⁹⁸. La Municipalidad de Guatemala estima que “de 259 mil inmuebles inscritos solo 28 mil están valuados de forma correcta”.

Algunas municipalidades han intentado actualizar los valores de las propiedades, pero han tropezado con problemas de carácter legal²⁹⁹. Lo anterior dificulta la actualización de las bases catastrales. Esto no solo genera problemas de suficiencia de recursos para las municipalidades sino que también genera resultados poco equitativos como el que se mostró anteriormente. Además, a pesar de que los resultados reflejan un incremento en la recaudación de impuestos por parte de las municipalidades, el desigual grado de desarrollo del país redundando en una baja capacidad de los gobiernos locales para cobrar impuestos, aunado a su poca capacidad coercitiva, personal no calificado, sistemas de información anticuados y, no menos importante, la situación de conflictividad.

e. *Indicadores de esfuerzo tributario*

Sureda (2007) estima que el esfuerzo tributario es bastante reducido. Al año 2003, la cantidad de propiedades inscritas ascendió a 130 mil en toda la República. Lo anterior es una proporción mínima de las 2,5 millones de viviendas reportadas en el Censo de Población y Vivienda del año 2002 y del 1,2 millones de fincas reportadas en el Censo Agropecuario del año 2003.

D. Aspectos especiales de la imposición sobre los ingresos

D.1 El tratamiento diferenciado de contribuyentes

El régimen general del 5% sobre los ingresos brutos ha implicado beneficios importantes en materia de simplificación de la administración del ISR y el consecuente cumplimiento de los contribuyentes que optan por este. Sin embargo, la posibilidad para los contribuyentes de optar alternativamente por el régimen de renta neta crea oportunidades para el arbitraje tributario; e incorpora deficiencias en el sistema, principalmente en materia de equidad fiscal horizontal: existen contribuyentes en situaciones similares que tienen tratamiento tributario diferente, y contribuyentes en situaciones diferentes tienen el mismo tratamiento fiscal.

Díaz de Sarralde y Garcimartín (2007), al revisar la información de las declaraciones del ISR, sugieren que el doble sistema del Impuesto Sobre la Renta presenta evidencias de desequilibrio entre las tasas efectivas de los dos regímenes, dado que el contribuyente puede optar por el régimen que más le convenga, por ejemplo, al aumentar los ingresos los contribuyentes tienden a elegir el régimen de renta neta. La tarifa efectiva global en el régimen optativo se sitúa por debajo del 2%, la cual contrasta significativamente con el 5% que pagan los contribuyentes del régimen general.

²⁹⁸ Diario El Periódico, jueves 10 de enero 2008, “Comuna quiere actualizar los avalúos de inmuebles”. Ver edición electrónica en <http://www.elperiodico.com.gt/es/20080110/pais/47363/>

²⁹⁹ La iniciativa de actualizar los valores de los inmuebles ha sido sujeto de recursos de inconstitucionalidad.

Por otra parte, la Ley del ISR contiene disposiciones que desincentivan la opción sobre el régimen de renta neta. En primer lugar, no se reconoce la totalidad de los costos y gastos³⁰⁰. Segundo, se obliga a pagar el impuesto mínimo de apoyo al ISR. La alternativa de regímenes deriva en el aseguramiento de un mínimo de recaudación y de simplicidad para el cumplimiento³⁰¹. De esta cuenta, el ISR sobre empresas en Guatemala vulnera la equidad y la generalidad, y favorece la simplicidad y la suficiencia³⁰².

Finalmente, la Ley del ISR establece otros tratamientos diferenciados para los contribuyentes como los esquemas de rentas presuntas, que aplican a algunas empresas no domiciliadas en Guatemala y a ciertas personas individuales no asalariadas³⁰³. Además de los regímenes mencionados anteriormente, existen un régimen diferenciado aplicable a los intereses, que consiste en la suposición de que hay pago de intereses siempre y cuando exista un préstamo de por medio, en ese caso se aplica la tasa máxima bancaria vigente durante el período de liquidación.

D.2 Apertura Financiera y Comercial

La movilidad de capitales, la apertura comercial y la integración económica regional provocan dificultades adicionales al sistema tributario guatemalteco. Aunque la administración tributaria ajusta periódicamente sus objetivos, metodologías y herramientas, sus esfuerzos buscan siempre adecuarse a las situaciones vigentes. De esa cuenta, prácticamente no tiene posibilidades de prever el impacto de las nuevas modalidades de transacciones financieras, y de las decisiones políticas en cuanto a aspectos comerciales con efectos en la tributación directa³⁰⁴.

Por su parte, la legislación vigente presenta falencias en cuanto a disposiciones sobre rentas de capital, comercio electrónico y tributación internacional. Asimismo, se requiere de fuertes ajustes administrativos necesarios para viabilizar la fiscalización de estos elementos, tanto en materia de recursos humanos, presupuestarios, de sistemas y de intercambio de información doméstica y regional.

Esta situación crea ventajas para el sector de la economía que está involucrado en las actividades mencionadas anteriormente. Por un lado, se genera una brecha de ingresos por la evolución más dinámica de las actividades integradas al comercio y flujos financieros externos respecto a los sectores tradicionales, y por otro lado, se crea mayor desigualdad porque este sector más dinámico paga escasos o nulos impuestos debido a las posibilidades existentes de arbitraje, falta de herramientas legales y capacidades por parte de la administración tributaria y por su carácter innovador son difíciles de fiscalizar.

D.3 Tratamiento según el tamaño de los contribuyentes

En Guatemala, según estimaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2008), para el año 2006 el universo de empresas era de alrededor de un millón, sin incluir las empresas unipersonales. Como puede apreciarse en el siguiente cuadro, la gran proporción de empresas son micro (2 a 5 empleados) o pequeñas empresas (6 a 10 empleados). Hay que mencionar que según el Registro Mercantil, existe alrededor de 71.355 sociedades. Lo cual equivale a tan solo un 7% de las empresas existentes en el país.

³⁰⁰ La legislación establece un máximo de gastos deducibles equivalente al 97% de los ingresos totales.

³⁰¹ Las dificultades de la administración tributaria para controlar los costos y gastos de las empresas derivan en un conjunto de medidas tendentes a la simplificación, y consecuente pérdida de información de los contribuyentes. Por ejemplo, la SAT no conoce las utilidades de las empresas del régimen general del ISR.

³⁰² El estudio de Díaz de Sarralde y Garcimartin sugieren que, si se eliminara el régimen general, el nivel de recaudación sería mayor que el vigente. Sin embargo, esto no se evidenció previo a la reforma de 2004, cuando las empresas pagaban una tarifa única de 31% sobre renta neta.

³⁰³ Ver en detalle en sección C.1.A. en apartados sobre personas jurídicas y personas naturales no asalariadas.

³⁰⁴ La implementación de procesos como el de unión aduanera en Centroamérica, requiere de ajustes legales que permitan equiparar la recaudación del ISR a la situación vigente.

CUADRO VII.8
NÚMERO DE EMPRESAS SEGÚN TAMAÑO (2006)

	Cantidad de empresas	% del total
2 a 5 empleados	888 447	90,20
6 a 10 empleados	66 435	6,70
11 a 50 empleados	22 504	2,30
51 o más empleados	7 847	0,80
Total	985 233	100

Fuente: PNUD (2008) basado en datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (2006).

Existe un régimen simplificado para pequeños contribuyentes, que es optativo y se pueden acoger aquellos cuyos ingresos anuales no superen los Q60.000 (US\$7.863,70). El régimen está incluido dentro de la ley del IVA, pero no lo sustituye. Dentro de este existen dos opciones: (i) régimen anual con un IVA pagadero cada trimestre y el ISR con pagos trimestrales o por retención; y (ii) régimen de cuota fija con una tasa de 5% sobre los ingresos (incluyendo IVA), funcionando como un impuesto único.

La implementación del régimen de ingresos brutos probablemente ha provocado que los pequeños contribuyentes opten en mayor grado por este esquema en vez de utilizar el régimen de ingresos netos. Según datos estimados por el FMI (2007), el 64% de los contribuyentes no clasificados como contribuyentes medianos y grandes³⁰⁵ optó por el régimen de ingresos brutos, mientras que el 55–56% los contribuyentes grandes y medianos se inclinaron por el pago de ingresos netos. Otro estudio, Jorratt (2007), destaca que un elevado número de contribuyentes (13.200) optaron por el régimen general pese a que pagarían menos en el régimen optativo del 31%. Según supone el BID (2008), “se trata de micro y pequeñas empresas que incurren en este costo para evitar los aún mayores costos de cumplimiento que les ocasionaría escoger el régimen optativo”. Estos argumentos estarían sugiriendo que el sistema actual del ISR estaría generando una carga de costos de cumplimiento más desigual para aquellos contribuyentes de menor tamaño.

D.4 Exenciones fiscales (gasto tributario)

Otro aspecto que influye en la equidad del sistema tributario y en su capacidad recaudatoria son las exenciones y exoneraciones vigentes en la legislación guatemalteca. Para los años 2005 al 2007, según estimaciones elaboradas por la SAT, el gasto tributario osciló entre 8,4% y 8,6% del PIB. Del total de gasto tributario, alrededor de tres cuartas partes corresponde a impuestos directos y solamente el ISR comprende el 70% del gasto tributario (cuadro VII.7).

En el caso del gasto tributario del ISR, según lo estimado por la SAT el componente más importante corresponde al ISR sobre personas naturales en relación de dependencia, en el cual la SAT incluye todas las deducciones y créditos que aplica este tipo de contribuyentes. El principal componente es el mínimo exento de Q36.000 (US\$4.718) seguido del crédito del IVA. Según afirma Jorratt (2007), “es posible argumentar que esta deducción no corresponde a un Gasto Tributario, por cuanto hace las veces de un tramo exento en la escala de tasas del impuesto, y generalmente se asume que la escala de tasas de los impuestos personales, incluyendo su tramo exento, forma parte de la norma”.

³⁰⁵ O sea aquellos contribuyentes distintos a los grandes y medianos como Contribuyentes Especiales Medianos y Contribuyentes Especiales Grandes. Según la Ley Orgánica debe contar con una Unidad específica de contribuyentes especiales, la que será responsable del seguimiento de aquellos contribuyentes individuales o jurídicos, calificados como tales por la Administración Tributaria. Dicha calificación estará relacionada con la magnitud de sus operaciones, de acu brutos anuales declarados y del monto de sus activos.

CUADRO VII.9
GASTO TRIBUTARIO EN ISR (2005–2007)
(En porcentajes del PIB)

Descripción	2005	2006	2007
Maquilas	0,05	0,16	0,25
Centros Educativos privados	0,23	0,22	0,21
Asociaciones o Fundaciones no Lucrativas que tengan por objeto la caridad, beneficencia, asistencia o el servicio social, culturales, científicas de educación e instrucción, artísticas, literarias, deportivas, políticas, profesionales, sindicales, gremiales, colegios profesionales, de comunidades indígenas y de las empresas agrícolas de parcelarios, legamente reconocidas.	0,12	0,19	0,15
Indemnizaciones o pensiones percibidas por causa de muerte o por incapacidad producida por accidente o enfermedad.	0,12	0,11	0,12
Las rentas de los Organismos del Estado y sus entidades descentralizadas, autónomas, las municipalidades y sus empresas.	0,11	0,1	0,11
Los intereses y las comisiones de préstamos contratados en el exterior por los organismos del Estado, las municipalidades y sus entidades.	0,06	0,07	0,07
Cédulas Hipotecarias	0,09	0,07	0,06
Cooperativas legalmente constituidas en el país, provenientes de las transacciones con sus asociados, y con otras cooperativas, federaciones y confederaciones de cooperativas.	0,05	0,08	0,06
Instituciones Religiosas	0,04	0,04	0,05
Las rentas de las Universidades	0,03	0,02	0,02
Herencias, legados o donaciones.	0,01	0,01	0,02
Rentas y prestaciones en dinero por concepto de seguridad social, pagadas por todas las instituciones autorizadas a sus asegurados, afiliados y beneficiarios.	0,02	0,01	0,02
Zonas Francas	0,07	0,02	0,02
Los sueldos y salarios, viáticos, y otras remuneraciones de los funcionarios y agentes diplomáticos y consulares acreditadas por el Gobierno de Guatemala ante gobiernos extranjeros y organismos internacionales, que residen en el exterior; y los gastos de representación y viáticos de los funcionarios, dignatarios y empleados del Gobierno que asistan oficialmente al exterior.	0	0	0
Subtotal	1,01	1,1	1,15
Rentas provenientes del trabajo en relación de dependencia	2005	2006	2007
La Dedución de Q 36.000 en concepto de deducciones personales	3,33	3,3	3,16
Acreditamiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA).	0,57	0,63	0,62
Los aguinaldos hasta el cien por ciento (100%) del sueldo mensual; la bonificación anual establecida por el Decreto Número 42–92 del Congreso de la República, y las jubilaciones, pensiones y montepíos originados en Guatemala.	0,49	0,48	0,52
Otras deducciones de Gastos Personales (Pensiones alimenticias, donaciones, cuotas a colegios profesionales, etc.)	0,3	0,3	0,33
Las cuotas por pago de contribuciones al IGSS por parte de los trabajadores en relación de dependencia.	0,13	0,13	0,14
Los pagos en concepto de indemnización por tiempo servido, percibidos por los trabajadores del sector público y privado.	0,08	0,07	0,08
SUBTOTAL	4,9	4,91	4,87
TOTAL	5,91	6,01	6,02

Fuente: SAT (2008b).

Respecto a otros rubros del impuesto sobre la renta, el más importante corresponde a las maquilas, el cual ha visto favorecido su crecimiento en los dos últimos años gracias a una modificación que amplió el beneficio de exoneración a las exportaciones al territorio centroamericano. Anteriormente los incentivos para la maquila eran solamente para las exportaciones fuera de los países de Centroamérica. Es posible que estos beneficios se amplíen en el futuro, ya que existen iniciativas de Ley en el Congreso de la República sobre Maquila y Zonas Francas³⁰⁶. De ser aprobadas estas propuestas, eliminarían todos los criterios de selección para que empresas pertenecientes a cualquier actividad económica ya sean industriales o de servicios sean exoneradas del pago de impuestos, ya que no estarían limitadas a la exportación de bienes o servicios sino que podrían venderlos al mercado local.

En su orden de importancia, le siguen el gasto tributario proveniente de las rentas de los centros educativos privados. Esta exoneración favorece en mayor grado a los hogares de los deciles más altos del ingreso, debido a que el gasto privado en educación es realizado en mayor proporción por este tipo de hogares (ICEFI, 2007b).

El gasto tributario generado por los tratamientos especiales del IETAAP, equivalente al 0,3% del PIB en el año 2007, está conformado en un 53,7% por el otorgado a las maquilas y zonas francas, mientras que el 42,5% corresponde a las empresas con un margen bruto menor al 4%. Finalmente, el gasto tributario del Impuesto sobre Productos Financieros es de tan solo 0,04% del PIB y en su mayor parte se otorga a organismos del sector público.

E. Estimación de la evasión en el impuesto sobre la renta en Guatemala

E.1 Estudios previos

En los años noventa se realizaron algunos estudios sobre la evasión tributaria en Guatemala. Entre ellos, puede mencionarse a Casanegra (1997), quien estimó que la evasión del ISR Individual era de alrededor del 66% mientras que el ISR de empresas era del 53%. Luego en el año 2000, Acción Ciudadana estimó la evasión del ISR en un 48%. Finalmente, Solórzano (2005) estimó la evasión de personas naturales entre 3% y 20%, mientras que la de personas jurídicas estaría en un rango entre 40% y 60% del potencial.

La mayoría de los estudios que se han realizado sobre el tema en Guatemala se han enfocado en el Impuesto al Valor Agregado. Según las estimaciones de la SAT, la evasión del IVA en el año 2006 rondaría el 31,4% del potencial.

En años recientes, se han dado a conocer estudios que analizan cómo el sistema judicial administra los casos de evasión tributaria y delitos relacionados con el sistema tributario. Sridhar y Barrientos (2007) concluyen que los procesos de combate a la evasión tributaria tienen muy pocas posibilidades de concluir con una sentencia condenatoria debido a las complejidades en la aplicación de la ley en Guatemala, las excesivas garantías constitucionales, la falta de coordinación entre los entes encargados y la débil capacidad de investigación del Ministerio Público.

Posteriormente, ICEFI (2008b) realiza un análisis sobre la eficiencia de la captación fiscal por la vía judicial. Dicho estudio concluye que: de los delitos tributarios denunciados se resuelve menos del 10% de los casos, la mayoría de las denuncias presentadas y de los casos resueltos por el sistema de justicia penal es por infracciones tributarias menores a Q50.000 (US\$6.500); los montos recuperados por la vía penal, estos equivalen apenas al 2,73% de las denuncias presentadas; y aunque el Código Procesal Penal establece una duración máxima de nueve meses, en la práctica los procesos por delitos tributarios tienen una duración promedio de cuatro años y seis meses. Lo anterior, estaría

³⁰⁶ Iniciativa 3858 (Zonas Francas) e Iniciativa 3857(Maquilas).

indicando además de la baja eficiencia del sistema de justicia guatemalteco, que el desincentivo a ser descubierto y castigado por incumplir con las leyes tributarias es casi inexistente en Guatemala.

E.2 Evasión en el impuesto sobre la renta de personas jurídicas

E.2.1 Adecuación de la metodología³⁰⁷

La metodología, basada en estudios como Barra y Jorratt (1999), estima una recaudación potencial que se compara con los niveles efectivos de recaudación. En tal sentido, se realizó una estimación del ISR potencial con base en las cuentas nacionales, considerando los dos mecanismos paralelos de pago del impuesto: el impuesto potencial correspondiente al régimen general del 5% y del régimen optativo del 31% sobre la renta neta. Para la comparación contra el ISR potencial se utilizó como recaudación efectiva aquella reportada por la SAT cada año más el monto del impuesto mínimo ajustado al período que corresponda.

La existencia de los dos regímenes de tributación de la renta en Guatemala tiene distintos efectos sobre la evasión. Por un lado, la implementación del régimen sobre ingresos brutos elimina la posibilidad de prácticas de evasión y elusión tributarias en la aplicación de las deducciones, pero por otro lado no elimina prácticas de evasión como el sub-reportaje de las rentas gravables en las declaraciones del impuesto. De esta cuenta, la metodología de cálculo de la evasión del impuesto sobre la renta societario recoge el efecto del régimen de la renta bruta sobre el comportamiento de los contribuyentes.

En términos generales, la metodología utiliza agregados macroeconómicos para construir una aproximación de la base gravable global del Impuesto Sobre la Renta que se aplica sobre las personas jurídicas. Para ello se considera:

a. *Aproximación del ISR potencial*

El ISR potencial fue estimado tomando en cuenta los dos esquemas vigentes, o sea que la recaudación potencial fue calculada tomando en cuenta la proporción de ISR que es recaudado por ambos regímenes. En primer lugar, se estimó la recaudación procedente del régimen de ingresos netos. Para esto se utilizó la metodología planteada en otros estudios como el de Barra y Jorratt (1999), el cual parte del excedente neto de explotación de las sociedades financieras (excluyendo al Banco Central) y no financieras. A este excedente se le restaron las rentas exentas según la legislación vigente³⁰⁸, seguido a este complemento se le dedujo las cuentas asociadas a los principales rubros que constituyen los costos y gastos de las empresas (intereses, inversión, donaciones, rentas de la tierra, prestaciones sociales, seguros), obteniéndose así una estimación de la renta imponible del régimen optativo. A este ingreso imponible se le aplicó la tasa vigente del 31%. En segundo término, fue estimado el pago que procedería del régimen general del 5%³⁰⁹. Se obtuvo aplicando la tasa del 5% al valor bruto de la producción menos las rentas exentas. Finalmente, se aproximó el pago total potencial en base a la fracción de rentas que pagan los contribuyentes del ISR en los regímenes general y de renta neta³¹⁰. Es importante hacer notar que esta estimación se realizó únicamente para el año 2006, mientras que para el año 2003 se aplicó únicamente el cálculo al régimen de renta neta, al no existir en ese momento el régimen de renta bruta.

³⁰⁷ En el anexo 3 de la versión completa de este trabajo se describe con mayor detalle la metodología utilizada.

³⁰⁸ Se utilizaron las cifras de gasto tributario estimadas por la SAT para estimar las rentas exentas de las personas jurídicas.

³⁰⁹ En este caso, se asumió que solamente las sociedades no financieras estarían pagando su renta bajo el esquema de renta bruta. Por su parte, las sociedades financieras, en este ejercicio, pagarían exclusivamente en el régimen optativo del 31% sobre ingresos netos.

³¹⁰ Estos porcentajes se obtuvieron sobre la base de estimaciones de Díaz de Serralde y Garcimartín (2007) basadas en declaraciones juradas del ISR proporcionadas por la SAT, según las cuales alrededor del 20% de la base imponible corresponde al régimen general.

b. Recaudación efectiva ajustada

La recaudación efectiva es aquella obtenida por la SAT y que figura en los reportes de las estadísticas de recaudación. No obstante, en el caso de Guatemala, como se mencionó anteriormente, el ISR cuenta con un sistema de acreditación cruzada con el IETAAP. Por lo tanto, fue necesario realizar algunos ajustes a la cifra reportada por la SAT para llegar a la recaudación efectiva ajustada, la cual se comparó posteriormente con la recaudación potencial.

La recaudación de ISR de empresas parte del valor del ISR para personas jurídicas más el IETAAP. Sin embargo, existe una fracción del IETAAP que es un impuesto adicional para el año T (i.e., pago del impuesto mínimo de algunos contribuyentes que no se acreditó³¹¹). Entonces, al valor estimado inicialmente se le suma el porcentaje del IETAAP calculado en el punto inmediato anterior, y se le sustrae el IETAAP del año $T-1$ que se acredita según la ley. De esa forma se obtuvo el ISR observado ajustado.

c. Cálculo del cumplimiento

El cálculo del cumplimiento tributario c es igual al cociente entre el ISR observado ajustado y el ISR potencial (i.e., $c = (\text{ISR observado ajustado}) / (\text{ISR potencial})$). Por lo tanto, el complemento $(1-c)$, es el estimado del incumplimiento del ISR³¹².

E.2.2 Resultados

En 2003, el ISR aplicable a las rentas empresariales consistía únicamente del tratamiento del 31% sobre la Renta Neta. La metodología aplicada en su totalidad al mecanismo que parte del excedente neto de explotación, sugiere que *la evasión del ISR en 2003 se situó en 67,1%*. Por su parte, para períodos fiscales a partir de 2005, la metodología produce estimados de evasión para el ISR guatemalteco que son sensibles significativamente a la fracción de contribuyentes que aplican el régimen general del 5%, y también influenciados, aunque con menor peso, por el efecto del impuesto mínimo³¹³. Los resultados para el año 2006, tomando en cuenta la existencia de ambos regímenes, son de un brecha del **62,8%**³¹⁴.

Como se mencionó anteriormente, la brecha estimada depende de la proporción de contribuyentes en cada régimen del impuesto y de la acreditación del impuesto mínimo. En el cuadro a continuación se presenta un análisis de sensibilidad de la estimación de la evasión del ISR sobre personas jurídicas para 2006, con combinaciones de fracciones de rentas que aplican el régimen general y de porcentajes del impuesto mínimo que constituyen ISR adicional en el año de estudio.

CUADRO VII.10
COMPORTAMIENTO DE LA BRECHA SEGÚN ESCENARIOS– AÑO 2006
(En porcentajes)

ISR Adicional por Impuesto mínimo	Fracción de las Rentas que Tributan en el Régimen General				
	0%	25%	50%	75%	100%
0%	66,1	63,1	59,5	55,1	49,6
25%	65,4	62,3	58,6	54,1	48,5

(Continúa)

³¹¹ Según consultas realizadas a expertos del Ministerio de Finanzas Públicas, se estima que este porcentaje se encuentra entre el 20% y el 30% de la recaudación anual de IETAAP. En este ejercicio se utilizó un valor del 28%.

³¹² El incumplimiento mide el efecto combinado de la evasión y la elusión fiscales.

³¹³ Ver detalles de los cálculos realizados en el anexo 3 de la versión completa del presente trabajo.

³¹⁴ Esta estimación supone que el 20% de las rentas tributan en el régimen general del 5% y que el impuesto mínimo aporta el 28% de su recaudación en ese año como ingresos adicionales del ISR

Cuadro VII.10 (Conclusión)

50%	64,6	61,5	57,7	53,1	47,4
75%	63,9	60,7	56,8	52,1	46,3
100%	63,1	59,8	55,9	51,1	45,2

Fuente: Cálculos propios en base a Banguat y SAT.

Por ejemplo, si el 25% de las rentas tributarán en el régimen general, y se considera que el impuesto mínimo aporta el 25% de su recaudación en ese año como ingresos adicionales del ISR, entonces el estimado de evasión se sitúa en 62,3%. Al cambiar un supuesto y asumir que todos los contribuyentes pagan en el régimen optativo del 31%³¹⁵, el nivel de la brecha aumentaría al 65,4%, lo cual sugiere que la combinación de efectos derivados de la vigencia del régimen general y del impuesto mínimo se traduce en una contracción de la brecha de recaudación.

La menor brecha resulta de una recaudación efectiva igual y recaudación potencial menor, debido a que la base imponible se reduce debido a la mayor participación de empresas en el régimen general de ingresos brutos, porque en promedio la tasa de utilidades respecto a los ingresos brutos es mayor al 16% que haría equivalente el pago en ambos sistemas³¹⁶. O sea, en promedio las personas jurídicas deberían pagar más si no existiera el régimen general debido al nivel de su tasa de utilidades³¹⁷, dicho de otra forma, el impuesto potencial sería mayor en la medida en que una mayor proporción de contribuyentes permanezca en el régimen optativo.

Este cálculo no toma en cuenta qué pasaría con la recaudación efectiva debido a una mayor incorporación de empresas al régimen general, dado que en este régimen existe mayor simplicidad en la fiscalización y menores costos de cumplimiento para el contribuyente. Autoridades de la SAT han afirmado que la creación del régimen de ingresos brutos habría influido positivamente en el crecimiento de la recaudación efectiva del ISR.

Con las consideraciones expresadas anteriormente, el análisis de sensibilidad muestra que la brecha tendría una tendencia decreciente ante una mayor incorporación de empresas al régimen general. Además, el efecto del impuesto mínimo sobre la brecha recaudatoria es mucho menor y decreciente.

E.3 Evasión en el impuesto sobre la renta de personas naturales

El ejercicio para las personas naturales supone el cálculo del ingreso imponible sobre la base de la información declarada en las encuestas de hogares y, de esta cuenta, la estimación del Impuesto Sobre la Renta potencial a tributar. La evasión estaría deduciéndose de la contraposición entre lo que debería de recaudarse por ese concepto (tributación potencial) y lo que efectivamente se ha recaudado (tributación efectiva).

La primera parte del ejercicio consistió en una estimación del ingreso de las personas naturales asalariadas, a partir de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) para el año 2006. Fue necesario realizar ajustes por subdeclaración y no respuesta³¹⁸. Seguido se calculó el ingreso obtenido, con aquellos rubros del ingreso salarial que son gravables, luego se dedujeron los gastos que están permitidos por ley para obtener el ingreso imponible o pagadero de impuestos, al cual se le aplicaron las tasas correspondientes a cada tramo de renta. Con esto se obtuvo el impuesto

³¹⁵ Es decir, se compara con el escenario vigente en 2003.

³¹⁶ Para que una empresa pague lo mismo en ambos regímenes debería reportar una tasa de utilidades respecto a los ingresos brutos del 16,13%. O sea, una relación tal que $\text{Utilidades/Ingresos brutos} = 0,1613$.

³¹⁷ El estudio de Díaz de Serralde y Garcimartín (2007) llega a estas mismas conclusiones al analizar las declaraciones juradas del Impuesto sobre la Renta.

³¹⁸ Ver detalle en el anexo 4 de la versión completa del trabajo (Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 89).

determinado, al cual se le restó la acreditación por concepto del pago de IVA. La recaudación potencial se comparó con la recaudación efectiva, o lo efectivamente pagado en el período fiscal³¹⁹.

En segundo lugar, se estimó la brecha de recaudación para los regímenes de personas naturales no mercantiles y mercantiles. Se seleccionaron de la ENCOVI como personas naturales no asalariadas a los empleados por cuenta propia y a los patrones con 5 empleados o menos. Existió una dificultad debido a que esta encuesta reporta solamente ganancias, sin incluir ingresos brutos. Esto generó problemas al calcular el ISR potencial, debido a que una parte de las personas naturales tributan bajo el régimen general del 5% sobre ingresos brutos. En este caso, se calculó el ISR potencial asumiendo que todos los contribuyentes participarían en el régimen de ingresos netos. Debe tomarse en cuenta, que al realizar el ejercicio solamente con el régimen optativo del 31% y de acuerdo con el análisis del cuadro 8, los cálculos realizados tienden a sobrestimar la brecha de recaudación³²⁰. Adicionalmente, dado que la ley permite acreditar el IVA a quienes se desempeñan como Personas Individuales No Mercantiles, al ISR determinado se le restó el crédito correspondiente al IVA pagado por estas personas.

Los resultados pueden apreciarse en el cuadro VII.9. En primer lugar, la evasión de personas individuales no asalariadas es mayor que en el caso de las asalariadas. Sin embargo, el porcentaje de la brecha sobre el potencial de recaudación de las personas asalariadas es significativamente mayor que el de otros países. Cabe matizar que las dimensiones considerables del mercado informal de trabajo en Guatemala podrían explicar una parte significativa de la brecha. Por ejemplo, si se calcula la brecha sin incluir a los trabajadores informales dependientes, la brecha se reduciría a 33,5%. La informalidad también estaría influyendo en el considerable monto de la brecha de personas naturales no asalariadas.

Otra explicación sobre el nivel de la brecha tiene que ver con que incluso dentro de las empresas formales se evita el pago de ISR y contribuciones de la seguridad social en el reporte de salarios³²¹. Prueba de ello son las estimaciones realizadas por la SAT en el año 2006, según las cuales, las empresas reportaron costos por sueldos y salarios equivalentes a Q16,5 miles de millones, mientras que las retenciones de salarios reportadas eran iguales tan solo al 1% de los costos reportados por este rubro³²².

Si bien es cierto que las complejidades del sistema de tributación de la renta, unido a las limitaciones de la ENCOVI, sugieren que las estimaciones deban tomarse con cautela, cabe indicar que la comparación de los indicadores de recaudación de personas naturales es muy reducida cuando se le compara con otros países, al ser de tan solo 0,4% del PIB. Por lo tanto, habría que esperar que la brecha de recaudación sea elevada o de lo contrario, la base tributaria del impuesto sea sumamente estrecha. Los resultados de las estimaciones concuerdan con ambas hipótesis, como puede verse en el cuadro VII.9.

³¹⁹ Se utilizó la recaudación efectivamente pagada en el período fiscal, al no tener acceso a la información sobre los ingresos declarados.

³²⁰ El realizar este supuesto implica una sobreestimación en la brecha de recaudación en la medida en que las Personas Naturales no Asalariadas se comporten como las Personas Jurídicas. Ver análisis de sensibilidad en sección previa.

³²¹ Un par de ejemplos ilustran esta situación. Según el *Investment Climate Survey 2006* del Banco Mundial, las empresas formales no reportan más del 20% de sus ventas, lo cual sugiere grados de informalidad al interior de esas empresas. Por otro lado, según evidencia anecdótica recogida a lo largo del estudio, sobre lo cual será necesario ampliar en el futuro, algunas estrategias para reducir costos salariales hacen que solo una parte de las remuneraciones se pague por los canales formales, mientras que el resto se complementa con bonos que son entregados en efectivo, cheques de caja o depositados a entidades fuera del país (Off Shore, por ejemplo).

³²² Fuente: presentación realizada al Grupo de Diálogo Fiscal basada en declaraciones del ISR.

CUADRO VII.11
ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN ISR DE PERSONAS NATURALES, 2006
(En millones de quetzales y porcentajes)

	A. Personas Naturales Asalariadas		B. Personas Naturales no Asalariadas		Personas Naturales (A+B)	
	Millones de Quetzales	Porcentaje del PIB	Millones de Quetzales	Porcentaje del PIB	Millones de Quetzales	Porcentaje del PIB
ISR potencial	543,47	0,24%	2 038,49	0,89%	2 581,96	1,12%
ISR recaudado	249	0,13%	482,4	0,21%	776,87	0,34%
Brecha estimada	294,47	0,11%	1 556,09	0,68%	1 805,09	0,79%
Porcentaje de la brecha	45,80%		76,30%		69,90%	

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la Encovi 2006, Banguat y Minfin.

Nota: El porcentaje de la brecha se calcula sobre el ISR potencial.

E.4 Resultado global (personas jurídicas y naturales)

En el siguiente cuadro pueden apreciarse los resultados del ejercicio de evasión tributaria para el ISR en Guatemala. La evasión del ISR total para el año 2006 estaría alrededor del 62,7%. Como puede observarse, la brecha de recaudación es más importante para las personas naturales que para las personas jurídicas. Sin embargo, debido a que la base tributaria de las personas naturales es sumamente reducida, al comparar el tamaño de la brecha de recaudación de las personas jurídicas con relación con el PIB, éste último sería mayor que el de las personas naturales (cuadro VII.10).

CUADRO VII.12
ESTIMACIONES DE BRECHAS DE RECAUDACIÓN ISR 2003 Y 2006
(Millones de quetzales y porcentajes)

		2003	2006
Personas Jurídicas	Evasión estimada	9 496,48	10 920,40
	% PIB	5,50%	4,80%
	Porcentaje de la brecha	67,10%	62,80%
Personas Naturales	Evasión estimada	No hay datos	1 805,09
	% PIB		0,80%
	Porcentaje de la brecha	No hay datos	69,90%
ISR TOTAL	Evasión estimada	No hay datos	12 725,49
	% PIB		5,50%
	Porcentaje de la brecha	No hay datos	63,70%

Fuente: Estimaciones propias basadas en datos de la Encovi 2006 elaborada por el INE, Sistema de Cuentas Nacionales del Banco de Guatemala y Estadísticas Tributarias del Ministerio de Finanzas Públicas y SAT.

E.5 Vacíos legales y administrativos que propician la evasión

El sistema del ISR de empresas en Guatemala presenta deficiencias legales y administrativas que permiten la planeación fiscal y conlleva complicaciones para gravar la totalidad de las rentas afectas. Estas deficiencias son de tipo administrativo y legal.

Una de las deficiencias de tipo administrativo más importante es la inexistencia de la cuenta corriente por contribuyente que imposibilita la evaluación adecuada de sus obligaciones tributarias. Además, los programas de fiscalización están focalizados en el cumplimiento de las obligaciones formales de los contribuyentes y no en el contenido de las declaraciones; no se realiza un control a la valoración y destino de las exportaciones. Finalmente, existen deficiencias administrativas como la insuficiencia de información y experiencia en materia de rentas de capital (secreto bancario, etc.); en especial, en el tratamiento tributario de no residentes, así como la no existencia de procedimientos y

acuerdos sobre intercambio de información y de fiscalizaciones conjuntas con las administraciones tributarias de los países vecinos y con los principales socios comerciales. De esta cuenta se favorecen las posibilidades de planeación de empresas vinculadas.

Los vacíos legales también son de consideración. En primer lugar, la legislación impositiva se basa en el principio de territorialidad, perdiéndose el control de, principalmente, las rentas de capital guatemalteco generadas en el exterior, a la vez que no existen disposiciones en materia de tributación internacional: precios de transferencia y reglas de subcapitalización. En segundo lugar, las regulaciones sobre rentas de capital y sobre el sistema financiero son insuficientes o poco precisas. Tercero, no existe una regulación específica sobre las micro y pequeñas empresas, así como sobre el sistema cooperativo. En cuarto lugar, la amplitud de los incentivos fiscales para la atracción de inversión extranjera: maquilas, zonas francas, y zonas de libre comercio. Además, estas entidades no están sujetas a fiscalización, como sucede en otros países. Quinto, existen posibles efectos que sobre la legislación vigente tenga la competencia fiscal regional inducida por la suscripción por parte de El Salvador y Costa Rica de Tratados para evitar la doble tributación sobre la renta. Finalmente, los procesos legales para la sanción de los delitos tributarios son sumamente engorrosos debido a procesos burocráticos y plazos demasados largos establecidos en las leyes respectivas.

E.6 Análisis de las causas de la evasión y recomendaciones para reducirla

En general, las causas del incumplimiento de las obligaciones del Impuesto Sobre la Renta en Guatemala, en las formas de elusión y evasión, no difieren significativamente de las que se conocen en países similares:

- La complejidad de la estructura técnica y legal del tributo: La secuencia de modificaciones que se han realizado a las disposiciones de la ley del ISR, desnaturalizaron el gravamen, facilitaron la planeación fiscal, sacrificaron sus objetivos redistributivos, supeditando las medidas de política a aspectos administrativos.
- Vulnerabilidad legal: La interpretación de la CC sobre la aplicación de los principios que rigen el sistema tributario guatemalteco, impide la adecuación de las disposiciones legales que debilitan la base gravable del ISR de empresas y de personas naturales.
- Bajo riesgo de detección: Las acciones que realiza la Administración Tributaria en materia de gestión del cobro de los tributos y de fiscalización de los contribuyentes son limitadas. La SAT no cuenta con mecanismos de control a la cuenta corriente de los declarantes, y se focaliza en el cumplimiento de las obligaciones formales. Por otra parte, la legislación vigente no provee los instrumentos necesarios para que se realicen ajustes al cálculo de la base imponible del ISR, por prácticas como los precios de transferencia y el abuso en la deducción por pago de intereses (capitalización delgada).
- Impunidad en los delitos tributarios: Las debilidades del sistema de justicia en Guatemala hacen muy difícil que el contribuyente que no cumple con sus obligaciones sea castigado, aún y cuando ya es difícil que se detecte el incumplimiento. Según un análisis del ICEFI (2007), los tribunales apenas resuelven el 10% de los casos denunciados (o sea, el resto queda pendiente de un trámite judicial), los montos recuperados equivalen tan solo a un 2,73% de lo denunciado y los procesos tienen una duración promedio de cuatro años y seis meses. Lo que es más lamentable, ya que no solo incide en la evasión sino en la falta de equidad, es que según el estudio mencionado, las denuncias tienden a casi totalmente estar enfocadas en montos menores a Q500 mil (US\$65.500) y no existen condenas para delitos tributarios mayores a Q1 millón (US\$131.000).
- Abuso de los incentivos fiscales: La competencia fiscal regional por la atracción de inversiones ha incidido en la ampliación de los beneficios fiscales que gozan algunas

actividades dentro del territorio guatemalteco. Algunos agentes económicos utilizan estos privilegios para eludir sus obligaciones fiscales.

- Resistencia al pago de impuestos: Las acciones que los gobiernos han tomado respecto a la redistribución de los ingresos mediante las políticas tributaria y de gasto público son modestas y en algunos casos inexistentes. De esta cuenta, algunos grupos de activistas se resisten al pago de impuestos, y en particular del ISR.
- Débil cultura y moral tributaria: A estos puntos se agrega una distribución fuertemente desigual del ingreso y los aspectos económicos, culturales y sociales de la población rural, de la cual en una fracción importante no atienden las disposiciones tributarias vigentes en el sistema legal guatemalteco. También, las debilidades del funcionamiento del sector público, como la falta de transparencia, no favorecen el cumplimiento voluntario de los contribuyentes.

F. Conclusiones y recomendaciones

F.1 Conclusiones

Guatemala es uno de los países de América Latina con la carga tributaria más reducida, aunque ésta creció a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, derivado de las reformas tributarias llevadas a cabo y de mejoras en la administración tributaria derivadas por la creación de la SAT. Los ingresos tributarios son la fuente principal de financiamiento del sector público, debido a que las principales empresas estatales han sido privatizadas y las contribuciones de la seguridad social son reducidas debido a la baja cobertura del IGSS.

La tributación directa como porcentaje del PIB es dos veces mayor en 2007 que en 1990. Sin embargo, su participación es menor al 30% del total de impuestos recaudados. Esto se debe a que las medidas de fortalecimiento de los impuestos sobre los ingresos han evidenciado un impacto limitado sobre una mejora significativa de ese indicador fiscal. Además, los diferentes impuestos de apoyo al ISR son relevantes en cuanto a que han permitido que las distintas administraciones gubernamentales hayan contado con importantes adelantos del ISR y, en menor medida, con ingresos adicionales cada año. Sin embargo, las autoridades fiscales han manifestado que es necesario el mantenimiento de los impuestos de apoyo y con expectativas que, en caso se eliminen del marco jurídico vigente, se registraría una contracción en los ingresos.

Los impuestos al patrimonio vigentes son el de Herencias Legados y Donaciones y el IUSI. El primero de ellos está totalmente desactualizado y su administración es compleja y onerosa para el Sector Público. Por su parte, el IUSI presenta deficiencias en cuanto a disponer de un catastro actualizado, bases de datos no elaboradas técnicamente con errores y omisiones, valuación desactualizada de los inmuebles, cobros irregulares y mala atención al público. El cobro del impuesto se ha descentralizado, lo cual no favorece a todas las municipalidades por igual ya que existen brechas significativas en el grado de desarrollo a lo largo de las distintas poblaciones del país. De hecho, el desarrollo del país está concentrado en pocos municipios, por lo tanto el cobro del IUSI está concentrado en 5 municipalidades que recaudan el 83% del impuesto.

La legislación tributaria guatemalteca tiende a definir bases gravables poco precisas, situación que influyó en que la Administración Tributaria haya considerado la aplicación de mecanismos que incentiven el cumplimiento voluntario de los contribuyentes. De esa cuenta, un buen número de las medidas implementadas en los últimos años, responden a decisiones de política enfocadas en los principios de simplicidad y suficiencia. Así, en 2004 se aprobó una reforma en busca de incrementar la facturación y regular el reconocimiento de los créditos fiscales y la aplicación de los costos y gastos de las empresas.

Una medida de política tributaria de relevancia es la redefinición de los regímenes de tributación sobre los ingresos: el general que se aplica a los ingresos brutos de las empresas y de las personas que no se desempeñan en relación de dependencia, el de renta neta, y el de asalariados. Esta situación sugiere que en Guatemala se desnaturalizó al Impuesto Sobre la Renta, transformándolo en un gravamen que no se aplica a las utilidades. Por otra parte, la ley del ISR considera la tributación de las rentas de capital, excepto para los intereses que se gravan en una ley particular, con regímenes susceptibles al arbitraje y la planeación fiscal.

Las restricciones sobre el reconocimiento de las deducciones y la obligatoriedad de pagar el impuesto mínimo, constituyen incentivos para que los contribuyentes opten por el régimen general del 5% sobre ingresos brutos. Aunado a esta situación que afecta las bases gravables, se consideran importantes los efectos del arbitraje provocado por la diferencia significativa entre los tipos impositivos, y la inequidad inducida por la dualidad de regímenes. La dualidad de regímenes provoca desigualdad en la medida que contribuyentes con altos márgenes de ganancia pueden optar por el régimen del 5%, reduciendo de forma considerable el pago de sus impuestos.

Pese a lo anterior, el cumplimiento tributario aumentó, según las estimaciones realizadas implica que la evasión del ISR se redujo de 67,1% en 2003 a 63,7% para el año 2006. No obstante, la brecha de recaudación efectiva respecto a la potencial es mayor en el caso de las personas naturales (69,9%) que sobre las personas jurídicas (62,85%). Sin embargo, debido a la estrecha base imponible del ISR de personas naturales, la evasión en términos absolutos o con relación al PIB es menor para este segmento de contribuyentes que para las personas jurídicas. La mejora reciente en el incremento de la recaudación del ISR, principalmente en el segmento de las personas jurídicas, se debe a : la ampliación de la base gravable y la reducción del tipo impositivo de 31% a 5% para aquellos contribuyentes que opten por calcular el impuesto sobre sus ingresos brutos; la existencia de impuestos mínimos de apoyo, como el IETAAP; mejora en las facilidades y reducción de costos para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones tributarias; y estos cambios coincidieron con una fase favorable del ciclo económico que impulsó el crecimiento de la recaudación.

Algunas características del ISR influyen negativamente en la equidad: la posibilidad para los contribuyentes de optar alternativamente por el régimen de renta neta crea oportunidades para el arbitraje tributario e incorpora deficiencias en el sistema, principalmente en materia de equidad fiscal horizontal; las falencias de la legislación sobre disposiciones sobre rentas del capital, comercio electrónico, tributación internacional y precios de transferencias favorecen a los contribuyentes de las actividades integradas al comercio exterior y flujos financieros; el sistema actual del ISR estaría generando una carga de costos de cumplimiento más desigual para aquellos contribuyentes de menor tamaño; y la amplitud de las exenciones y exoneraciones vigentes favorece a ciertas actividades respecto a otras.

Factores que influyen en la baja recaudación y evasión son la complejidad y estructura legal del ISR, la vulnerabilidad legal del impuesto ante recursos de inconstitucionalidad, bajo riesgo de detección de contribuyentes en incumplimiento, impunidad en los delitos tributarios, abuso de los incentivos fiscales, resistencia al pago de impuestos y una débil cultura y moral tributaria. Adicionalmente existen vacíos administrativos que contribuyen a la evasión como la inexistencia de una cuenta corriente tributaria, fiscalización formal de las declaraciones y no de contenido, falta de control en la valoración y destino de las exportaciones, insuficiencia de información (secreto bancario e inexistencia de convenios de intercambio de información) e inexperiencia en materia de rentas del capital y tratamiento tributario de no residentes que favorecen las posibilidades de planeación fiscal de empresas vinculadas. Finalmente, existen vacíos de orden legal como que el ISR se basa en el principio de territorialidad, perdiéndose el control de, principalmente, las rentas de capital guatemalteco generadas en el exterior, a la vez que no existen disposiciones en materia de tributación internacional: precios de transferencia y reglas de subcapitalización; las regulaciones sobre rentas de capital y sobre el sistema financiero son insuficientes o poco precisas; no existe una regulación específicas sobre las micro y pequeñas empresas, así como sobre el sistema cooperativo; la amplitud de los incentivos fiscales y su inexistente fiscalización; y los procesos legales para la sanción de los

delitos tributarios son sumamente engorrosos debido a procesos burocráticos y plazos demasiados largos establecidos en las leyes respectivas.

F.2 Recomendaciones

De política tributaria

- Es necesaria una reforma integral al ISR, que tome en cuenta no solamente los principios de simplicidad y suficiencia, sino que promueva la equidad vertical y horizontal.
- Eliminar el arbitraje inducido por los tratamientos tributarios del régimen general y el optativo del ISR, mediante el retorno paulatino a un gravamen sobre las utilidades. Sin embargo, la aplicación de esta medida debe ser paulatina e imprescindiblemente tiene que tomar en cuenta su posible impacto en el resultado presupuestario y en la política de endeudamiento público.
- Eliminar el arbitraje en la tributación en las rentas de capital. Asimismo, redefinir el tratamiento a los dividendos, incorporándolo a la legislación del ISR.
- Incorporar a la ley del ISR algunas medidas anti-elusión, principalmente una regla de subcapitalización, y las disposiciones de precios de transferencia.
- Evaluar la pertinencia de los regímenes de tributación simplificada, ya que pueden utilizarse como mecanismo de planificación fiscal.

Sobre la evaluación de la evasión

- La disponibilidad de información sectorial de la recaudación del ISR permitiría realizar una evaluación más fina del impacto del régimen general sobre ingresos brutos. Esto permitiría identificar los mecanismos de arbitraje y las fuentes de planeación fiscal.
- Esta misma información sectorial permitiría realizar con algún grado de certeza, la sustracción de las fracciones de las rentas mixtas correspondientes al excedente de explotación y de alguna aproximación del valor de la producción.
- Los cálculos de una mejora en el cumplimiento tributario en el ISR derivados de esta metodología deben ser evaluados a la luz de la información disponible en la Administración Tributaria, mediante una metodología análoga.
- La aplicación de la técnica del punto fijo puede facilitar la evaluación del cumplimiento tributario en algunos sectores económicos, principalmente en industrias de interés fiscal.
- En el caso de los sectores de servicios, para estimar el comportamiento del cumplimiento tributario se podrían aplicar metodologías de la estadística inferencial (por ejemplo, encuestas con base en técnicas de muestreo aleatorio).

Capítulo VIII. México: La tributación directa, cálculo de evasión en el impuesto a la renta y desafíos

*Daniel Álvarez Estrada**

A. Introducción³²³

Durante el último cuarto de siglo, el sistema tributario mexicano ha sido objeto de importantes transformaciones con el objeto de adaptarlo a las necesidades de una economía continuamente abierta al comercio exterior. A partir de la apertura económica de México a mediados de la década de los ochentas y de la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) una década después, las reformas impositivas tuvieron un énfasis especial en lograr objetivos de eficiencia, equidad y competitividad.

Como resultado, el actual sistema tributario ha venido adaptando una serie de aspectos de eficiencia que incluso fueron considerados como vanguardistas en su momento. Entre otros, la integración total del impuesto sobre la renta entre individuos y empresas, el reconocimiento pleno de la inflación sobre las bases gravables, la introducción del impuesto al activo, la adaptación de modernas reglas de precios de transferencia y de tributación internacional, así como la aplicación de tasas estatutarias a niveles competitivos internacionalmente, han permitido no sólo reducir tasas efectivas entre sectores, sino también mejorar la equidad del sistema.

A pesar de las ganancias alcanzadas en términos de eficiencia, el sistema tributario contiene algunas insuficiencias estructurales que limitan su capacidad para generar ingresos. Como resultado, México se compara desfavorablemente en casi cualquier indicador de recaudación con países de diferentes regiones y niveles de desarrollo.

* Investigador asociado del Centro Duke para el Desarrollo Internacional (DCID) de la Universidad de Duke.

³²³ La versión completa del artículo (incluyendo sus anexos) fue publicada en la Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 91 de la CEPAL y puede consultarse en www.cepal.org/publicaciones

Las actuales imperfecciones e insuficiencias derivan, en buena medida, de que se han asignado a algunos impuestos funciones de probada ineficacia, lo que se ha traducido en una compleja legislación tributaria que otorga amplios tratamientos preferenciales, actualmente cuantificables en aproximadamente la mitad de la recaudación tributaria. La utilización del sistema tributario para fomentar actividades económicas, o para subsidiar el consumo o producción de determinados productos o sectores, ha demostrado su ineficacia a un costo fiscal insostenible en el tiempo.

La reducida capacidad del sistema tributario mexicano para generar una base estable y suficiente de ingresos públicos, limita la capacidad de los diferentes órdenes de gobierno para invertir en áreas de alta rentabilidad social, tales como educación, salud, infraestructura física y combate a la pobreza, en la actual era global y tecnológica.

Las crecientes presiones derivadas de programas de saneamiento financiero, reformas de seguridad social y otros requerimientos financieros del sector público, así como la insostenible dependencia en fuentes de ingreso altamente volátiles como el ingreso proveniente de fuentes del petrolero, hacen indispensable plantear una reforma al sistema tributario que amplíe la frontera de posibilidades del Estado mexicano para generar condiciones fiscales que permitan un crecimiento económico sano y sostenible.

A pesar de que las principales insuficiencias recaudatorias se ubican en el contexto de la imposición indirecta, principalmente en el IVA, existen aún importantes rezagos dentro de la estructura de los gravámenes directos. En forma particular, el actual régimen fiscal de impuesto sobre la renta viene arrastrando desde hace varios años ineficiencias estructurales que limitan el alcance de la base gravable hacia la totalidad de los sectores económicos. Como consecuencia se presentan indeseables inequidades en la distribución de la carga fiscal, una legislación fiscal difícil de cumplir y de administrar, multiplicidad de oportunidades para la evasión y elusión de la carga fiscal y distorsiones en las decisiones de inversión, ahorro y consumo de los agentes económicos.

El presente estudio tiene como objetivo presentar un panorama global del sistema tributario mexicano, algunos de los aspectos más importantes de los impuestos directos, para posteriormente realizar estimaciones empíricas que permitan dimensionar el tamaño de la evasión del impuesto sobre la renta individual y empresarial.

B. Visión general sobre la actual estructura impositiva en México

B.1 Comportamiento recaudatorio y análisis comparativo

El nivel y estructura impositiva de México no ha cambiado substancialmente durante los últimos 25 años. La recaudación tributaria del país, como porcentaje del tamaño de la economía, prácticamente permaneció igual durante el periodo 1980- 2000. Los ingresos tributarios incluso disminuyeron durante 2000-2005 aproximadamente medio punto porcentual del ingreso nacional. A pesar del bajo dinamismo mostrado por los ingresos tributarios, el ingreso presupuestario del Gobierno Federal aumentó prácticamente dos puntos porcentuales del PIB durante 1980-2005, gracias en buena medida al desempeño de las fuentes de ingreso no tributarias³²⁴, especialmente aquéllas de naturaleza petrolera.

³²⁴ Los ingresos no tributarios provienen principalmente del pago de derechos (*tasas*) por la extracción del petróleo y por los rendimientos de la empresa paraestatal *Petróleos Mexicanos (PEMEX)*.

CUADRO VIII.1
MÉXICO: INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL INCLUYENDO
CONTRIBUCIONES SOCIALES
(En porcentaje del PIB)

	1980	1990	1994	2000	2005	2007
Total	16,4	17,9	17,7	17,1	18,7	20,3
Tributarios	10,7	11,1	11,3	10,5	9,7	10,3
ISR	5,5	4,9	5,1	4,7	4,6	5,4
IVA	2,7	3,5	2,7	3,4	3,8	4,2
Específicos	1,0	1,3	2,0	1,5	0,6	-
Importación	1,0	0,9	0,9	0,6	0,3	0,3
Otros	0,5	0,5	0,6	0,3	0,4	0,4
No Tributarios	4,5	5,1	4,2	5,2	7,2	7,3
Contribuciones Sociales	1,2	1,7	2,2	1,4	1,2	2,7

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Nota: ISR (Impuesto sobre la Renta); IVA (Impuesto al Valor Agregado).

Hasta 1994, los ingresos tributarios mostraron un comportamiento ligeramente alcista como consecuencia principalmente de la reforma a la estructura de los impuestos indirectos (Cuadro 1). Sin embargo esta tendencia se revirtió a partir de la fuerte contracción económica surgida a partir de la crisis financiera iniciada en el último mes de dicho año. De hecho, los ingresos públicos no volvieron a recuperar su nivel alcanzado antes de la crisis financiera sino hasta finales de la década de los 90. Esta recuperación se debió en buena medida al incremento en la tasa general del IVA, del 10 al 15 por ciento en 1997 y al desempeño favorable que logró el sector manufacturero exportador a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994, lo que promovió una recuperación relativamente rápida en la recaudación del impuesto sobre la renta.

Desde su implementación en 1980³²⁵, el IVA es el único impuesto de base amplia que ha registrado un avance importante en términos de recaudación durante el periodo en estudio. No obstante, el desempeño observado resulta notablemente inferior a su real potencial recaudatorio si se compara con la recaudación del IVA registrada por otros países de la región, como se comenta más adelante.

Por su importancia y profundidad, vale la pena revisar algunas de las reformas de las que ha sido objeto el impuesto sobre la renta. Para finales de la década de los 80s, su estructura mostraba serias limitaciones en términos de tasas no competitivas y de inequidades en la distribución de la carga fiscal, que resultaban incompatibles con el proceso de modernización y apertura económica del país. Además, las altas tasas inflacionarias registradas en México durante dicha época tuvieron un efecto altamente erosiónador sobre las bases tributarias en la medida en que su estructura no incorporaba en forma efectiva los efectos de la inflación.

Ante dichas circunstancias, el Gobierno Federal promovió una serie de reformas a la estructura del ISR dentro del periodo 1989-1991. La tasa corporativa fue reducida del 45 al 35 por ciento con el objeto de hacerlas compatibles con la de Estados Unidos y Canadá. Además, la base del impuesto incorporó nuevas reglas que permitieron reconocer totalmente los efectos de la inflación sobre la base gravable. Con el objeto incrementar niveles de cumplimiento por parte de las empresas a través de un mejor control del pago del Impuesto sobre la Renta empresarial, el Congreso aprobó también el impuesto al activo a una tasa al 2 por ciento.

Por su parte, las fuentes de ingresos petroleros no tributarios han fluctuado en forma importante desde 1980. Sin embargo, los altos precios internacionales del petróleo surgidos desde el

³²⁵ El IVA fue introducido como parte de una amplia reforma al sistema impositivo indirecto que incluyó la remoción de 30 impuestos específicos a nivel federal y aproximadamente 400 impuestos locales.

inicio del presente siglo han permitido un importante aumento relativo de dicha fuente de ingresos. Durante el periodo 2000-2005, los ingresos no tributarios incrementaron 2 puntos porcentuales con relación al PIB, mientras que los ingresos tributarios cayeron 1 punto porcentual en el mismo lapso. De hecho, para el año 2005, la contribución de las fuentes no petroleras representó más del 40 por ciento del total de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal. Apenas una década anterior, dicho porcentaje alcanzó sólo el 30 por ciento.

De esta forma, el alto dinamismo de los ingresos petroleros no tributarios ha compensado las insuficiencias recaudatorias provenientes de impuestos durante la mayor parte del periodo 2000-2005. Si bien es cierto que el alza en los precios internacionales del petróleo durante estos años pudiera ser considerado como un evento afortunado desde el punto de vista fiscal en México, de hecho tiene potenciales consecuencias negativas en el mediano y largo plazo. A mayores niveles de ingresos petroleros, menor el sentido de urgencia por parte del Congreso por emprender una reforma tributaria estructural que elimine tratamientos preferenciales.

B.1.1 Comparación internacional de la carga fiscal

La recaudación del sistema tributario mexicano es una de las más bajas del hemisferio occidental, y en comparación con el tamaño del PIB resulta ser 4,5 puntos porcentual menor con relación al promedio de los países de América Latina. Esta comparación resulta más contrastante aún si se toma en cuenta que los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recaudan 25 puntos de su producto nacional en promedio. La relativa escasez de recursos fiscales limita la capacidad de México para financiar el gasto público orientado a proyectos de alta tasa de retorno social.

De una comparación internacional resulta evidente que gran parte de esta restricción fiscal proviene de los impuestos indirectos. Como se observa en el cuadro VIII.2, México recauda tan solo la mitad del promedio observado en la región para este tipo de contribuciones. En términos de impuestos específicos, la recaudación es incluso inferior a un punto porcentual del PIB³²⁶, una de las menores de América Latina. Por lo que se refiere al IVA, su reducida capacidad contributiva está asociada con una estructura plagada de tratamientos preferenciales que facilitan su evasión y elusión.

Por otra parte, los ingresos tributarios provenientes de los impuestos directos registran en México un nivel similar al del promedio de países de América Latina. No obstante, la recaudación por ingresos directos es menor a la que registran países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Un análisis detallado de los impuestos de base amplia que componen a la estructura impositiva directa permite comprobar que México mantiene un nivel recaudatorio similar al de otros países de la región. Los impuestos al ingreso de los individuos muestran incluso una tendencia superior al promedio de la región, aunque esta comparación puede estar sesgada por el tipo de clasificación que cada país otorgue a los ingresos de capital. En términos de impuestos al ingreso de las empresas y considerando esta última circunstancia, los ingresos tributarios en México están en línea con el promedio de América Latina, aunque casi un punto porcentual inferior al ingreso de Brasil y Chile.

³²⁶ Los ingresos provenientes a los impuestos específicos ha venido constantemente disminuyendo desde 1994 (ver Cuadro 1) debido principalmente al comportamiento recaudatorio del impuesto especial sobre producción y productos (IEPS) aplicable a la gasolina. Con base en la política de precios y tarifas del sector público que fija el precio de este combustible, el IEPS de gasolinas tiende a ajustarse a la baja conforme aumenta el precio internacional del petróleo, situación que ha venido acelerándose especialmente a partir del 2000.

CUADRO VIII.2
INGRESOS TRIBUTARIOS
(En porcentajes del PIB)

	Total	Impuestos Directos	ISR Empresas	ISR Individuos	Otros Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	IVA	Especiales	Otros Imp. Ind.
Promedio OECD	25,1	13,4	3,4	9,4	0,7	11,7	6,8	3,9	1,0
Promedio América del Sur	15,5	5,7	2,6	1,3	2,1	9,8	6,7	1,8	1,8
Argentina	15,5	5,3	2,5	2,5	0,3	10,2	7,4	1,9	0,8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	13,8	2,5	2,2	---	0,2	11,3	3,3	2,4	5,7
Brasil	17,3	8,2	3,4	3,6	1,3	9,0	6,7	0,4	1,9
Chile	20,4	6,0	3,3	1,5	1,2	14,4	11,6	2,0	0,8
Colombia	13,5	7,6	2,3	0,2	5,1	5,9	5,9	---	---
Ecuador	11,9	2,6	0,6	0,1	2,0	9,3	6,7	1,1	1,5
Nicaragua	10,4	4,0	3,7	0,2	---	6,4	2,9	3,5	---
Uruguay	18,3	4,6	2,6	1,8	0,2	13,8	9,9	2,4	1,5
Venezuela (República Bolivariana de)	21,4	12,9	3,0	1,0	8,8	8,5	6,8	0,6	1,0
Promedio América Central	12,4	3,2	1,6	0,3	1,4	9,2	3,9	2,9	2,4
Costa Rica	12,3	3,3	2,8	0,2	0,3	9,0	4,9	3,2	0,9
El Salvador	11,1	3,4	0,9	0,7	1,7	7,7	6,2	0,4	1,1
Guatemala	11,9	2,6	1,4	0,2	1,0	9,4	2,1	2,6	4,7
Honduras	16,4	2,7	0,8	0,2	1,7	13,7	6,0	5,5	2,3
Panamá	9,0	3,9	1,5	0,2	2,1	5,1	1,7	1,6	1,8
República Dominicana	13,8	3,4	2,1	0,1	1,3	10,4	2,7	4,2	3,4
Promedio América Latina	14,4	4,8	2,2	0,9	1,8	9,6	5,7	2,3	2,0
México 2005	9,7	4,8	2,4	2,2	0,2	4,9	3,8	0,6	0,5

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con estadísticas de ingresos del CIAT y de la OCDE para el período 2003-05.

En términos de tasas legales del impuesto sobre la renta, México muestra niveles equiparables al promedio de países de la OCDE y de América Latina (cuadro VIII.3). Similar a lo observado por países de diferentes regiones durante los últimos años, las tasas de ISR aplicables a personas morales (empresas) en México se han venido reduciendo.

Durante el periodo 2002-2007, la máxima tasa marginal de ISR aplicable a personas físicas en México ha venido reduciéndose paulatinamente, al pasar de 40 a 28 por ciento. El cuadro VIII.4 permite afirmar que su actual nivel resulta altamente competitivo si se lo compara con otros países de la OCDE. Con relación a otros países de la región, dicha tasa resulta menor a la que se aplica en países como Argentina, Chile y Colombia, pero superior a la de Costa Rica.

CUADRO VIII.3
TASAS DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL
(En porcentajes)

Promedio OECD ^a	28,38
Promedio América del Sur	27,60
Argentina	35,00
Bolivia (Estado Plurinacional de)	25,00
Brasil	15,00
Chile	17,00
Colombia	35,00
Ecuador	25,00
Paraguay	30,00
Uruguay	30,00

(Continúa)

Cuadro VIII.3 (Conclusión)

Venezuela (República Bolivariana de)	34,00
Promedio América Central	28,50
Costa Rica	30,00
El Salvador	25,00
Guatemala	31,00
Honduras	25,00
Panamá	30,00
República Dominicana	30,00
Promedio América Latina	27,94
México 2007	28,00

Fuente: KPMG (2006).

^a Incluye impuestos locales.

CUADRO VIII.4
MÁXIMA TASA MARGINAL DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
DE PERSONAS FÍSICAS
(En porcentajes)

Promedio OECD ^a	36,47
Promedio Sudamérica	29,94
Argentina	35,00
Bolivia (Estado Plurinacional de)	13,00
Brasil	27,50
Chile	40,00
Colombia	35,00
Ecuador	25,00
Perú	30,00
Venezuela (República Bolivariana de)	34,00
Promedio Centroamérica ^a	27,43
Costa Rica	18,00
El Salvador	30,00
Guatemala	31,00
Nicaragua	30,00
Honduras	25,00
Panamá	33,00
República Dominicana	25,00
Promedio América Latina ^a	28,77
México 2007	28,00

Fuente: Price Waterhouse Coopers 2006.

^a Incluye impuestos locales.

La tendencia hacia una mayor participación de los impuestos al consumo, en comparación con aquellos aplicables al ingreso, ha sido uno de los aspectos más recurrentes en temas de reforma fiscal durante las últimas décadas.

Esta tendencia adquiere una mayor notoriedad en Latinoamérica. Durante el periodo 1990-2003, las economías de la región han venido incrementando la recaudación promedio proveniente de esta fuente de ingresos en casi tres puntos porcentuales del PIB, mientras que la recaudación proveniente del IVA en México ha permanecido prácticamente estancada (ver cuadro VIII.5).

Como consecuencia del dinamismo en la recaudación del IVA en América Latina, los ingresos provenientes de impuestos indirectos contribuyen con dos terceras partes del total de los ingresos tributarios en promedio, mientras que en los países miembros de la OCDE son inferiores a la mitad del total recaudado. En particular, los ingresos provenientes del IVA registran casi el 40 por ciento del total de los ingresos en los países latinoamericanos, comparado con un poco más de un cuarto de los ingresos entre los miembros de la OCDE.

CUADRO VIII.5
INGRESOS PROVENIENTES DE IVA 1990-2007
(En porcentajes del PIB)

	1990	2007	Diferencia
Argentina	1,3	6,9	5,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,5	9,2	5,7
Colombia	3,1	5,5	2,4
Chile	7,0	7,9	0,9
Ecuador	3,1	5,6	2,5
Perú	2,0	5,8	3,8
Venezuela (República Bolivariana de)	0,6	5,7	5,1
Uruguay	5,3	9,1	3,8
El Salvador	2,7	6,8	4,1
Promedio Latinoamérica	3,2	6,9	3,7
México	3,5	4,2	0,7

Fuente: CEPAL y SHCP.

En contrapartida, la participación relativa de la recaudación proveniente de los impuestos directos en países de la OCDE es notoriamente mayor a la de los países de la región, debido a la alta dependencia que estos países muestran en los ingresos provenientes del impuesto al ingreso de los individuos que representa casi el 40 por ciento del total de los ingresos tributarios. Por su parte la región latinoamericana alcanza tan solo el 23 por ciento. Resulta explicable esta diferencia si se toma en cuenta la disparidad en el ingreso per cápita entre ambos grupos de países.

Debido a la limitada capacidad contributiva de los impuestos indirectos en México, su “mezcla fiscal” de hecho resulta más parecida a la de los miembros de la OCDE que a la de países de similar grado de desarrollo. El cuadro VIII.6 (a continuación) muestra que la recaudación proveniente de impuestos sobre la renta en México representa casi la mitad del total de los ingresos tributarios, comparado con tan solo una tercera parte en promedio en América Latina. Sin embargo, esta disparidad no es explicada por una ventaja comparativa recaudatoria en impuestos directos en México. Como se discutió anteriormente, en realidad el nivel de ingresos provenientes del ISR en este país, como porcentaje del producto nacional, no es significativamente distinta a la de sus pares en Latinoamérica. Por el contrario, esta diferencia se debe a la reducida capacidad contributiva de los impuestos indirectos en México, en particular el IVA y los impuestos específicos.

B.2 Principales impuestos directos

B.2.1 Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas

Después de un largo periodo de reformas a su estructura, el actual sistema impositivo al ingreso en México ha logrado consolidar una base gravable generalizadamente global³²⁷. La base del impuesto está integrada por todo tipo de ingreso realizado, tanto en efectivo como en bienes, proveniente de sueldos y salarios, servicios personales independientes, ingreso por actividades comerciales y mercantiles, ganancias de capital, intereses, ganancias por fluctuación cambiaria, arrendamientos, dividendos y en general de cualquier otra fuente de ingresos, sobre el que se aplica una estructura tarifaria marginal.

³²⁷ Si bien es cierto aún existen algunos rubros que no son acumulables como parte del ingreso total sujeto al ISR, tal como es el caso de algunas fuentes de ingreso por ganancias de capital, durante el periodo 2000-2006 se lograron importantes avances hacia la consolidación de un sistema de renta global. Cabe subrayar la acumulación del componente real de los intereses reales percibidos, ya sea proveniente de títulos de deuda privada o gubernamentales.

CUADRO VIII.6
COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS, 2003
(En porcentajes del total de ingresos)

	Total Ingresos Tributarios	Impuestos Directos	Impuesto Corporativo	Ingreso Personal	Otros Impuestos Directos	Impuestos Indirectos	IVA	Específicos	Otros Impuestos Indirectos
Promedio OCDE	100	53,4	13,5	37,5	2,8	46,6	27,1	15,5	4,0
Promedio Sudamérica	100	35,9	17,1	8,0	12,8	64,1	42,9	13,0	11,9
Argentina	100	34,3	16,2	16,0	2,1	65,7	48,0	12,5	5,2
Bolivia (Estado Plurinacional de)	100	17,9	16,2	No hay datos	1,7	82,1	24,0	17,1	41,0
Brasil	100	47,7	19,6	20,9	7,3	52,3	38,8	2,5	11,0
Chile	100	29,5	16,4	7,2	5,9	70,5	56,8	9,8	4,0
Colombia	100	56,6	17,3	1,5	37,8	43,4	43,4	No hay datos	No hay datos
Ecuador	100	22,0	4,7	0,8	16,5	78,0	56,4	8,9	12,7
Nicaragua	100	38,1	36,0	2,1	No hay datos	61,9	27,8	34,1	No hay datos
Perú	100	27,3	16,5	9,2	1,7	72,7	48,4	15,5	8,7
Uruguay	100	24,9	14,1	9,8	1,0	75,1	53,9	13,1	8,1
Venezuela (República Bolivariana de)	100	60,3	14,0	4,8	41,4	39,7	31,8	3,0	4,9
Promedio Centroamérica	100	27,2	13,3	2,3	11,6	72,8	31,3	22,2	19,2
Costa Rica	100	26,8	22,9	1,7	2,2	73,2	39,9	26,1	7,2
El Salvador	100	30,6	8,3	6,6	15,7	69,4	55,5	3,6	10,3
Guatemala	100	21,6	11,4	1,5	8,7	78,4	17,3	21,6	39,5
Honduras	100	16,2	5,0	1,1	10,2	83,8	36,4	33,5	13,9
Panamá	100	43,2	17,2	2,4	23,6	56,8	19,2	18,0	19,6
República Dominicana	100	24,9	15,2	0,6	9,1	75,1	19,7	30,6	24,8
Promedio Latinoamérica	100	32,6	15,7	5,7	12,3	67,4	38,6	16,7	15,1
México 2005	100	49,4	24,9	22,8	1,7	50,6	39,5	6,1	5,0

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con estadísticas de ingresos del CIAT y de la OCDE.

Como herencia de las reformas introducidas a la estructura del impuesto a finales de la década de los 80s, periodo en el que la economía mexicana transitó por episodios de alta inflación relativa, la base del ISR incorpora también cambios en el valor real de activos y pasivos.

Como en la mayoría de los países, el régimen de ISR para personas físicas grava a los residentes en México por el total de sus ingresos percibidos en un año calendario, independientemente de su fuente. En línea con las prácticas de tributación internacional, un individuo es considerado como residente en México para efectos fiscales en el caso en establezca en territorio nacional su casa habitación, o bien, su principal fuente de ingresos. Para el caso de los individuos no residentes en territorio nacional, la ley del ISR grava exclusivamente los ingresos percibidos por fuente de ingresos ubicados en México³²⁸.

Acorde con los esfuerzos de apertura y modernización de la economía mexicana durante las últimas dos décadas, la máxima tasa marginal de ISR para personas físicas ha disminuido significativamente. De esta forma y como se observa en el cuadro VIII.8, la máxima tasa aplicable en la actualidad representa poco menos que la mitad de la tasa vigente durante 1986. La adecuación de dicha tasa a un entorno económico crecientemente innovador y competitivo, ha permitido mejorar la eficiencia de la estructura impositiva en la medida en que reduce los desincentivos sobre el esfuerzo productivo y la acumulación de capital humano. Tal como quedó de manifiesto en secciones anteriores del presente estudio, la actual tasa de ISR aplicable a individuos en México es comparativamente competitiva con la de otros países de la región.

CUADRO VIII.8
EVOLUCIÓN DE LA MÁXIMA TASA MARGINAL APLICABLE A INDIVIDUOS 1986-2008
(En porcentajes)

1986	1987	1988	1989	1990-1998	1999-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007-2008
60,5	55	50	40	35	40	35	34	33	30	29	28

Fuente: SAT y Ley del ISR, varios años.

Además de adecuar la tasa del impuesto al entorno económico imperante, parte fundamental de los esfuerzos de reforma fiscal emprendidos durante los últimos veinte años se han concentrado en ampliar la base del ISR aplicable a individuos. A pesar de importantes ganancias en esta dirección, aún persisten fuentes de ingresos que gozan de tratamientos especiales sin que necesariamente existan argumentos técnicos que así lo justifiquen. Entre algunas de los principales rubros que en la actualidad gozan de algún tipo de exención total o parcial, se encuentran las ganancias de capital en operaciones realizadas en el mercado accionario o provenientes de enajenación de casa habitación, algunos ingresos por intereses, derechos de autor, rentas imputadas por ocupar casa propia, contribuyentes dedicados a actividades agrícolas, ganaderas, pesqueras o silvícolas y prestaciones laborales.

Este último concepto ha sido objeto de preocupación para las autoridades hacendarias. La amplia exención de ISR a conceptos de prestaciones laborales deja fuera de la base gravable prácticamente a una tercera parte del ingreso del trabajador promedio. Esta exclusión promueve varias distorsiones. Además del evidente costo recaudatorio asociado, esta exención genera inequidad horizontal en el sistema, en la medida en que la carga fiscal se distribuye en forma desigual entre individuos con la misma capacidad de pago, pero con diferente composición de ingresos. Como una forma de paliar dichos sesgos de inequidad, a partir de 1991 se incluyó un mecanismo de subsidio fiscal.

Si bien es cierto el esquema de subsidio al salario logra reducir la dispersión de tasas efectivas, en realidad no elimina la inequidad por completo. Un importante número de trabajadores están contratados por empresas pequeñas con limitada capacidad para ofrecer paquetes de prestación

³²⁸ Bajo algunas circunstancias, los tratados para evitar la doble tributación firmados por México exentan del impuesto a ingresos de fuente de riqueza ubicada en territorio nacional, pagados por un residente a un no residente.

social competitivos comparados con los ofrecidos por empresas relativamente grandes. Por consiguiente, los empleados de este último segmento de empresas se encuentran en ventaja comparativa si se toma en cuenta que sus patrones ofrecen remuneraciones no monetarias que reducen su carga impositiva.

El crédito al salario, introducido a la legislación en 1993 con el objeto de incrementar el ingreso disponible a los trabajadores de menores ingresos, se convirtió con el tiempo en otro elemento erosionante del potencial recaudatorio del ISR. En lugar de servir como un mecanismo remunerativo para los trabajadores, la herramienta se convirtió de facto en un subsidio a las empresas, al permitirles aumentar los salarios sin repercusión al costo laboral. Este costo era finalmente trasladado al fisco federal.

Tomando en su conjunto el efecto de las exenciones a algunos conceptos remunerativos al salario y los mecanismos de subsidio y crédito que contemplaba la ley del ISR hasta 2007, se tiene como resultado un impuesto con baja elasticidad-ingreso. Lo anterior, aunado a la relativa inequidad en la distribución del ingreso en México, se obtiene que tan sólo el 45 por ciento de los asalariados están sujetos al pago del ISR, tal como puede observarse en el siguiente cuadro.

CUADRO VIII.9
DISTRIBUCIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE INGRESOS POR SALARIOS 2006

Ingreso bruto (número de Salarios Mínimos)	Trabajadores (%)	Ingreso Bruto Laboral (%)	Recaudación ISR (%)
Total	100	100	100
0 a 4	54	14	-8
4-10	31	30	17
10 -20	9	20	25
20 o más	6	36	66

Fuente: SHCP.

Nota: El salario mínimo anual equivale a 1.650 dólares.

La necesidad de aplicar diferentes tarifas –una para el cálculo del impuesto y otra para el subsidio– complicó por varios años el cálculo del impuesto en forma significativa. No fue sino hasta una reforma aprobada por el Congreso en 2007 cuando se integró en una sola tarifa el impuesto y el subsidio fiscal³²⁹, facilitando el cálculo del impuesto pero sin lograr paliar la distorsión de origen.

En términos de deducciones, la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) permite a las personas físicas deducir del ingreso gravable las siguientes deducciones generales: gastos médicos y dentales, gastos de funeral, donaciones, el componente real de los intereses hipotecarios devengados, transporte escolar, contribuciones voluntarias a cuentas de retiro, así como las pólizas de seguro médico.

Para aquellos individuos dedicados a actividades empresariales y servicios profesionales de limitada capacidad contributiva y administrativa, la Ley del ISR incluye un régimen de base de efectivo. A través de este esquema, este sector de contribuyentes acumula sus ingresos y deducen sus erogaciones, cuando son efectivamente percibidos o pagados, respectivamente. Las inversiones son deducidas inmediatamente en el momento de adquisición. Por su parte, la legislación incluye otro régimen simplificado para personas físicas con actividades empresariales e ingresos anuales de hasta cuatro millones de pesos (aproximadamente 330.000 dólares) a través de reglas que permiten la deducción inmediata de inversiones en activos fijos. Finalmente, para aquellos contribuyentes que únicamente realizan actividades empresariales al menudeo, el Régimen de Pequeños Contribuyentes (REPECO) contempla el cumplimiento del ISR a través del pago de una cuota fija.

³²⁹ A través de dicha reforma el Congreso aprobó también sustituir el crédito al salario–mecanismo que venía utilizándose desde hace más de una década como una herramienta de redistribución del ingreso – por un subsidio al empleo.

En su conjunto, los tratamientos preferenciales establecidos por la Ley del ISR y otros ordenamientos administrativos derivados de la misma, representan el 1.6 por ciento del PIB para 2008, con base en el Presupuesto de Gastos Fiscales publicado cada año por la SHCP por mandato del Congreso de la Unión (cuadro VIII.10). Este monto representa casi el 30 por ciento del presupuesto total para el mismo ejercicio fiscal.

CUADRO VIII.10
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES DEL IMPUESTO SOBRE
LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS 2008
(En porcentajes del PIB)

	Costo recaudatorio
Total	1,5643
Tratamientos especiales ^a	0,1220
Subsidio fiscal	0,7857
Gratificaciones a asalariados ^b	0,5905
Deducciones personales	0,0591
Otros	0,0070

Fuente: SHCP.

^a Incluye exención a actividades primarias y regímenes simplificados de tributación

^b Incluye horas extras, prima vacacional, fondos de ahorro y gastos de previsión social.

Cabe destacar que los beneficios otorgados a los trabajadores asalariados en forma de subsidio fiscal y gratificaciones a asalariados, principalmente a través de esquemas de previsión social, representan casi el 90 por ciento del gasto fiscal asociado al ISR de personas físicas. Además de su impacto recaudatorio, la exclusión de parte del ingreso laboral de la base impositiva ha venido obligando a mantener relativamente altas tasas marginales de impuesto en los estratos medios de ingreso, situación que afecta las decisiones económicas de los individuos al castigar el esfuerzo en el trabajo y la capacitación.

En su conjunto, la estructura del ISR es en buena medida un reflejo de la actual estructura del sistema tributario mexicano. Por un lado, el régimen incluye tasas tributarias competitivas y aspectos de probada eficiencia, tal como la definición de la base gravable global, la incorporación de efectos inflacionarios y el tratamiento integral de dividendos distribuidos por empresas. Por el otro, otorga amplias exenciones a sectores de contribuyentes sin que exista de por medio una sólida justificación social o económica. Como resultado de la combinación de estos dos aspectos, el régimen de ISR aplicable a individuos demuestra ser relativamente competitivo al exterior, pero incapaz de generar una fuente suficiente y estable de ingresos fiscales.

Con base en las consideraciones expuestas anteriormente, la reforma a la estructura de ISR, principalmente a lo que se refiere al régimen aplicable a los ingresos por salarios, seguirá siendo una de las principales asignaturas pendientes para la política tributaria en México.

B.2.2 Impuesto sobre la renta de personas morales

Tal como sucede para el caso del ISR aplicable a individuos, las reformas introducidas a la estructura de ISR empresarial a lo largo de los últimos 20 años han buscado adaptar el sistema tributario a la realidad económica imperante en el momento. Considerando la importancia que tiene sobre la inversión y la competitividad, la tasa del gravamen ha venido reduciéndose paulatinamente hasta converger a un nivel similar a la que aplican los principales socios económicos de México.

CUADRO VIII.11
EVOLUCIÓN DE LA TASA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL 1986-2008
(En porcentajes)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
42	40,6	39,2	37	36	35	35	34,7
1994-1998	1999-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007-2008
34	40	35	34	33	30	29	28

Fuente: SAT y Ley del ISR, varios años.

El Cuadro VII.11 permite observar que la evolución de la tasa general de ISR aplicable a las empresas residentes en México ha seguido una trayectoria similar al de la máxima tarifa marginal aplicable a individuos. De hecho, ambas han venido convergiendo a un mismo nivel a partir de la década de los 90, con el objeto de hacer aplicable el régimen de integración del impuesto individual y corporativo en el momento de distribución de utilidades por parte de las empresas.

Para hacer operable este esquema, las empresas están obligadas a contabilizar las utilidades susceptibles a ser repartidas como dividendos³³⁰. En caso de que dicho reparto provenga de utilidades que han sido previamente gravadas a nivel corporativo, el reparto de dividendos se efectúa sin gravamen adicional a cargo del accionista. La neutralidad y transparencia en la aplicación del esquema de integración del impuesto ha sido considerado como un elemento relativamente competitivo a nivel internacional.

A pesar de la reducción de los niveles inflacionarios en México³³¹, la LISR prevé aún algunos mecanismos que incorporan el efecto de la inflación en la base gravable, la mayoría de ellos implementados a finales de la década de los ochenta, cuando la inflación llegó a alcanzar niveles anuales de tres dígitos. Además del ajuste inflacionario aplicable a la deducción de inversiones y las ganancias de capital, la legislación contempla un ajuste monetario anual que reconoce ganancias o pérdidas inflacionarias por la tenencia de activos financieros.

Adicionalmente, el sistema prevé la declaración de ISR a nivel de grupo de empresas, tal como se permite en países de diferentes regiones. A través del Régimen de Consolidación Fiscal las empresas pertenecientes a un mismo interés económico gozan del beneficio de distribuir dividendos libres de impuestos y de amortizar pérdidas a nivel consolidado, permitiendo un alivio en su flujo de efectivo al diferir la carga del impuesto a través del tiempo.

En términos de deducción de inversiones, la legislación prevé la deducción inmediata de activos fijos para aquellas inversiones que permitan el control de contaminantes, así como deducción acelerada para las inversiones en activos localizadas fuera de las áreas metropolitanas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey. Para los demás casos, el propio ordenamiento jurídico señala las siguientes tasas de depreciación de activos fijos: 5 por ciento para edificios, 25 por ciento para automóviles y 5-50 por ciento para distintos tipos de maquinaria y equipo, dependiendo de la industria.

Como resultado de la apertura económica, en particular desde la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (conocido como NAFTA, por sus siglas en inglés) y la membresía de pleno derecho de México a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la legislación fiscal ha adaptado una serie de modernos esquemas de tributación internacional, tales como los mecanismos de precios de transferencia, los acuerdos avanzados de precios (APAs por sus siglas en inglés) y la adopción de reglas *safe harbor* para la industria maquiladora situada en la frontera con los Estados Unidos. La adopción de las mejores prácticas en esta área ha permitido situar al régimen de ISR de México a la vanguardia dentro de la región

³³⁰ A través de la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (CUFIN).

³³¹ En diez años los niveles inflacionarios se han reducido en forma substantiva, al pasar de 35 por ciento en 1995 a 3.3 por ciento en 2005.

latinoamericana en aspectos de tributación internacional, promoviendo al mismo tiempo un esquema tributario acorde con un entorno económico crecientemente competitivo.

Si bien es cierto que la mayoría de las reformas introducidas a la estructura de ISR mencionadas hasta aquí han permitido moldear un sistema relativamente competitivo, desafortunadamente existe aún un largo camino por recorrer para llegar a un sistema que reparta la carga tributaria de manera equitativa entre diversos sectores económicos.

Tal como sucede en el caso del ISR individual, la existencia de amplios tratamientos preferenciales hacia empresas de diversos sectores merman la capacidad recaudatoria del sistema tributario, promueven una desigual distribución de la carga fiscal, complican la administración y cumplimiento del impuesto y abren amplias avenidas para la elusión y evasión fiscal.

La actual estructura del ISR empresarial prevé una serie de tratamientos preferenciales para sectores completos de contribuyentes, sin atender necesariamente a la capacidad contributiva de los agentes económicos. Para el sector de empresas dedicadas al autotransporte, la legislación prevé estímulos fiscales para la deducción inmediata de inversiones, así como facilidades administrativas para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, en especial para lo que se refiere a la deducción de gastos³³². Similares incentivos fiscales son extendidos hacia aquellas empresas dedicadas a la agricultura y otras actividades primarias. Además de la deducción inmediata de inversiones, gozan de una reducción de casi la mitad del ISR a cargo, deducción anticipada de terrenos agrícolas y deducción de ingresos propios sin requisitos fiscales³³³.

A través de una mezcla de ordenamientos legales de exención, reducción de tasas, regímenes simplificados y facilidades administrativas, diversos sectores de contribuyentes, quedan virtualmente fuera del alcance de las normas de aplicación general.

El sistema tributario ha mostrado ser un vehículo ineficiente para lograr objetivos extra-recaudatorios. El caso de México no es la excepción. Los estímulos sectoriales y regionales suelen recaer en proyectos de inversión que de cualquier forma se realizarían, impactando negativamente la simplicidad, equidad, eficiencia y capacidad recaudatoria del sistema tributario. Según se aprecia de una lectura del presupuesto de gastos fiscales para el ejercicio fiscal 2008, el costo fiscal asociado a los tratamientos preferenciales asciende a 1.4 por ciento del PIB, según estimaciones de la SHCP para dicho año (cuadro VII.12).

Además de complicar la estructura de ISR, el tratamiento explícito de estímulo fiscal abre posibilidades para la elusión y evasión fiscal de difícil control para la administración tributaria, y promueve inequidad entre contribuyentes con similar nivel de capacidad contributiva. Al final, la carga fiscal queda inequitativamente repartida entre sectores, promoviendo ineficiente asignación de recursos.

Tal como sucede en otros países, la aplicación de una política explícita de estímulos fiscales eleva la rentabilidad del cabildeo de diversos agentes económicos que, con un poder desproporcionado de acción colectiva, obtienen tratamientos preferenciales desproporcionados a su capacidad contributiva real, aumentando así tasas privadas de retorno después de impuesto.

³³² Adicionalmente, el sector recibe estímulos fiscales por concepto de acreditamiento del impuesto especial de producción y servicios (IEPS), así como de peajes pagados en la red carretera.

³³³ Este sector de contribuyentes tiene además la facilidad de obtener devolución por el IEPS causado por concepto de la adquisición de diesel para su consumo final.

CUADRO VIII.12
PRESUPUESTO DE GASTOS FISCALES DEL IMPUESTO SOBRE
LA RENTA EMPRESARIAL 2008
(En porcentajes del PIB)

	Costo recaudatorio
Total	1,4470
Tratamientos Especiales ^a	0,2209
Facilidades Administrativas	0,1154
Deducción inmediata de inversiones	0,2491
Aportación Fondos de Pensiones	0,2557
Crédito al salario	0,3559
Otros varios	0,2500

Fuente: SHCP

^a Incluye al régimen de consolidación fiscal y los estímulos sectoriales a los sectores primario y autoterrestre.

B.2.3 Impuesto empresarial a tasa única (IETU)

En un intento por fortalecer los ingresos tributarios el Congreso de la Unión aprobó a finales del ejercicio 2007 un nuevo impuesto en sustitución del impuesto al activo, aplicable tanto a personas físicas como morales residentes en territorio nacional. El nuevo impuesto fue diseñado como un gravamen base consumo³³⁴ sobre flujos de efectivo. El IETU incorpora una tasa de 16,5 por ciento³³⁵ a una base gravable equivalente al valor que resulta de disminuir a los ingresos en efectivo por concepto de la venta de bienes y servicios, la adquisición de activos fijos, costos y gastos intermedios, incluyendo a los donativos y las pérdidas por créditos incobrables. Debido a su propia naturaleza de impuesto al consumo aplicable a nivel empresarial, no reconoce en su cálculo efecto fiscal alguno al pago de factores de la producción, tales como sueldos y salarios e intereses.

La nueva ley de la materia prevé un régimen especial para las instituciones financieras y de seguros. Para este sector de contribuyentes, la base del IETU reconoce al margen de intermediación financiera correspondiente al pago y cobro de intereses.

En aquellos casos en que las deducciones autorizadas sean superiores a los ingresos, el IETU negativo podrá ser acreditado dentro de los siguientes diez ejercicios fiscales, sin que los contribuyentes puedan solicitar devolución alguna. Contra el IETU determinado a cargo de las empresas la ley permite un acreditamiento hasta por una cantidad equivalente a la tasa impositiva aplicable a los salarios pagados y a las aportaciones de seguridad social a cargo del patrón³³⁶.

El IETU ha sido concebido como un impuesto complementario al ISR³³⁷. De esta forma, los contribuyentes están obligados al pago de una cantidad equivalente a la diferencia entre el IETU y el ISR.

Desde su concepción, el IETU fue diseñado como un impuesto de base amplia, de aplicación general, sin excepciones ni tratamientos preferenciales, con un potencial recaudatorio capaz de paliar las limitaciones estructurales del IVA y del ISR para generar una base suficiente de ingresos públicos, y de buscar una fuente de recaudación alterna a los recursos fiscales generados por la renta petrolera.

³³⁴ Conceptualmente, la base del IETU es similar a la de un IVA base origen (incluye exportaciones, excluye importaciones). En términos macroeconómicos, la base del impuesto equivale al producto interno bruto (PIB), menos inversión en capital físico (I), más depreciación de activos fijos (d).

³³⁵ La tasa será incrementada a 17 por ciento para 2009 y 17.5 por ciento a partir de 2010.

³³⁶ Este acreditamiento fue contemplado como una forma de paliar el efecto de la no deducibilidad de salarios dentro de la base gravable.

³³⁷ Con base en esta consideración, la entrada al vigor del IETU significó la eliminación del impuesto al activo (IMPAC).

La capacidad de este instrumento de política tributaria para lograr los objetivos para los que fue implementado no podrá ser evaluada sino más adelante, una vez que contribuyentes y la autoridad tributaria hayan pasado por la curva de aprendizaje en términos de su operación y administración. Adicionalmente es necesario esperar la resolución de algunos aspectos constitucionales y de tributación internacional que pudieran mermar la viabilidad del gravamen en el mediano plazo³³⁸.

B.2.4 Impuesto predial

Como en la mayoría de los países, el impuesto a la propiedad de terrenos y edificios representa la principal fuente de recursos del gobierno municipal en México. El impuesto predial grava el valor catastral de edificios, terrenos y construcciones a través de tasas *ad-valorem* aprobadas por el Congreso Local³³⁹. Las autoridades municipales son encargadas de llevar registros catastrales, cobrar el impuesto, auditar el cumplimiento e imponer sanciones.

A pesar de las claras ventajas que ofrece este tipo de gravámenes en términos de eficiencia económica y equidad³⁴⁰, el impuesto predial opera en México a un nivel recaudatorio sensiblemente inferior a su capacidad real. Los municipios del país recaudan tan solo una quinta parte de un punto porcentual del PIB, muy por debajo de lo recaudado en promedio por otros países de América Latina (0,7 por ciento del PIB) y por países miembros de la OCDE (un punto porcentual del PIB).

CUADRO VIII.13
RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL
(En porcentajes del PIB)

1990	1995	2000	2005
0,14	0,25	0,19	0,23

Fuente: SHCP con cifras del INEGI.

De hecho, del cuadro VIII.13 se desprende que el nivel de ingresos que este tributo genera se encuentra prácticamente estancado desde 1995, situación que sugiere la existencia de problemas estructurales ya sea en la capacidad administrativa de los municipios del país, o bien, en los incentivos generados por el marco institucional dentro del que opera el federalismo fiscal en México.

En adición a la falta de una adecuada actualización de los valores catastrales, existen varios factores institucionales que explican la baja capacidad contributiva del impuesto predial. Por un lado, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mecanismo institucional que regula las relaciones fiscales entre los tres órdenes de gobierno en México³⁴¹, promueve una alta centralización de la recaudación de impuestos de base amplia a nivel Federal, generando una alta dependencia de los estados y

³³⁸ A tan solo unos meses de su entrada en vigor, miles de contribuyentes interpusieron amparos judiciales alegando su inconstitucionalidad bajo el alegato de que el impuesto promueve una carga fiscal desproporcionada para algunas empresas, sin que la Suprema Corte de Justicia haya fallado aún. Además, faltaría por resolver si las autoridades fiscales de los EUA están dispuestas a permitir en forma definitiva el acreditamiento del IETU pagado por parte de subsidiarias en México de empresas residentes en dicho país, considerando que dicho gravamen no es un impuesto al ingreso, sino al consumo.

³³⁹ El valor catastral se calcula conforme al valor físico, de mercado, de capitalización de rentas o de avalúo, mismo que pondera los valores anteriores.

³⁴⁰ La tierra tiene una oferta totalmente inelástica, por lo que el impuesto predial acarrea comparativamente menores costos económicos.

³⁴¹ A través del El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), las entidades federativas renuncian a gravar las mismas fuentes que la Federación, a cambio de recibir una proporción de la recaudación de los impuestos federales y de los derechos petroleros. Su objetivo inicial, justo en la entrada en vigor del IVA en 1980, fue armonizar la imposición a nivel nacional, reduciendo las distorsiones que sobre las actividades productivas imponían tanto la diferencia en la carga fiscal entre regiones, como la existencia de numerosos impuestos locales sobre la producción y el consumo.

municipios a las transferencias de ingresos federales³⁴². La falta de incentivos que genera la alta dependencia presupuestal de los gobiernos locales en fuentes de ingresos federales en México, se refleja en la decisión de los primeros en sub-explotar fuentes de ingreso que en otros países aportan una proporción importante de los recursos locales.

Hasta antes de la reforma introducida a partir del 2008, misma que modifica la fórmula de participación de ingresos federales para vincular la transferencia de recursos al esfuerzo contributivo de los gobiernos sub-nacionales, dicho arreglo fiscal promovía entre los gobiernos locales bajos incentivos a fortalecer la recaudación de sus potestades tributarias. Como consecuencia, el municipio promedio en México cuenta con escasas capacidades técnicas y administrativas para administrar eficientemente el impuesto predial, así como con una alta rotación de empleados municipales encargados de administrar el impuesto³⁴³.

B.2.5 Impuestos a los vehículos

El gravamen a la propiedad y uso de vehículos ofrece varias ventajas desde el punto de vista recaudatorio y equitativo. La base del impuesto suele ser relativamente elástica y estable en la medida en que el número de automóviles tiende a crecer a un ritmo similar o superior a la tasa de crecimiento poblacional y su nivel de ingresos. Adicionalmente, la base es relativamente difícil de ocultar y el gravamen recae sobre aquellos individuos de mayor poder adquisitivo. Un adecuado diseño de la base gravable permite movilizar recursos hacia el mantenimiento de calles, carreteras, así como al cuidado y protección del medio ambiente, permitiendo que el usuario del vehículo internalice los costos externos en términos de congestión y contaminación.

En el caso de México, este gravamen es impuesto en dos modalidades: impuesto sobre tenencia de vehículos y sobre automóviles nuevos³⁴⁴.

Establecido desde 1968, el impuesto sobre tenencia (ISTUV) grava a los propietarios de vehículos en México, ya sea importados o de fabricación nacional, aplicando una tasa al valor de mercado del vehículo que varía de acuerdo con sus características físicas: modelo, año de fabricación, precio y equipamiento. Las tasas del impuesto sobre la tenencia aplicables para cada ejercicio fiscal son administradas y cobradas por los gobiernos estatales. Al final, los recursos recaudados forman parte de la tesorería de dichos gobiernos. Cabe destacar que la evolución de la recaudación de este impuesto ha sido creciente a lo largo de los últimos años, tal como se observa en el cuadro VIII.14.

El valor del impuesto a la tenencia vehicular está diseñado de tal forma que disminuye la carga tributaria conforme aumenta la antigüedad del vehículo, de forma tal que exenta totalmente al gravamen a aquellos con más de 10 años de fabricación³⁴⁵. De esta forma, el impuesto a la tenencia está básicamente diseñado para gravar de acuerdo con la capacidad de pago del adquirente, más que a corregir efectos externos³⁴⁶.

³⁴² Las transferencias federales a los municipios del país, como porcentaje de sus ingresos totales, incrementó de 52 por ciento en 1995 a 68 por ciento en 2003.

³⁴³ Cabe recordar que el sistema político mexicano impide la reelección directa de gobernantes a nivel federal, estatal y municipal. Por consiguiente, es frecuente observar una alta rotación de empleados municipales después de cada periodo de gobierno (3 años).

³⁴⁴ El impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) recae sobre las empresas automotrices (fabricantes, ensambladores, distribuidores, comerciantes o importadores) sobre la primera enajenación de automóviles nuevos o a su importación definitiva al país. El ISAN es un impuesto federal cuya recaudación es distribuida a los gobiernos sub-nacionales a través de fórmulas de participación. De acuerdo con la clasificación del Fondo Monetario Internacional (FMI) no es un gravamen al patrimonio, sino un impuesto específico.

³⁴⁵ Sin embargo, las entidades federativas del país están facultadas para imponer gravámenes estatales a la tenencia de vehículos con una antigüedad mayor de 10 años. El ISTUV federal será abrogado a partir del 2012, o antes en aquellos casos en que alguna Entidad Federativa establezca un ISTUV local.

³⁴⁶ Si este fuera el objetivo de política, entonces el gravamen estaría diseñado para gravar a una tasa menor a los vehículos relativamente nuevos, y por tanto con mayores niveles de eficiencia para procesar combustibles.

CUADRO VIII.14
IMPUESTO SOBRE TENENCIA O USO DE VEHÍCULOS 1998-2006
(En millones de pesos de 2006)

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
13 195,6	13 770,0	13 089,3	15 501,3	16 478,3	15 213,3	15 070,0	15 941,0	18 813,6

Fuente: Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP.

De lo hasta aquí expuesto se deriva que, además de consideraciones sobre equidad, los impuestos directos en México adquieren una especial relevancia, considerando su alta participación relativa en la composición de sus ingresos tributarios totales. En este contexto, una adecuada medición y administración de los niveles de evasión del ISR, principal fuente de ingresos por impuestos directos, representa una condición necesaria para una mejor asignación de recursos y para el diseño de mejores estrategias de política y administración tributaria en México.

Como medida para fortalecer los ingresos propios de las entidades federativas, en 1995, se abrogó el impuesto federal sobre adquisición de inmuebles dándole plena potestad a las entidades federativas sobre dicho impuesto.

C. Estimación de la evasión en el impuesto sobre la renta empresarial en México

La carencia de estudios que aproximen la magnitud del potencial de recaudación de los impuestos al ingreso y, por consiguiente de la evasión fiscal, es quizás uno de los retos más importantes para autoridades fiscales y estudiosos de las finanzas públicas. Para el caso de México, sin embargo, se han publicado quizás más estudios empíricos sobre la evasión fiscal en los últimos cuatro años que en las últimas dos décadas. En realidad, la proliferación de estos estudios ha surgido como consecuencia de un mandato del Congreso de la Unión para que el Servicio de Administración Tributaria (SAT) contrate a instituciones académicas nacionales para dicho fin.

Desde 2004, instituciones como el Colegio de México (COLMEX), el Colegio de la Frontera Norte (COLEF), el Centro de Investigación y Desarrollo Económico (CIDE), la Universidad de Nuevo León y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), fueron contratados por el SAT para llevar a cabo análisis sobre evasión fiscal asociados con diferentes fuentes de ingreso. A excepción del ITAM, última institución contratada por el SAT que estimó brechas de evasión para los principales impuestos de base amplia en México tomando como base los estudios realizados anteriormente, las demás instituciones se abocaron a efectuar estudios parciales sobre el ISR y el IVA.

La complejidad inherente a la tarea de modelar bases impositivas al ingreso con base en información proveniente de agregados macroeconómicos o encuestas ingreso-gasto, queda de manifiesto en la relativa dispersión de los resultados estimados sobre los mismos impuestos. Así por ejemplo, mientras que el CIDE y el ITAM estimaron tasas de evasión de IVA de 35% y 20% respectivamente, cálculos realizados por la SHCP arrojan 52% para dicho impuesto (SHCP, 2005). Similares discrepancias quedan al relieve de una lectura de las investigaciones realizadas por las instituciones académicas mencionadas. La relativa discrepancia en los resultados obtenidos no debe en realidad resultar sorpresiva si se toma en cuenta que éstos son muy sensibles a la información disponible, a los supuestos utilizados y a los modelos aplicados. En el caso de México, como podrá apreciarse más adelante, la tarea de modelar el potencial de ISR resulta aún más complicada debido a la cantidad de regímenes preferenciales contemplados en la legislación y la escasez relativa de insumos de información utilizables para incorporarlos al modelo.

Cabe resaltar la importante contribución de los estudios realizados por las instituciones académicas involucradas en la tarea. La aportación metodológica y conceptual que se deriva de cada

proyecto de investigación permite acrecentar el acervo de herramientas empíricas disponibles tanto para autoridades fiscales, como para miembros de los poderes legislativo y judicial en México, para mejorar el diseño de los impuestos y encontrar mejores fórmulas para reducir espacios a la elusión y evasión fiscales. Las estimaciones de ISR individual y empresarial desarrolladas a lo largo de las siguientes secciones buscan precisamente contribuir a dicha tarea.

C.1 Metodologías disponibles para la estimación de la evasión de impuesto sobre la renta empresarial

Derivado de la práctica internacional y de la literatura de la materia, existen dos maneras alternativas de aproximar el tamaño de la evasión fiscal: (1) Modelar el potencial de recaudación a través de fuentes de información externas a la administración tributaria (por ej. las cuentas nacionales), para posteriormente compararlo con la recaudación observada, y (2) Estimar la brecha de evasión utilizando observaciones individuales de contribuyentes extraídas de bases de datos de la propia administración tributaria.

La aproximación empírica basada en información interna de las administraciones tributarias tiende a subestimar el tamaño de la evasión debido a la inherente falta de información sobre el potencial de la base tributaria. A pesar de estas limitaciones, esta aproximación refleja de manera más pragmática el trabajo que realizan las autoridades fiscales para preparar sus programas de auditoría. En la práctica, las administraciones tributarias más avanzadas utilizan ambas aproximaciones para el diseño y evaluación de sus programas de cumplimiento voluntario.

La metodología de cuentas nacionales utilizada para estimar la base potencial y la evasión del ISR empresarial (Barra y Jorratt 1999) tiene como punto de partida el Excedente Neto de Operación (ENO), que es la variable macroeconómica que mejor aproxima el valor de la utilidad empresarial en un periodo determinado. A partir del ENO se realizan una serie de ajustes que permitan reflejar de la mejor medida posible la base teórica del impuesto para la economía en su conjunto. De la diferencia entre la base teórica y el impuesto recaudado se infiere el valor de la evasión³⁴⁷.

C.2 Excedente neto de operación, base del impuesto sobre la renta

La Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR) asimila a personas morales contribuyentes del impuesto a las sociedades mercantiles, organismos descentralizados que realicen actividades mercantiles, instituciones de crédito, sociedades y asociaciones civiles³⁴⁸ y la asociación en participación³⁴⁹, entre otras. Como puede apreciarse, la legislación tributaria mexicana incluye como contribuyente del impuesto a una amplia gama de formas jurídicas en las que pueden realizarse actividades mercantiles. Al enunciar de manera ilimitada lo que debe entenderse como persona moral, la ley de la materia busca cerrar el paso a agentes económicos que busquen eludir la carga del impuesto utilizando vehículos comerciales no previstos como personas morales por la legislación.

Por consiguiente, es importante hacer una consideración cuidadosa de aquellos sectores económicos agrupados como sectores institucionales en las cuentas nacionales de México, cuyo ENO debe ser incluido como parte de la base teórica del ISR, de forma tal que mejor se asimile al concepto de persona moral.

Dentro de las Cuentas por Sectores Institucionales (CSI), del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de

³⁴⁷ El Anexo I de la versión completa del presente estudio contiene una descripción detallada de la metodología utilizada.

³⁴⁸ Hasta hace algunos años, tanto las asociaciones como las sociedades civiles no tributaban como personas morales por considerar que realizaban actividades con fines no lucrativos. Sin embargo, en la medida en que dichas sociedades fueron utilizadas para realizar actividades empresariales como un vehículo de elusión fiscal, fueron incluidas dentro del concepto de personas morales.

³⁴⁹ La asociación en participación es un contrato a través del cual dos o más personas físicas o morales se unen para llevar a cabo una actividad empresarial, típicamente limitada en cuanto a objeto y tiempo.

México, el ENO es calculado para cada uno de los cinco sectores institucionales: Sociedades no Financieras, Sociedades Financieras, Gobierno General, los Hogares y las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro.

En términos generales, el ENO extraído de los sectores Sociedades Financieras (SF) y no Financieras (SNF) son considerados por el presente estudio como los agregados base para la aproximación de la base teórica del ISR empresarial. Es importante realizar algunas consideraciones adicionales con respecto al componente SNF que representa el agregado económico más importante considerando su valor absoluto y relativo.

En primer lugar, el SNF incluye tanto a empresas de capital público como privado. La LISR no realiza distinción alguna con relación al origen del capital de las empresas para considerar a las personas morales sujetos del impuesto. Por consiguiente, el ENO de las empresas de participación estatal mayoritaria, los organismos descentralizados, los fideicomisos, fondos y unidades administrativas gubernamentales dedicadas a la producción de ventas y servicios cuyo destino es la venta en el mercado, deben ser incluidos dentro del cálculo de la base potencial del ISR empresarial³⁵⁰.

En segundo término es importante considerar que de acuerdo con la metodología definida por las CSI del INEGI, el subsector representado por SNF abarca tanto a empresas como *cuasi sociedades* residentes en México. Las *cuasi sociedades* son definidas por el INEGI como aquellos agentes económicos que en realidad no están constituidas como sociedades mercantiles pero que funcionan como tal en la medida en que su operación mercantil se realiza en forma independiente a la de sus propietarios. De la definición de *cuasi sociedad* se deriva éstas son asimilables a personas morales para efectos de la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), al tratarse de unidades económicas que no necesariamente están formadas como sociedades mercantiles para realizar una actividad empresarial independientemente a la naturaleza jurídica de sus propietarios. En este sentido, los fideicomisos y las asociaciones en participación serían dos ejemplos de *cuasi sociedades*. Por consiguiente, el ENO de las *cuasi sociedades* debe ser incluido también dentro de la renta potencial de las personas morales en México³⁵¹.

Antes de llegar a la base teórica del ISR empresarial es necesario eliminar del ENO de SF y de SNF la renta estimada de algunos sectores económicos que al gozar de un tratamiento preferencial, quedan fuera de la base del ISR.

C.2.1 Sector educativo

De acuerdo con la LISR las escuelas son consideradas como personas morales con fines no lucrativos, siempre que cuenten con reconocimiento oficial de estudios. Bajo esta categoría, las instituciones de enseñanza no son técnicamente contribuyentes del impuesto sino que son entidades transparentes que tan solo distribuyen utilidades³⁵² a sus integrantes o socios, quienes son finalmente los contribuyentes del ISR de acuerdo a su participación en dichas instituciones. En su carácter de no contribuyente, este tipo de empresas tienen obligaciones tributarias en su calidad de retenedoras de impuestos a sus trabajadores, o bien cuando realizan alguna operación mercantil fuera de su giro

³⁵⁰ Con excepción del ENO relativo a la renta petrolera, tal como se explica más adelante.

³⁵¹ Los estudios de evasión realizados anteriormente para el caso de México (CIDE 2005, ITAM 2006) eliminan de la base teórica del ISR el ENO estimado para las *cuasi sociedades* por considerar que de esta forma se excluyen a las personas físicas que realizan actividades empresariales. Sin embargo, el presente estudio no reconoce la necesidad de efectuar dicho ajuste con base en los siguientes argumentos: (i) Por definición, las *cuasi sociedades* se refieren a figuras mercantiles cuya naturaleza jurídica es independiente a la de sus propietarios, situación que no sucede en el caso de personas físicas que realizan actividades empresariales, y (ii) el sector institucional de los *Hogares* abarca la producción de empresas propiedad de individuos que no están constituidas bajo alguna forma de sociedad, como una entidad jurídica separada del propio hogar. Por consiguiente, la renta empresarial realizada por personas físicas se encuentra en todo caso incluida dentro de este sector institucional.

³⁵² Para este tipo de contribuyentes, la LISR denomina remanente distribuable a lo que técnicamente denomina utilidad fiscal para el resto de las personas morales.

predominante, tal como puede ser la enajenación de un activo. Por consiguiente y para efectos del cálculo del potencial recaudatorio teórico del impuesto, el ENO correspondiente a este sector es excluido de la masa crítica del excedente de operación empresarial base de la presente estimación.

C.2.2 Sector primario

Tal como sucede para el sector educativo, la LISR no exenta explícitamente del gravamen a la totalidad del sector primario, pero a través de una combinación de reglas especiales diseñadas para la tributación de este sector –estímulos fiscales, reducción de tasa corporativa y facilidades administrativas para la comprobación de ingresos y gastos– deja fuera de la base tributaria a la mayor parte de las utilidades generadas por este sector.

De esta forma, además de las bondades que en términos de costos de cumplimiento establece la LISR para los contribuyentes personas morales que se dediquen exclusivamente a actividades agrícolas, ganaderas, silvícola o pesqueras a través del régimen simplificado de tributación, la legislación otorga una exención parcial para cada uno de los socios de las empresas del sector. Adicionalmente la LISR prevé una reducción equivalente a poco más del 40 por ciento del ISR causado en el ejercicio.

A pesar de dichas facilidades, no toda la renta generada por el sector primario está exenta del gravamen. De acuerdo con cifras de recaudación publicadas por la SHCP para el 2004³⁵³, las personas morales dedicadas a la agricultura, ganadería y pesca contribuyeron con 39, 048.8 millones de pesos, lo que representa aproximadamente el 3 por ciento del total del ingreso por ISR proveniente de personas morales. Bajo el supuesto de que dichos ingresos provienen de las empresas agrícolas de mayor capacidad contributiva del país y que, por consiguiente, enfrentan mayor dificultad relativa para eludir la carga del impuesto, para efectos de este estudio se incluye como renta potencial del sector primario tan solo el valor relativo de dicha recaudación. El restante ENO del sector primario queda fuera del cálculo por considerar que forma parte de la renta que obtiene trato preferencial del ISR.

C.2.3 Sector petrolero

Como se comentó anteriormente, el sector institucional relativo al SNF incluye el ENO de empresas tanto privadas como públicas³⁵⁴. En términos generales, no existe la necesidad de realizar ajuste alguno al ENO proveniente de dicho sector con relación a la renta de las empresas públicas en la medida que éstas son consideradas por la LISR como personas morales sujetas del pago del impuesto empresarial.

No obstante, es importante hacer una consideración especial para el caso del ENO petrolero. La empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (PEMEX) está sujeta a un régimen de tributación especial cuyas reglas son aprobadas anualmente por el Congreso a través de la Ley de Ingresos de la Federación, por lo que en realidad no está sujeta al pago del ISR como cualquier otra empresa. Con el objeto de hacer una aproximación más realista de la base teórica del ISR empresarial en México es preciso eliminar el ENO del sector petrolero. De lo contrario la base teórica estaría sobreestimando la contribución del excedente operativo proveniente de la empresa mexicana de mayor relevancia económica, considerando el tamaño relativo y absoluto de la renta que genera.

³⁵³ Anexo XVI del IV Informe Trimestral sobre la Situación Económica de las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, SHCP.

³⁵⁴ El sector institucional Gobierno incluye el Excedente Bruto de Operación (EBO) generado por el Gobierno Federal, Gobierno del Distrito Federal, Organismos Descentralizados, gobiernos estatales y municipales y las instituciones de Seguridad Social. El EBO de empresas con participación pública, así como el de aquellos organismos descentralizados que producen bienes y/o servicios cuyo destino es la venta en el mercado, como el caso de PEMEX, y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) entre otras, viene expresamente incluido dentro del EBO del sector SNF.

C.2.4 Sector cultural

Al igual que las instituciones educativas, la gran mayoría de las empresas dedicadas al sector cultural son consideradas como no contribuyentes para efectos de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la LISR. Dentro de esta categoría se encuentran las sociedades civiles sin fines de lucro dedicadas a la promoción de diferentes manifestaciones artísticas, cuyos ingresos provienen principalmente de donativos deducibles de impuesto. Considerando que estas instituciones operan como entidades transparentes para efectos del ISR, es necesario eliminar del potencial teórico al ENO generado por este sector.

C.2.5 Sector autotransporte terrestre

La LISR prevé una serie de disposiciones fiscales aplicables al sector del autotransporte terrestre de carga y pasajeros –régimen intermedio de tributación, facilidades administrativas y otros estímulos fiscales - que en la práctica dejan fuera de la base tributaria del impuesto a prácticamente la totalidad de la renta producida por dicho sector. Por tal motivo es necesario hacer el ajuste correspondiente³⁵⁵ a la baja en la masa crítica del ENO base del ISR potencial.

Una vez identificado el ENO proveniente de aquellos sectores económicos que deben ser excluidos de la masa crítica de ENO base para el cálculo del ISR empresarial es posible aproximar el tamaño de la utilidad corporativa teórica base para el cálculo del ISR potencial para las personas morales en México.

Antes de disminuir el ENO estimado de los sectores especiales, el ENO total proveniente de los sectores financiero y no financiero es ajustado con el agregado de variación de existencias, como una forma de aproximar el valor de las ventas totales de bienes y servicios, del valor total de la producción de mercado para la economía en su conjunto³⁵⁶ (ver ITAM 2006).

La Utilidad Corporativa Teórica (UCT), base para el cálculo de la recaudación teórica del ISR empresarial, se obtiene de disminuir el ENO de los sectores especiales al ENO ajustado (cuadro VIII.15). Para el periodo 2002-2004 el valor promedio de la UCT para el caso de México equivale a 16,6 por ciento del PIB. En términos generales, la UCT representa la mejor aproximación macroeconómica del valor del superávit operativo de las empresas financieras y no financieras en México, ajustada por sectores especiales y preferenciales.

CUADRO VIII.15
UTILIDAD CORPORATIVA TEÓRICA BASE PARA EL IMPUESTO
SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL
(En millones de pesos corrientes)

	2002	2003	2004
A Empresas no Financieras	1 395 099,0	1 493 341,7	1 792 896,3
B Empresas Financieras	119 907,7	128 444,5	150 236,6
C Variación de Existencias	84 666,6	107 807,2	184 673,4
D ENO Ajustado (A+B-C)	1 430 340,0	1 513 979,0	1 758 459,6
E Sector Primario	105 683,8	112 182,7	129 362,0
F Autotransporte Terrestre	185 833,4	186 498,4	201 981,9

(Continúa)

³⁵⁵ El ENO para el sector autotransporte fue estimado a partir del Valor Agregado Bruto (VAB) de los sectores transporte de ferrocarril, tranvías y trolebuses, metro, ómnibus, taxis y automotores de carga, como porcentaje del total del VAB del sector Transporte y Comunicaciones de acuerdo con datos del SCN del INEGI.

³⁵⁶ Tomando en cuenta que el Excedente Bruto de Operación proviene de disminuir a la Producción de Mercado, la remuneración de asalariados, el consumo intermedio y los impuestos indirectos netos.

Cuadro VIII.15 (Conclusión)

G	Sector Educación	44 330,0	49 836,1	55 388,4
H	Sector Cultural	38 519,9	42 419,7	49 416,6
I	Sector Petrolero	8 345,4	8 879,5	10 988,0
J	ENO Sectores Especiales (E+F+G+H+I)	382 712,5	399 816,3	447 137,0
K	Utilidad Corporativa Teórica base para ISR (D-J)	1 047 627,5	1 114 162,7	1 311 322,6

Fuente: Sistema Cuentas Nacionales, INEGI, con estimaciones propias.

C.3 Deducciones teóricas del impuesto sobre la renta no capturadas por el ENO

Partiendo del valor estimado para la Utilidad Corporativa Teórica es necesario aún realizar algunos ajustes adicionales antes de alcanzar el valor estimado de la Utilidad Fiscal Teórica de ISR empresarial. Dentro de estos ajustes resaltan aquellos gastos deducibles para efectos de ISR que realizan las empresas, pero que no son capturados en el concepto de ENO³⁵⁷. En términos generales, estos ajustes se refieren a los conceptos de aportaciones para fondos de pensiones, intereses, arrendamientos de terrenos, gastos de previsión social y donativos.

C.3.1 Aportaciones para fondos de pensiones

Por definición³⁵⁸, el agregado de remuneración de asalariados que es deducido del valor agregado bruto junto con otros conceptos para llegar al ENO, incluye no solo el valor de los sueldos y salarios pagados en efectivo y en especie a los empleados, sino también los pagos que los empleadores efectúan a los fondos de seguridad social. Con el objeto de llegar a una mejor aproximación de la base teórica del impuesto, es necesario ajustar el concepto de UCT con el valor estimado de la deducción de las aportaciones efectuadas por los patrones para la creación o incremento de reservas para fondos de pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social.

La fuente de información para la estimación de la deducción potencial que por este concepto realizarían las empresas contribuyentes del ISR, así como el de otros que se describen más adelante, proviene de información obtenida por el Servicio de Administración Tributaria (SAT)³⁵⁹. Con base en esta información se obtuvo que el cociente entre el valor de las aportaciones para fondos de pensiones y el valor aproximado del equivalente al ENO de las empresas³⁶⁰, es de 0,1200. De esta forma, la deducción teórica por concepto de aportaciones para fondos de pensiones se obtuvo multiplicando dicho factor por el UCT estimado anteriormente. El resultado de este ajuste se muestra en el cuadro VIII.16³⁶¹.

³⁵⁷ A nivel de ENO se estaría tan solo reconociendo las deducciones relativas a las remuneraciones de asalariados, consumo intermedio y de capital fijo.

³⁵⁸ De acuerdo con el Glosario Completo del Sistema de Cuentas Nacionales del INEGI.
www.inegi.gob.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/glogen/default.aspx?t=SCA&s=est&c=10544

³⁵⁹ Para efectos del presente estudio se obtuvo de parte del SAT algunas razones financieras o coeficientes técnicos sobre algunos conceptos deducibles para efectos del ISR. Dichas razones financieras fueron obtenidas de una muestra de 1.850 personas morales para el ejercicio fiscal 2006.

³⁶⁰ El valor equivalente al ENO en la muestra de declaraciones fiscales se obtuvo de sustraer al total de ingresos acumulables de las empresas los siguientes conceptos: sueldos y salarios pagados, depreciación de activos fijos y costos y gastos de operación.

³⁶¹ Los estudios realizados anteriormente tanto por el CIDE como por el ITAM (CIDE 2005, ITAM 2006) aproximan la deducción por este concepto a través de una estimación del excedente de operación de las AFORES (fondos privados para el retiro de los trabajadores). Al utilizar o estimar información oficial para aproximar un valor teórico de una

C.3.2 Intereses

Para efecto de modelar la deducción de intereses devengado a cargo de las empresas se utilizó el saldo neto de los intereses a favor (usos) y a cargo (recursos) de los sectores financiero y no financiero, según información proveniente de las Cuentas por Sectores Institucionales del SCN.

C.3.3 Arrendamiento de terrenos

El concepto de arrendamiento de bienes y servicios es contabilizado en forma diferente por el SCN del INEGI, dependiendo la naturaleza de los mismos. La renta de edificios, maquinaria y equipo por parte de las empresas es registrada como consumo intermedio, como parte de los servicios que es consumido por las empresas para generar bienes o servicios. Consecuentemente, la deducción correspondiente a este tipo de arrendamiento ha sido incluida dentro del ENO de los sectores financiero y no financiero. Por otra parte, el SCN registra el valor de Renta de la Tierra por separado, como parte del concepto Renta de la Propiedad, y se refiere específicamente al arrendamiento de tierras y terrenos. Con el objeto de incluir dentro del cálculo de la base potencial del ISR el valor total por concepto de arrendamiento, el Cuadro 16 muestra como un concepto adicional de deducción la renta de terrenos.

C.3.4 Gastos de previsión social

Además de las aportaciones por concepto de seguridad social y de fondos para el retiro de los trabajadores, la LISR permite a las empresas deducir aquellas erogaciones de carácter social otorgadas en forma general a sus trabajadores y a sus familias. Este tipo de gastos se encuentran típicamente asociados con instalaciones deportivas, comedores, entradas gratuitas a centros culturales y de entretenimiento, entre otras³⁶².

Debido a la dificultad de asociar este concepto deducible para ISR con alguna variable macroeconómica, a partir de información proporcionada por el SAT se obtuvo el cociente entre el gasto de previsión social y la aproximación de lo que sería el ENO para una muestra de empresas. Dicho coeficiente arrojó el valor de 0,0246, mismo que al ser multiplicado por el valor del UCT estimado para cada uno de los ejercicios fiscales en estudio, se obtuvo la aproximación del valor de esta deducción, como se muestra en el Cuadro VIII.16.

C.3.5 Donativos

Para aproximar el valor de la deducción de las empresas por concepto de donativos se recurrió nuevamente a la información proporcionada por el SAT en términos de razones financieras. Tomando como base una muestra de 1.850 contribuyentes, las empresas erogan en promedio la mitad de un punto porcentual del valor de los ingresos, menos deducciones. A partir de este dato se aproximó el valor teórico de la deducción de donativos al multiplicar la UCT de cada ejercicio por un coeficiente de 0,0054.

variable de naturaleza elusiva, tal como lo sería el cálculo del potencial del ISR empresarial, se corre el riesgo de una subestimación de la variable en estudio, toda vez que los agentes económicos que evaden la carga del ISR, especialmente aquellos que operan desde la informalidad, tienden naturalmente a evadir también el cumplimiento de otras obligaciones formales, tal como la aportación a las AFORES.

³⁶² El ingreso no monetario que perciben los trabajadores con motivo de los gastos autorizados de previsión social de sus patrones, está exento para efecto de ISR de personas físicas, hasta determinado límite.

CUADRO VIII.16
UTILIDAD FISCAL TEÓRICA BASE PARA EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA
EMPRESARIAL

(En millones de pesos corrientes)

	2002	2003	2004
A Utilidad Corporativa Teórica base para ISR	1 047 627,5	1 114 162,7	1 311 322,6
B Aportaciones s/ sueldos	125 715,3	133 699,5	157 358,7
C Intereses	58 720,4	60 042,1	69 075,3
D Arrendamiento de Terrenos	32 802,7	35 440,5	37 603,5
E Previsión Social	25 771,6	27 408,4	32 258,5
F Donativos	5 657,2	6 016,5	7 081,1
G Estimación Deducciones Adicionales (B+C+D+E+F)	248 667,2	262 607,0	303 377,1
H Utilidad Fiscal Teórica (A-G)	798 960,3	851 555,7	1 007 945,4

Fuente: Sistema Cuentas Nacionales, INEGI, con estimaciones propias.

El cuadro VIII.16 muestra el saldo de las deducciones adicionales para efecto del cálculo de la base teórica del ISR; es decir, aquellos gastos que realizan las empresas deducibles para efecto del impuesto y que no son considerados dentro del concepto de ENO dentro de las cuentas nacionales.

Al disminuir el valor de las deducciones adicionales del ISR al saldo de la UCT se obtiene la Utilidad Fiscal Teórica base para el cálculo del ISR potencial.

C.4 Estimación del impuesto sobre la renta empresarial teórico

De acuerdo con la LISR, la base del impuesto es técnicamente denominado Resultado Fiscal. Para llegar al valor teórico de este concepto es necesario reducir las pérdidas de ejercicios anteriores a la Utilidad Fiscal teórica obtenida anteriormente. El monto acumulado de dichas pérdidas fue proporcionado por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) para el estudio realizado por el ITAM (ver ITAM 2006). El ISR teórico, antes de créditos fiscales, es aproximado multiplicando la tasa del impuesto al resultado fiscal teórico³⁶³.

Antes de determinar el valor del ISR potencial para cada uno de los ejercicios fiscales en estudio es necesario disminuir el monto de los créditos fiscales. Para efectos del presente cálculo se utilizó el crédito al salario y el estímulo para investigación y desarrollo de tecnología. El monto de los créditos fiscales fue obtenido del Presupuesto de Gastos Fiscales publicado por la SHCP durante los ejercicios fiscales 2004 y 2003³⁶⁴.

El cuadro VIII.17 presenta el valor nominal del potencial teórico del ISR para personas morales en México para el periodo 2002-2004³⁶⁵ utilizando la metodología de cuentas nacionales. Como porcentaje del PIB, dicho potencial equivale en promedio a 3,1 por ciento durante el periodo en estudio.

³⁶³ La tasa corporativa de ISR aplicable en México se ha venido reduciendo durante los últimos años, tal como ha sucedido en países de diferentes regiones del mundo, incluyendo América Latina. La tasa aplicable para el periodo 2002 – 2004 fue de 35, 34 y 33 por ciento.

³⁶⁴ Ante la falta de publicación del PGF para el ejercicio 2002, se realizaron estimaciones para aproximar el valor de los créditos fiscales para dicho año utilizando como base el promedio de los montos publicados para 2003 y 2004 como porcentaje del PIB.

³⁶⁵ Como puede apreciarse a lo largo de esta sección, el principal insumo de información para la estimación de la evasión de ISR para Personas Morales es la desagregación de la cuenta Excedente Bruto de Operación (EBO) por sectores institucionales, publicada por el INEGI. A la fecha de la realización del presente estudio, las últimas cifras disponibles corresponden a 2004.

CUADRO VIII.17
IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL TEÓRICO
(En millones de pesos corrientes)

	2002	2003	2004
A Utilidad Fiscal Teórica	798 960,3	851 555,7	1 007 945,4
B Perdidas Ejercicios Anteriores	146 780,0	129 242,0	155 378,0
C Resultado Fiscal Teórico (A-B)	652 180,3	722 313,7	852 567,4
D ISR Teórico antes de Créditos Fiscales (C*tasa ISR)	228 263,1	245 586,6	281 347,3
E Créditos Fiscales:	32 554,7	34 146,0	33 221,0
F ISR Empresarial Teórico	195 708,4	211 440,6	248 126,3

Fuente: Sistema Cuentas Nacionales, INEGI, con estimaciones propias.

C.5 Estimación de la evasión de impuesto sobre la renta empresarial

Finalmente, de la comparación entre la recaudación de ISR potencial y observada se obtiene el valor aproximado de la brecha de cumplimiento o evasión del impuesto para personas morales. De esta forma, el tamaño de la evasión del ISR para el periodo 2002-2004 representa en promedio 38 por ciento del potencial teórico, esto es, 1,2 por ciento del PIB.

CUADRO VIII.18
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EMPRESARIAL
(En millones de pesos corrientes)

	2002	2003	2004
A ISR Empresarial Teórico	195 708,4	211 440,6	248 126,3
B ISR Observado	131 990,0	136 548,0	133 536,0
C Evasión Estimada:			
Nominal (A-B)	63 718,4	74 892,6	114 590,3
% de ISR Teórico	33%	35%	46%
% del PIB	1,0%	1,1%	1,5%

Fuente: Sistema Cuentas Nacionales, INEGI, con estimaciones propias.

Durante el periodo 2002-2004, el PIB registró un crecimiento anual promedio de 2,8 anual por ciento en términos reales, mientras que la recaudación por concepto de ISR para personas morales, incluyendo el impuesto complementario al activo, cayó en 6,8 por ciento en términos reales para el mismo periodo. Por su parte el valor aproximado del ISR teórico aumentó en 4,4 por ciento real en promedio durante dichos años. De la lectura de estos indicadores (cuadro VIII.18) se puede inferir un incremento importante en la brecha entre el ISR potencial y real en México por parte de las empresas durante 2002-2004.

Sin embargo, es necesario, realizar algunas consideraciones adicionales que permitan identificar con mayor claridad las causas de esta contracción en los ingresos provenientes del ISR empresarial, en particular durante el ejercicio 2004.

De acuerdo con información publicada por la SHCP, la baja recaudación del ISR mostrada para 2004 es explicada principalmente por un comportamiento inusual en las devoluciones del impuesto³⁶⁶. Con base en cifras reportadas por el SAT, las devoluciones por concepto de ISR en 2004 prácticamente duplicaron las de 2003. Durante el ejercicio 2004, el fisco federal devolvió impuestos

³⁶⁶ De acuerdo con el IV Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda, publicado por la SHCP, durante 2004 el SAT abatió un rezago acumulado de devoluciones pendientes de años anteriores. Adicionalmente se efectuaron devoluciones extraordinarias por concepto de fallos judiciales decretados en contra del fisco federal, en particular por concepto del crédito al salario.

por la cantidad de 28.365 millones de pesos, comparados contra 15.209 y 12.828 millones de pesos en 2003 y 2002, respectivamente.

CUADRO VIII.19
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE
LA RENTA EMPRESARIAL (AJUSTADA)
(En millones de pesos corrientes)

		2002	2003	2004
A	ISR Empresarial Teórico	195 708,4	211 440,6	248 126,3
B	ISR Observado ^a	131 990,0	136 548,0	147 882,5
C	Evasión Estimada:			
	Nominal (A-B)	63 718,4	74 892,6	100 243,8
	% de ISR Teórico	33%	35%	40%
	% del PIB	1,0%	1,1%	1,3%

Fuente: Sistema Cuentas Nacionales, INEGI, con estimaciones propias.

^a La recaudación observada en 2004 fue ajustada para aislar el efecto de las devoluciones extraordinarias.

Con el objeto de llegar a una estimación más realista del fenómeno de la evasión del ISR, el cuadro VIII.19 muestra un nuevo cálculo aislando el efecto atípico mostrado por las devoluciones de impuestos en 2004. Para tal efecto se tomó como supuesto que las devoluciones de ISR durante 2004 ascendieron a una cantidad equivalente al promedio mostrado durante 2002 y 2003, ejercicios que mostraron una tendencia relativamente estable.

Una vez efectuado el ajuste correspondiente, la evasión del ISR para 2004 se reduce del 46 al 40 por ciento, como proporción del ISR teórico. A pesar de ello, el comportamiento de la evasión estimada durante el periodo en estudio sigue mostrando una tendencia alcista, incluso después del ajuste. La evasión promedio durante el periodo 2002-2004 asciende ahora a 36,1 por ciento, lo que representa en promedio 1,1 por ciento del PIB para dichos años. Ajustado por el efecto de las devoluciones extraordinarias, el ISR recaudado por concepto de ISR durante el mismo periodo mostró una contracción real de 1,9 por ciento en promedio, a pesar del incremento en más del 4 por ciento en términos reales del ISR potencial teórico.

De los resultados obtenidos se infiere que la reducción en la recaudación del ISR en términos reales durante 2002-2004 está asociada con aumentos en los niveles de evasión o elusión del impuesto. Es probable que durante dicho periodo se hayan presentado algunos otros eventos, además del aspecto de las devoluciones de impuesto anteriormente señaladas, que permitan explicar la baja recaudación relativa de ISR. Sin embargo, ante la ausencia de información oficial adicional al respecto, la aplicación consistente, aunque perfectible, de la metodología utilizada a lo largo de este estudio apunta hacia una presencia importante del fenómeno de evasión fiscal de ISR empresarial en México durante dicho periodo.

Desde un horizonte de tiempo más amplio se observa que el nivel de ingresos de 2004 representó un punto de inflexión en el comportamiento recaudatorio de ISR para personas morales. De hecho, durante el periodo 2005-2007 los ingresos por ISR, tanto personas físicas como morales, mostraron un aumento equivalente a casi un punto porcentual del PIB. Sin embargo, el rezago en la publicación de Cuentas por Sectores Institucionales del INEGI, fuente de información principal para aplicar la metodología a través de cuentas nacionales, limita el análisis de la evasión para este bienio.

Tal como se mencionó al inicio de esta sección, el resultado de las estimaciones de evasión basadas en cuentas nacionales, en especial aquéllas relativas a los impuestos al ingreso, es altamente sensible a los supuestos utilizados y la información utilizada. Una prueba más de esta aseveración es el diferencial arrojado entre el análisis del ITAM, el CIDE y el presente estudio (cuadro VIII.20). Para el periodo 2002-04, el ITAM encontró una brecha de cumplimiento promedio de 24 por ciento, mientras que el presente estudio arrojó 36 por ciento promedio para el mismo periodo. Cabe sin

embargo subrayar que ambos estudios encontraron una tendencia alcista en el fenómeno evasivo durante 2002-04³⁶⁷.

CUADRO VIII.20
EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA
RENTA EMPRESARIAL, 2002-2004
(En porcentajes)

Límite Superior	36%
CIDE	33%
Límite Inferior (ITAM)	24%

Fuente: ITAM (2006) y CIDE (2006) con estimaciones propias.

Nota: rango de valores según estimaciones empíricas.

A lo largo de lo hasta aquí expuesto se han detectado algunas discrepancias con los resultados del ITAM y el CIDE, en términos de los supuestos utilizados para llegar a los resultados correspondientes. Quizás la más importante es aquella relativa a la inclusión o exclusión de algunos conceptos del EBO relacionados con los sectores preferenciales. No obstante lo anterior y considerando la dificultad inherente para modelar la base del ISR utilizando agregados macroeconómicos como insumo, motivo fundamental que explica la relativa ausencia en la literatura especializada de suficientes estudios empíricos en la materia, la lectura de ambos resultados en conjunto puede servir de punto de partida para posteriores estudios. Tomados en su conjunto, el límite superior de la evasión de ISR para personas morales para el periodo 2002-04 es de 36 por ciento, mientras que el límite inferior se ubicaría en 24 por ciento.

D. Estimación de la evasión en el impuesto sobre la renta de personas físicas

De forma similar al procedimiento seguido para el caso del ISR empresarial, el tamaño de la evasión del ISR de personas físicas es aproximado a partir de la diferencia entre la recaudación observada y el potencial recaudatorio estimado con base en información estadística publicada por el INEGI. Tomando en cuenta las características del impuesto, el presente estudio utiliza la información publicada por la Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH) como el principal insumo estadístico.

A continuación se describen las principales características de la información publicada por la ENIGH, su vinculación con los agregados macroeconómicos contenidos en el SCN y la metodología seguida en el presente estudio para estimar la base potencial del ISR de personas físicas. De la comparación entre la recaudación potencial y real se obtiene la estimación de la evasión del impuesto por los ejercicios fiscales en estudio.

D.1 Ingresos reportados por la ENIGH y su correspondencia con la LISR

Al igual que sucede en los diferentes países en donde se realiza un ejercicio estadístico similar, la ENIGH cuantifica el monto y estructura de los ingresos y gastos que obtiene y eroga una muestra

³⁶⁷ Según ITAM 2006, la evasión asociada con el ISR empresarial fue de 21%, 25% y 26% para el periodo 2002-2004, respectivamente.

de hogares en México en un periodo determinado, con el objeto de hacer inferencias sobre la población total³⁶⁸.

En términos generales, los ingresos netos cuantificados a través de la ENIGH se dividen en monetarios y no monetarios. La primera categoría se refiere a aquellas fuentes de ingreso percibidas como pago al trabajo o participación de un proceso productivo, así como otras indemnizaciones y transferencias corrientes. Por su parte, los ingresos no monetarios se refieren a percepciones obtenidas en especie, tal como el autoconsumo y la renta imputada.

Para efectos de la estimación de la evasión del ISR para personas físicas, es preciso identificar las fuentes de ingresos reportadas por los hogares en la ENIGH con aquellos conceptos gravables para efectos de la LISR. En la medida en que cada fuente de ingreso considerada dentro de la ENIGH es asociada con el régimen tributario correspondiente en la LISR, se hace posible modelar con mayor aproximación la base tributaria de cada individuo encuestado (cuadro VIII.21).

Tal como se apuntó anteriormente, el régimen de tributación para personas físicas en México, como el de la mayoría de los países, está diseñado inicialmente como un impuesto *global* al gravar todas las fuentes de ingreso percibidas por un individuo bajo una misma tarifa marginal³⁶⁹. En un sistema de este tipo, el individuo acumula todas sus rentas netas, independientemente de la fuente de las mismas, para ser gravadas según una estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso.

Por consiguiente, la estimación del ISR potencial podría en principio considerarse un ejercicio relativamente sencillo utilizando los datos de la ENIGH. No obstante, en el caso del régimen de ISR de México este ejercicio enfrenta complejidades para su estimación. El régimen fiscal aplicable a las fuentes de ingreso provenientes de capital - dividendos, intereses y ganancias de capital - representa un caso típico de esta complejidad.

CUADRO VIII.21 CLASIFICACIÓN DE FUENTES DE INGRESO CORRIENTE MONETARIO SEGÚN LA ENIGH

Fuente de Ingreso	Clasificación	Régimen de tributación según LISR
Remuneración por trabajo subordinado	Sueldos, salarios o jornal, comisiones y propinas, horas extras, aguinaldo, bonos, primas vacacionales y reparto de utilidades	Ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado
Trabajo independiente	Ingresos de negocios propios y de empresas que funcionan como sociedades.	Ingresos por actividades profesionales y empresariales
Renta de la propiedad	Alquiler de tierras, casas, edificios y locales, intereses, rendimientos de acciones, dividendos, patentes y marcas.	Ingresos por arrendamiento; por intereses; por dividendos y en general por las ganancias distribuidas por personas morales.
Transferencias	Jubilaciones, becas, donativos, regalos y beneficios monetarios provenientes de programas sociales	Ingresos por salarios y en general por la prestación de un servicio personal subordinado; ingreso por adquisición de bienes
Percepciones financieras y de capital	Retiro de inversiones, préstamos, venta de acciones, herencias y loterías	Ingreso por enajenación de bienes; por obtención de premios
Otros ingresos corrientes	Fuentes de ingreso no consideradas anteriormente	Demás ingresos que obtengan las personas físicas.

Fuentes: Encuesta Nacional de Ingreso y Gastos de los Hogares (ENIGH), Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR).

³⁶⁸ La ENIGH 2006, última encuesta disponible al momento de realizar el presente estudio, incluyó una muestra de 25.443 viviendas en México que representan a 26,5 millones de hogares, tanto en el área urbana como rural.

³⁶⁹ Alternativamente, el impuesto al ingreso personal puede ser diseñado bajo las siguientes opciones: (i) aplicando diferentes tasas de impuesto a diferentes fuentes de ingreso (sistema cedular); (ii) Aplicación de tasas diferenciales a fuentes de ingreso proveniente del trabajo y del capital (sistema dual) y (iii) Gravamen de ingreso a tasa única (*flat tax*).

Para efectos del gravamen de dividendos, la LISR sigue un sistema de integración total entre individuos y empresas de forma tal que las utilidades empresariales que han sido gravadas a nivel corporativo, son distribuidas libres de impuesto a los accionistas personas físicas. Con el objeto de hacer operativo este régimen de integración, las empresas están obligadas a llevar un control contable de aquellas utilidades susceptibles de ser repartidas a los accionistas libres de impuesto por haber sido gravadas previamente a nivel empresarial³⁷⁰. Si bien es cierto que la ENIGH reporta el flujo de ingreso corriente obtenido por los integrantes en forma de distribución de utilidades de las empresas, resulta complejo determinar si dichas utilidades provienen de ingresos corporativos que previamente han pagado ISR.

Los ingresos provenientes de intereses están parcialmente exentos del ISR, dependiendo del origen del instrumento de ahorro que los origina. Así por ejemplo, aquellos intereses provenientes de cuentas de cheques, pensiones o retiros de ahorro pagados por instituciones financieras mexicanas, están exentos del gravamen³⁷¹. El resto de los intereses percibidos por personas físicas están sujetos al ISR sobre su componente real.

En el caso de las ganancias de capital provenientes de enajenación de acciones, la LISR contempla un tratamiento diferencial que depende del mercado de capital en el que dichas ganancias son efectivamente realizadas. Aquellas ganancias de capital realizadas por personas físicas a través de enajenación de acciones que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores y otros mercados bursátiles reconocidos, están exentas del ISR. Cuando las ganancias no son realizadas a través de dichos mercados, las personas físicas están obligadas al pago del ISR³⁷².

Tomando en consideración las particularidades del régimen tributario aplicable a las fuentes de ingreso proveniente de capital, la falta de disponibilidad de información micro para estimar la base gravable de las personas físicas por sus ingresos provenientes de dichas fuentes, así como la relativa propensión por parte de los hogares encuestados para subdeclarar dicho ingreso durante el levantamiento de la ENIGH, la metodología utilizada en el presente estudio resulta inadecuada para producir estimaciones de evasión relativamente confiables³⁷³.

Por lo anterior, el estudio de evasión de ISR para personas físicas basado en la ENIGH que a continuación se describe se ha concentrado en aquellas fuentes de ingresos provenientes de remuneraciones asalariadas y actividades empresariales y profesionales; es decir, aquellas fuentes cuya base teórica es factible de ser modelada por medio de información micro proveniente de la propia ENIGH con mayor confiabilidad³⁷⁴.

D.2 Ajuste del ingreso de la ENIGH a cuentas nacionales

En un escenario en donde los miembros de los hogares encuestados responden fidedignamente las preguntas formuladas durante el levantamiento de la ENIGH, el nivel de ingresos declarado por los individuos expandidos al total de la población debería estar en línea con el monto de ingresos reportado en el agregado por las cuentas nacionales. Finalmente, la información macro reportada en estas cuentas no representa otra cosa sino el agregado de los datos individuales de los agentes económicos.

Orillados probablemente por un sentimiento de escepticismo, algunos individuos sin embargo tienden a subdeclarar el verdadero monto de los ingresos percibidos durante el periodo encuestado. Esta situación se percibe particularmente en los estratos más altos de ingresos de la población, así

³⁷⁰ A través de la Cuenta de Utilidad Fiscal Neta (CUFIN).

³⁷¹ Hasta por depósitos no mayores a un promedio diario de un monto aproximado a 8.500 dólares.

³⁷² La base del impuesto se determina a partir de la diferencia entre el precio de venta y el costo de adquisición del activo.

³⁷³ Para una adecuada estimación de la evasión de ISR por ingresos de capital es recomendable utilizar modelos de *microsimulación* basados en información individual de contribuyentes. Idealmente, esta información es extraída de las bases de datos de la administración tributaria federal, complementada con otras fuentes de información externas.

³⁷⁴ En adición a la dificultad asociada para estimar la base gravable de ingresos de capital para personas físicas, cabe señalar que la SHCP no reporta la recaudación de ISR asociada con ganancias de capital. Para conocer esta información es necesario efectuar una explotación especial de la base de datos del SAT.

como en lo concerniente a los ingresos de capital y en buena medida a la renta empresarial. Por consiguiente, el proceso de modelar la base del ISR de personas físicas a partir de observaciones individuales arrojadas por la ENIGH debe idealmente pasar previamente por un ajuste que permita cerrar la brecha existente entre los agregados micros arrojados por la ENIGH, y las cifras macro contempladas en el SCN. De esta forma se estaría aproximando de una manera más confiable el potencial recaudatorio del impuesto.

Tomando en cuenta que el nivel de subdeclaración de ingresos es altamente sensible a la fuente de ingresos consultada –salarios, actividades empresariales y profesionales–, el ajuste del ingreso de la ENIGH a cuentas nacionales fue realizado en forma diferenciada para las fuentes de ingreso proveniente de remuneración a asalariados y para las actividades empresariales y profesionales.

D.2.1 Remuneración por trabajo subordinado

La ENIGH muestra el ingreso trimestral reportado por los hogares para cada una de las fuentes provenientes de remuneraciones por trabajo subordinado³⁷⁵. El ingreso elevado al año es ajustado al total de la población utilizando el factor de ajuste muestral que publica la ENIGH para cada hogar³⁷⁶. El total de ingresos provenientes de remuneración por trabajo subordinado así obtenido se compara contra el monto observado en el agregado Sueldos y Salarios del SCN³⁷⁷ para el ejercicio fiscal en estudio.

D.2.2 Actividad empresarial, profesional y arrendamiento de inmuebles

Para efecto de aproximar el factor de ajuste a cuentas nacionales para el caso de las fuentes de ingreso proveniente de actividad empresarial y profesional, se utiliza como base la información de los ingresos netos por trabajo independiente publicados por la ENIGH, elevados al año. Dentro de esta categoría se incluyen los ingresos provenientes de negocios propios y las utilidades provenientes de sociedades. Por lo que respecta a la estimación del ingreso que obtienen las personas físicas por concepto de arrendamiento, el presente estudio utilizó la categoría correspondiente al alquiler de terrenos, casas, edificios y locales mostrada en la propia ENIGH.

Una vez que los ingresos muestrales se elevan al año y se ajustan al total de la población, el monto obtenido es comparado contra el total del *ingreso mixto neto* reportado por el SCN del INEGI. Este último concepto es publicado dentro de las CSI, como parte del sector institucional de los hogares que reporta el excedente de la operación productiva y empresarial de unidades económicas no constituidas en sociedades³⁷⁸. Tomando en cuenta las características en las que operan este tipo de empresas en las cuales el propietario típicamente asume el doble papel de administrador y trabajador, el *ingreso mixto neto* fue considerado como una variable idónea para aproximar el valor del potencial recaudatorio del ISR proveniente de actividades empresariales y profesionales.

El factor de ajuste de ENIGH a Cuentas Nacionales estimado para cada uno de los años en estudio muestra un claro sesgo a la subdeclaración de los ingresos.

³⁷⁵ Compuesto por los siguientes conceptos: sueldos, salarios o jornal, destajo, comisiones y propinas, horas extras, aguinaldo, incentivos, bonos, reparto de utilidades y otras prestaciones en efectivo.

³⁷⁶ Para cada uno de los hogares entrevistados en la encuesta el ENIGH asigna un factor que expande la muestra al universo de individuos con características similares en la población total.

³⁷⁷ Este agregado macro es obtenido de la Cuenta de Generación del Ingreso del SCN. La diferencia entre el agregado *Sueldos y Salarios* y el de *Remuneración de Asalariados* es explicada por las contribuciones sociales reales e imputadas, rubro que no es gravado por la LISR y por consiguiente es excluido para efecto de estimar el factor de ajuste a cuentas nacionales.

³⁷⁸ La cuenta de producción del sector hogares está dividida en dos partes: (i) De no mercado, que incluye la producción para uso final propio (renta imputada y servicio doméstico) y el auto consumo agrícola y (ii) De mercado, constituido principalmente por las actividades económicas informales y por el servicio profesional independiente. El ingreso mixto neto está compuesto básicamente por esta última parte.

CUADRO VIII.22
FACTOR DE AJUSTE DE ENIGH A CUENTAS NACIONALES
POR TIPO DE FUENTE DE INGRESO

	2004	2005	2006
Remuneración por trabajo subordinado	1,56	1,58	1,51
Ingreso por actividades empresariales, profesionales y arrendamiento	3,28	2,88	3,06

Fuente: Estimaciones propias con información de la ENIGH y del SCN, publicados por el INEGI.

Evalrados por separado, el rubro de ingresos por actividades empresariales, profesionales y por arrendamiento muestra una brecha de subdeclaración superior al de remuneración por trabajo subordinado (cuadro VIII.22). Mientras que en este último rubro, el ingreso subdeclarado representa tan solo 1/3 parte en promedio del nivel de sueldos y salarios reportado en cuentas nacionales, el primero muestra en promedio 2/3 partes de brecha entre los ingresos empresariales reportados en la ENIGH y el ingreso mixto neto según el propio SCN.

D.3 Estimación de la evasión del impuesto sobre la renta para personas físicas

Una vez estimado el factor de ajuste a cuentas nacionales, el potencial recaudatorio de ISR individual es aproximado en tres etapas para cada uno de los años en estudio.

D.3.1 Determinación del impuesto sobre la renta a cargo de cada individuo

En atención al nivel de subdeclaración de los integrantes de los hogares durante el levantamiento de la ENIGH, el ingreso trimestral reportado por cada uno de ellos es anualizado³⁷⁹ y ajustado al alza utilizando el factor de ajuste a cuentas nacionales.

Una vez estimado el ingreso individual anual ajustado por cada miembro del hogar, se aplica la tarifa anual de ISR publicada por el SAT por cada uno de los ejercicios fiscales en estudio. Al respecto, cabe señalar que hasta 2007 la LISR contemplaba un complejo mecanismo de cálculo anual del impuesto que involucraba la aplicación de dos diferentes tarifas marginales, una para la determinación del ISR y otra para la aplicación del subsidio al salario³⁸⁰. Para efectos del cálculo del potencial teórico de ISR, el presente estudio utilizó la tarifa integrada de ISR publicada por el SAT para el cálculo del impuesto anual a cargo³⁸¹.

Una vez determinado el ISR a cargo de cada individuo y en apego a las disposiciones fiscales vigentes en los años en estudio, el impuesto determinado fue disminuido del crédito al salario (CAS) que contempla la LISR para cada nivel de ingreso³⁸². Cabe señalar que el CAS es únicamente

³⁷⁹ Excepto los rubros que componen la remuneración por trabajo subordinado que por su naturaleza son distribuidos por los patrones en forma anual, tales como el aguinaldo y la prima vacacional. Para estos casos se consideró dentro de la base teórica de ISR únicamente el ingreso trimestral reportado por los individuos en la encuesta, aplicando las exenciones que para este tipo de conceptos contempla la LISR.

³⁸⁰ Mecanismo introducido en 1991 para corregir inequidades en la distribución de la carga fiscal entre asalariados que trabajan para empresas que ofrecen diferentes esquemas de prestaciones laborales exentas del impuesto.

³⁸¹ La tarifa integrada considera el subsidio al salario en un 100%, supuesto que es aplicado en el presente estudio considerando que un elevado número de los trabajadores presta sus servicios en empresas que, por su tamaño, no cuentan con la capacidad de administrar paquetes de prestaciones sociales a sus trabajadores.

³⁸² El CAS fue introducido a la LISR en 1993 como una forma no inflacionaria de aumentar el ingreso de los trabajadores de menores ingresos. Si bien es cierto que el mecanismo tuvo relativo éxito para lograr dicho objetivo, a través del tiempo probó ser un subsidio para las empresas al aumentar el ingreso de los trabajadores sin que los recursos adicionales impacte el costo de la nómina.

aplicable para aquellos individuos que sólo perciben ingresos por salarios. Por consiguiente, el modelo utilizado para estimar el ISR a partir de observaciones del ENIGH no sólo excluyó del beneficio a los individuos que percibieron ingresos por renta empresarial, sino también a aquéllos que reportaron ingresos provenientes por ambas fuentes³⁸³.

D.3.2 Determinación del impuesto sobre la renta potencial total por fuente de ingreso

El monto del impuesto potencial fue estimado a partir de aplicar el factor de expansión al ISR determinado para cada individuo de la muestra del ENIGH. Tal como se comentó con anterioridad dicho factor es asignado por la ENIGH a cada uno de los hogares encuestados con el objeto de expandir la muestra al universo de hogares representados por dicha observación.

De los resultados obtenidos y resumidos en el siguiente cuadro, se observa que el ISR potencial en el caso de personas físicas proveniente de ingresos por sueldos y salarios representa en promedio 2,23 por ciento del PIB durante el periodo en estudio, mientras que para el resto de los ingresos objeto de este estudio representan tan solo 1,26 por ciento del PIB. Si bien es cierto que la diferencia entre el tamaño potencial de ambas fuentes de ISR está en línea con el diferencial entre las bases gravables subyacentes –sueldos y salarios e ingreso mixto neto– es importante considerar la magnitud absoluta del ISR potencial que se desprende de las actividades empresariales y profesionales realizadas a pequeña escala en una economía como la de México³⁸⁴.

CUADRO VIII.23
IMPUESTO SOBRE LA RENTA POTENCIAL DE PERSONAS FÍSICAS:
SALARIOS, RENTA EMPRESARIAL, PROFESIONAL Y ARRENDAMIENTOS
(En millones de pesos corrientes)

	2004	2005	2006
Remuneración por trabajo subordinado	202 241,7	197 860,2	216 273
% del PIB	2,4	2,2	2,1
Ingreso por actividades empresariales, profesionales y arrendamiento	120 517,9	110 244,3	118 781
% del PIB	1,4	1,2	1,2

Fuente: Estimaciones propias con información del ENIGH.

D.3.3 Estimación de la evasión del impuesto sobre la renta por fuente de ingreso

Por último, la brecha de evasión de ISR para personas físicas en México es estimada a partir de la diferencia entre el impuesto potencial y el observado. El cuadro VIII.24 presenta un resumen de los resultados así obtenidos. La brecha de evasión es presentada como proporción al impuesto potencial y al tamaño de la economía.

³⁸³ Para lograr esta exclusión se utilizaron herramientas del programa Excel para identificar a aquellos individuos que reportaron ingresos por ambas fuentes a través de un número de referencia compuesto por el número de referencia que para cada hogar e individuo encuestado es asignado por la ENIGH.

³⁸⁴ En ocasiones se soslaya el impuesto al ingreso proveniente de pequeños y medianos negocios que en su gran mayoría operan al margen de la economía formal, por considerarlo marginal. Mas allá de justificados argumentos que en material de equidad tributaria puedan elaborarse, es importante reconocer que el amplio potencial recaudatorio asociado con la operación de esta clase de agentes económicos.

De los resultados obtenidos es importante considerar algunos aspectos:

- La magnitud de la evasión proveniente de ingresos por sueldos y salarios ha venido decreciendo consistentemente durante el trienio en estudio, hasta llegar a niveles sobresalientes de eficiencia recaudatoria.
- Si bien es cierto que la administración de los impuestos provenientes de las pequeñas y medianas empresas representa uno de los retos más complejos para el ente recaudatorio de países de similar tamaño y estructura que el de México, el nivel de evasión cercano al 87 por ciento, en promedio, durante el periodo en estudio, acarrea implicaciones desfavorables para la percepción de equidad del sistema tributario mexicano.
- La magnitud de la evasión asociada a la renta empresarial de personas físicas cercana al 1,1 por ciento del PIB, equivale en el agregado al monto de evasión del ISR empresarial estimada en el Capítulo 2 del presente estudio, a pesar de la diferencia entre los niveles de cumplimiento, esto es 36 por ciento para el caso del ISR empresarial y 87 por ciento para el de personas físicas.
- En el agregado, la evasión estimada equivalente al 36 por ciento en promedio para el caso de personas físicas durante el periodo en estudio, es similar al valor promedio que arroja el estudio para la renta empresarial. La convergencia alrededor de este valor sugiere una importante presencia del fenómeno de evasión en el sistema tributario mexicano.

Tal como se apuntó al inicio del presente estudio, el resultado de las estimaciones de evasión es altamente sensible a la calidad de la información disponible. La utilización de la información publicada por las encuestas ingreso–gasto de los hogares para estimar brechas de evasión está limitada por su propia estructura. Si bien es cierto que tal como seguramente sucede en otros países en donde se practica dicha encuesta, la ENIGH representa una herramienta de primer orden para el análisis y elaboración de políticas públicas, el sesgo hacia la subdeclaración de ingresos representa una seria limitación para el presente estudio. El ajuste de corrección a cuentas nacionales es un paliativo necesario, aunque imperfecto para corregir dicho sesgo³⁸⁵.

CUADRO VIII.24
EVASIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS FÍSICAS:
SALARIOS, RENTA EMPRESARIAL, PROFESIONAL Y ARRENDAMIENTOS
(En porcentajes)

	2004	2005	2006
A) Remuneración por trabajo subordinado:			
% de la base potencial	10,2	7,1	5,8
% del PIB	0,2	0,2	0,1
B) Ingreso por actividades empresariales, profesionales y arrendamiento:			
% de la base potencial	84,7	89,1	87,4
% del PIB	1,2	1,1	1,0
C) Total (A + B):			
% de la base potencial	38	36,4	34,7
% del PIB	1,4	1,2	1,1

Fuente: Estimaciones propias con información de la ENIGH y del SCN, varios años.

No obstante sus limitaciones y las ventanas de oportunidad existentes para mejorar los supuestos utilizados con insumos de información de mayor calidad, la aplicación consistente de una

³⁸⁵ Es imperfecto pues asume un nivel homogéneo de subdeclaración de ingresos para todos los individuos que componen la muestra encuestada.

metodología para medir la brecha entre la recaudación potencial y real representa quizás una de las mejores herramientas gerenciales con la que cuenta las autoridades fiscales de un país para evaluar el desempeño recaudatorio del sistema tributario a través del tiempo.

E. Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de más de veinte años de esfuerzo continuo en materia de reforma fiscal en México, se ha acumulado un vasto y atinado diagnóstico técnico sobre las fortalezas, pero sobretudo las insuficiencias, con las que cuenta el sistema tributario mexicano. El limitado nivel de ingresos públicos en México para financiar la infraestructura social y física que demanda el país de cara al presente siglo, así como deficiencias en el diseño de la estructura de algunos impuestos, representan hechos plenamente identificados y reconocidos. En realidad, la falta de reformas se puede aducir a la alta dependencia de las fuentes de ingreso petrolero, aunado a un marco político-institucional que dificulta la aprobación de reformas estructurales en México. Sin un genuino sentido de urgencia entre los actores involucrados en el proceso de reforma fiscal será difícil seguir caminando hacia la suficiencia, equidad y eficiencia tributarias.

No obstante lo anterior, vale la pena seguir insistiendo en algunos aspectos claves en materia de nivel recaudatorio, evasión y estructura de impuestos directos en México derivados del presente estudio.

a. *Nivel recaudatorio proveniente de impuestos patrimoniales*

Si bien es cierto que México obtiene una mayor proporción de ingresos tributarios provenientes de impuestos al ingreso comparado con el promedio de los países de América Latina –49 contra 33 por ciento– los impuestos patrimoniales recaudados en el país representan menos de dos por ciento del total de ingresos tributarios. En promedio, otros países de América Latina obtienen 12 por ciento del total de ingresos tributarios proveniente de dicha fuente.

Por su relevante incidencia no sólo en el aspecto recaudatorio, sino también en la equidad del sistema tributario, la baja recaudación relativa proveniente de este tipo de tributos representa sin duda uno de los aspectos que mayor atención debe atraer a formuladores de política tributaria para los diferentes ámbitos de gobierno del país: ejecutivo y legislativo, federal y local.

b. *Fortalecimiento del impuesto predial*

La subutilización del impuesto predial es quizás la parte más visible de las insuficiencias en el sistema tributario a la propiedad en México. Las recomendaciones de política en esta materia apuntan generalmente hacia acciones encaminadas a elevar la eficiencia en la administración del tributo mediante la revisión de tratamientos preferenciales otorgados a determinados inmuebles, una permanente actualización de los valores catastrales y mejoras en el proceso de cobranza voluntaria y coactiva.

Sin embargo, en el caso particular de México, es necesario seguir construyendo un arreglo institucional que efectivamente incentive la recaudación del predial en cada uno de los 2 mil 445 municipios del país. La reforma aprobada en 2007 en la que se incluye la recaudación del impuesto predial dentro de la fórmula que determina la transferencia de recursos fiscales a las entidades federativas del país, conocido como Fondo General de Participaciones, va en la dirección adecuada. No obstante, acciones adicionales deberán implementarse para reducir la dependencia de los gobiernos locales a las transferencias federales, de forma tal que aumente la eficiencia del gasto público y la rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

c. *Tratamientos preferenciales y nivel de ingresos públicos*

La relativa baja carga fiscal proveniente de impuestos al consumo en México, más que un nivel extraordinario en los niveles recaudatorios de los impuestos al ingreso, explican la mezcla entre impuestos que gravan el ingreso y los que gravan al consumo en México. La literatura en la materia y la evidencia empírica coinciden en señalar que los impuestos al consumo representan una herramienta

relativamente más eficiente y sencilla para generar ingresos públicos. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en países de similar grado de desarrollo, México sigue apoyando relativamente su recaudación en impuestos al ingreso.

La explicación a los bajos niveles recaudatorios en los ingresos por impuestos al consumo, se encuentra principalmente en la baja productividad por punto de tasa del gravamen del IVA. Si bien es cierto que el nivel de tasas del impuesto en México es competitivo a nivel regional, la recaudación por punto de tasa es de las más bajas de Latinoamérica como consecuencia de un liberal diseño de tratamientos preferenciales, aunado a altos niveles asociados de evasión.

El ISR no ha estado exento de ineficiencias en su diseño. Su capacidad recaudatoria también está limitada por una estructura que prevé amplios tratamientos preferenciales para sectores completos de contribuyentes, sin que medie justificación económica o administrativa alguna, y sin atender a la capacidad contributiva real de los agentes económicos. La práctica internacional ha demostrado la relativa ineficiencia de los sistemas tributarios para lograr objetivos de fomento a la producción, la inversión y el consumo. Los estímulos sectoriales y regionales suelen recaer en proyectos de inversión que de cualquier forma se realizarían, impactando negativamente la simplicidad, equidad, eficiencia y capacidad recaudatoria del sistema tributario en su conjunto.

Parte importante de los esfuerzos de reforma fiscal emprendidos durante las últimas dos décadas se han concentrado en ampliar la base del ISR aplicable a individuos. Sin embargo, aún persisten fuentes de ingresos que gozan de tratamientos especiales, tales como algunos contribuyentes del sector primario y autotransporte, las ganancias de capital, la enajenación de casas habitación, algunos ingresos provenientes de intereses y los derechos de autor.

Mención aparte merecen los tratamientos preferenciales aplicables en materia de remuneración a asalariados. La exención aplicable a gran parte de prestaciones laborales excluye de la base gravable prácticamente a una tercera parte del ingreso del trabajador promedio. Esta exclusión promueve varias distorsiones. Además del evidente costo recaudatorio asociado, se genera inequidad horizontal en el sistema en la medida en que la carga fiscal se distribuye en forma desigual entre individuos con la misma capacidad de pago, pero con diferente composición de ingresos.

Finalmente, la aplicación del crédito al salario ha terminado por promover una elasticidad-ingreso negativa del impuesto con relación al PIB. Esta deficiencia estructural limita seriamente la capacidad del ISR por promover una base estable y suficiente de ingresos públicos a través del tiempo.

d. Presupuesto de gastos fiscales como herramienta de control de tratamientos preferenciales

Los niveles de evasión en México cercanos al 35 por ciento promedio en el caso del impuesto al ingreso no pueden ser plenamente explicados sin tomar en cuenta el diseño de la estructura de los principales impuestos de base amplia. La existencia de amplios tratamientos preferenciales dentro de la legislación tributaria complica el cumplimiento y la administración del impuesto, abriendo amplios espacios para la elusión y evasión fiscal de difícil control para el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

El costo fiscal asociado a tasas diferenciadas, exenciones, créditos, subsidios, facilidades, deducciones y regímenes específicos son esencialmente equivalentes a programas de gasto público, y tienen efectos distributivos similares hacia determinados sectores económicos. Bajo esta concepción, la estructura impositiva del país se convierte no sólo en instrumentos para movilizar ingresos fiscales, sino también en mecanismos de gasto público.

Por mandato de ley, la SHCP prepara un presupuesto de gastos fiscales, mismo que es publicado a través de Internet y enviado anualmente al Congreso de la Unión para su revisión. Si bien es cierto que desde su concepción ha contribuido a los tomadores de decisiones y al público en general a dimensionar los tratamientos preferenciales, su exclusión de los presupuestos anuales de ingresos y egresos limitan su potencialidad como herramienta de información para evaluar y administrar los incentivos fiscales.

Una eventual incorporación de los gastos fiscales al presupuesto de egresos de la Federación permitiría una mayor eficiencia y transparencia de las decisiones de gasto público en México. Mejoras cualitativas y cuantitativas en la preparación y presentación del presupuesto anual podría facilitar el diálogo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y eventualmente llegar a consensos sobre la necesidad de otorgar a cada instrumento de política fiscal un objetivo específico. Cada peso recortado al presupuesto de gastos fiscales, será un peso que será recaudado a través del sistema tributario y que podrá ser liberado para asignarlo a proyectos de mayor rentabilidad social.

e. Simplificación fiscal y evasión tributaria

La estrategia de fortalecer la capacidad contributiva del sistema tributario a través de reformas fiscales, sería insuficiente y limitada si no se contempla el rol que el SAT tiene en esta función. Sin un adecuado alineamiento entre los objetivos de la política y administración tributaria es altamente probable que los esfuerzos unilaterales por incrementar la capacidad contributiva del sistema tributario, resulten ineficaces e incluso contraproducentes.

La mejor contribución que puede hacer la política tributaria a la operación de la administración tributaria, es a través de la simplificación de la legislación fiscal. Si bien es cierto que la estrategia encaminada a cerrar espacios de tratamiento preferencial tiene como subproducto una notable simplificación del sistema tributario, es preciso ubicar a la simplificación como un objetivo explícito dentro de dicha estrategia.

Para lograrlo, al igual que en el caso de los gastos fiscales, es preciso emprender esfuerzos por medir consistente y permanentemente la complejidad del sistema tributario. El esfuerzo de medición y administración de la complejidad fiscal requiere de un trabajo conjunto entre el SAT y la SHCP. Con miras a este propósito se requiere establecer un marco metodológico que permita cuantificar el costo en el que actualmente incurren los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones tributarias.

Una vez medidos e identificados las secciones de la legislación más difíciles de cumplir, la estrategia de simplificación debe ir encaminada hacia proponer reformas que permitan facilitar la interpretación de la legislación fiscal. En la medida en que ambos ámbitos de autoridad fiscal alineen sus estrategias en dicho sentido, será posible abatir consistente y coordinadamente los costos de cumplimiento.

La emisión y el diseño de nuevas normas legales o reglamentarias en materia fiscal por parte de la SHCP, debe incluir la dimensión del costo de cumplimiento como una variable que debe considerarse en la toma de decisiones. Para tal efecto es deseable crear grupos de trabajos conjuntos que permitan identificar *ex ante* posibles problemas de interpretación, redacción confusa, reiteración de términos o mecánicas de cálculo complejas de aplicar, en todas y cada una de las propuestas de reforma legislativa o reglamentaria.

f. Esfuerzos institucionales de cuantificación de la evasión fiscal

En la administración tributaria, como en cualquier gestión de negocios, metas que no son medibles no son alcanzables. A través de una continua medición de la brecha entre la recaudación potencial y real es posible evaluar en el tiempo la eficiencia de las acciones de servicio y control en la promoción de mayores niveles de cumplimiento voluntario. A pesar de la alta sensibilidad de este tipo de modelos de evasión a los supuestos utilizados en el análisis, es importante subrayar su importancia estratégica para la continua evaluación del desempeño del sistema tributario de un país en el logro de los objetivos trazados.

Para el perfeccionamiento de esta medición resulta deseable alimentar los modelos empíricos con mayor información micro extraída de las bases de datos de contribuyentes para lograr aproximaciones más realistas y consistentes a lo largo del tiempo.

Si bien es cierto que los niveles de evasión aproximados a lo largo de este estudio para el caso de México son incompatibles con una administración tributaria eficaz, las acciones de modernización

actualmente en proceso han comenzado a rendir frutos. Durante los últimos años, el SAT ha emprendido un importante esfuerzo de reforma que ha comenzado a reflejarse en mejores niveles operativos. Como ejemplo de ello cabe destacar los avances en materia de defensa jurídica del interés fiscal y en el control de obligaciones de contribuyentes.

Existen fundadas razones para esperar que otras acciones de modernización actualmente llevadas a cabo dentro del SAT, tales como la simplificación de los sistemas de declaración y pago de impuestos, el rediseño y computarización de procesos claves, la implementación de una nueva plataforma tecnológica y el rediseño de nuevos procesos operativos, tanto en áreas sustantivas – servicio al contribuyente, defensa legal, fiscalización y cobranza —como en funciones de soporte – administración de recursos humanos, financieros y materiales, podrán lograr los objetivos deseados en términos de cumplimiento voluntario de obligaciones fiscales en México.

Capítulo IX. Perú: La tributación directa, evasión en el impuesto a la renta y desafíos

Luis Alberto Arias Minaya^{*}

A. Introducción³⁸⁶

El presente estudio tiene como objetivo efectuar un análisis detallado de la tributación directa, con el objetivo de efectuar recomendaciones para mejorar el uso de la misma como instrumento para reducir la desigualdad. En la primera parte del trabajo se describe la performance del sistema tributario de las últimas cuatro décadas, evaluando la evolución del nivel y la estructura de la presión tributaria. En la segunda parte se describe con detalle la evolución de la recaudación del impuesto a la renta y de los impuestos a la propiedad. Además se evalúa la problemática del impuesto predial para tratar de explicar las causas de la baja recaudación de este impuesto.

Una de las principales limitaciones para que los impuestos directos sean instrumentos adecuados para disminuir la desigualdad es la dificultad de cobranza o dicho en otras palabras, la capacidad de la administración tributaria para mejorar la recaudación de estos impuestos. Por ello, en la cuarta y última parte se realiza una estimación de la evasión del impuesto a la renta de las personas y empresas, utilizando la metodología de encuestas de hogares y cuentas nacionales. El estudio finaliza con un conjunto de recomendaciones para mejorar la recaudación de los impuestos directos.

B. El sistema tributario peruano y la importancia de la tributación directa

En el Perú, los ingresos fiscales del Gobierno General han promediado el 17,9% del PIB, en el periodo 1970-2008. En este periodo su comportamiento ha sido altamente cíclico, llegando a un monto equivalente de 23% del PIB, en 1980, y a 10,6% del PIB, en 1989. En los últimos dos años, los

^{*} Consultor Internacional.

³⁸⁶ La versión completa del artículo (incluyendo sus anexos estadísticos) fue publicada en la Serie Macroeconomía del desarrollo N° 95 de la CEPAL y puede consultarse en www.cepal.org/publicaciones.

ingresos han sido ligeramente superiores al 20% del PIB. Los años en donde se han alcanzado picos, han sido aquellos en los que ha habido altos precios de los minerales.

Al igual que en la mayoría de países el componente más importante de los ingresos fiscales del Gobierno General³⁸⁷ ha sido el de los ingresos tributarios, los cuales han representado, en promedio en la presente década, el 85,7% de los ingresos fiscales, correspondiendo a los ingresos tributarios del gobierno central el 73,6%, a las contribuciones sociales, el 10,6%³⁸⁸, y a los impuestos municipales, solo el 1,5%³⁸⁹.

B.1 La evolución del nivel de la carga tributaria

Para fines del presente trabajo, los ingresos tributarios del gobierno general comprenden los ingresos tributarios del gobierno central, los impuestos municipales y las contribuciones sociales para salud³⁹⁰. Cabe señalar que los ingresos tributarios del gobierno central son el componente más importante, representando el 90% de la carga tributaria total.

En el periodo 1970-2007, la presión tributaria (carga tributaria) ha tenido un comportamiento cíclico, con picos en los años 1980, 1985, 1997 y 2007 y valles en los años 1983, 1989 y 2002, tal como se observa en el gráfico IX.1.

En el año 1980 la presión tributaria del gobierno general alcanzó el 19,9% del PIB (en tanto que la presión tributaria del gobierno central fue de 18,2%). En dicho año se dio un auge de los precios de los metales, destacando la recaudación del impuesto a la renta y del impuesto a las exportaciones tradicionales³⁹¹, en ese entonces existente. Además la economía había crecido a la tasa del 7,7%, la segunda tasa de crecimiento más alta desde 1966, en tanto que la demanda interna y las importaciones, determinantes importantes de la recaudación tributaria crecieron en 14,2% y 43,8%, respectivamente. Sin embargo estas tasas de crecimiento no se sostendrían en los años siguientes.

El año 1983 corresponde a un año de recesión económica debido a la aparición del fenómeno de El Niño. El PIB cayó en 9,3%, mientras que la demanda interna y las importaciones disminuyeron 11,3% y 23,7%, respectivamente. Además durante los dos primeros años del gobierno, iniciado en julio de 1980, se había concedido un conjunto de exoneraciones tributarias sectoriales. Todos estos factores conjuntamente con el hecho de que el boom de precios de los metales ya había terminado, contrajeron significativamente la presión tributaria a niveles de 13,4% para el gobierno general y 11,9% del PIB para el gobierno central.

En el año 1985 la presión tributaria se recuperó parcialmente, alcanzando el 16,6% del PIB para el gobierno general y el 15% del PIB para el gobierno central. Esta recuperación se debió principalmente a los sucesivos incrementos de las tasas del impuesto selectivo a los combustibles, acompañados de pequeñas devaluaciones diarias para recuperar el valor real del dólar. Sin embargo, la estructura tributaria dependía excesivamente de los impuestos a los combustibles³⁹², llegándose a sostener que el presupuesto de ingresos estaba “petrolizado”.

³⁸⁷ El Gobierno General comprende al gobierno central, al resto del gobierno central (conformado principalmente por ESSALUD, la Oficina de Normalización Provisional (ONP) y las entidades reguladoras) y a los gobiernos locales. Por conceptos de ingreso, los ingresos fiscales se dividen en ingresos tributarios, contribuciones sociales e ingresos no tributarios

³⁸⁸ Seguridad social: 9%; y Sistema Público de Pensiones: 1,6%. Cabe señalar que en 1993 se crearon los fondos de pensiones privados, los cuales coexisten con el Sistema Público.

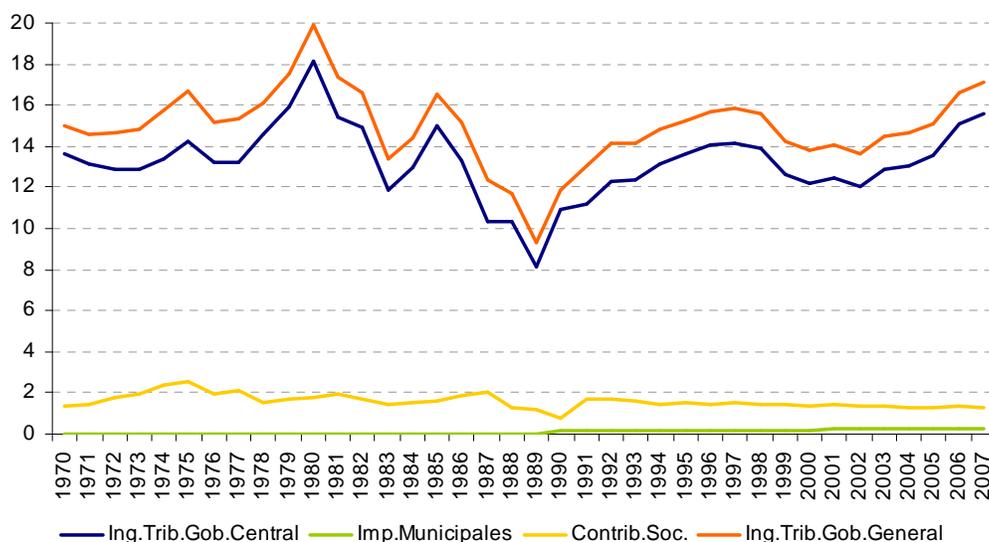
³⁸⁹ Los gobiernos regionales, creados en el año 2003 no tienen potestad para crear ni cobrar impuestos.

³⁹⁰ El sistema de pensiones, fue público entre 1970 y 1992, actualmente es principalmente privado.

³⁹¹ Este impuesto gravó a las exportaciones tradicionales con una tasa que llegó hasta 17,5%.

³⁹² Como también de los impuestos al comercio exterior.

GRÁFICO IX.1
INGRESOS TRIBUTARIOS Y CONTRIBUCIONES SOCIALES
DEL GOBIERNO GENERAL³⁹³ 1970–2007
(En porcentaje del PIB)



Fuente: BCRP, SUNAT y SICON.

El año de 1989 fue el del colapso del sistema tributario, la presión tributaria disminuyó a niveles de un dígito siendo de 9,3% del PIB para el gobierno general y 8,9% del PIB para el gobierno central. El congelamiento del tipo de cambio, los subsidios a los combustibles y la hiperinflación, contribuyeron a erosionar las bases tributarias de un sistema tributario “petrolizado” y altamente dependiente de los impuestos al comercio exterior. Adicionalmente, una administración tributaria débil poco pudo hacer para evitar el desplome.

Con posterioridad, la presión tributaria creció sostenidamente en el periodo 1990-1997³⁹⁴, como consecuencia de una reforma tributaria global iniciada en 1991, que comprendió tanto una simplificación de la política tributaria mediante la eliminación de exoneraciones tributarias y de impuestos de escasa recaudación, cuanto una profunda reforma de la administración tributaria³⁹⁵. Como consecuencia de esta reforma la presión tributaria alcanzó el 15,9% del PIB para el gobierno general y el 14,2% del PIB para el gobierno central.

Sin embargo a partir de 1998 se inicia nuevamente un ciclo descendente de la carga tributaria, como consecuencia de la crisis económica y de las exoneraciones y beneficios tributarios concedidos en los últimos años del gobierno de Alberto Fujimori³⁹⁶. Este estancamiento duraría hasta el año 2002, año en el que se alcanza una presión tributaria del gobierno general de 13,7% del PIB y de 12,1% para el gobierno central.

A partir del año 2003 el escenario cambia significativamente por varias razones:

- la economía peruana ingresó a un periodo de crecimiento sostenido de la producción;

³⁹³ Incluye impuestos municipales: 1990–2000 (estimado); 2001–2006 (ejecutado) y 2007 (presupuestado).

³⁹⁴ Luego de que el país saliera de la hiperinflación de finales de la década del 80.

³⁹⁵ En febrero de 1991 se puso en funcionamiento la SUNAT, una entidad autónoma técnica y financiera, que forjó su éxito en base a la selección de personal moralmente idóneo y altamente calificado.

³⁹⁶ Fue particularmente negativo para la recaudación el beneficio de doble depreciación de activos deducible de las utilidades para las empresas que se reorganizaran.

- el escenario internacional se tornó favorable debido a que la economía mundial inició una fase expansiva del ciclo económico; en particular el crecimiento de países como China e India impulsó un auge sostenido del precio de los metales; y
- se retoman algunos aspectos de la reforma de la administración tributaria de inicios de los 90s.

Como consecuencia de estos factores positivos la presión tributaria tomó un nuevo impulso y creció sostenidamente en el periodo 2003-2007, hasta alcanzar en el año 2007 una presión tributaria global de 17,1% del PIB para el gobierno general y de 15,6% del PIB para el gobierno central, el mayor nivel desde 1981.

El buen comportamiento de la recaudación permitió que en este último periodo se eliminaran algunos impuestos como el que gravaba a las planillas³⁹⁷ y se redujeran aranceles e impuestos selectivos a los combustibles. Cabe señalar sin embargo que en el mismo periodo se elevó la tasa del Impuesto General a las Ventas (IGV) de 18% a 19% y se creó el Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF).

B.2 La evolución de la estructura de la carga tributaria

El análisis de las categorías de impuestos³⁹⁸ revela importantes cambios en las tendencias de la tributación en el Perú en las últimas décadas.

La recaudación del impuesto a la renta ha tenido una significativa variabilidad. Durante la década del 70, el promedio de la recaudación de este impuesto fue de 3,7% del PIB. En 1980 se alcanza un pico de 5,8% del PIB, debido al boom de precios de los metales que impulsó la recaudación de las empresas mineras. A partir de dicho año disminuyó sostenidamente hasta el año 1990 (ver gráfico IX.2), primero como consecuencia de menores precios de los metales, luego como consecuencia del otorgamiento de beneficios tributarios, que caracterizó al segundo gobierno de Belaúnde y finalmente como consecuencia de la hiperinflación y de una débil administración tributaria.

A partir de 1991, se inicia la recuperación de la recaudación tanto por la eliminación de exoneraciones tributarias, cuanto por la acción de la SUNAT, cuyos programas de fiscalización si bien estuvieron dirigidos a mejorar la recaudación del IGV, tuvieron también impacto en una mejor recaudación del impuesto a la renta. Esta tendencia creciente tendría su pico en 1996, año en que la recaudación del impuesto a la renta alcanza el 3,7% del PIB, nivel similar al promedio de la década del 70. El periodo 1999-2002 fue de baja recaudación del impuesto a la renta, tanto por el uso de escudos fiscales provenientes de beneficios tributarios de doble depreciación de activos otorgados a las empresas que se reorganizaban o a la revaluación de concesiones mineras, cuanto por la crisis económica internacional.

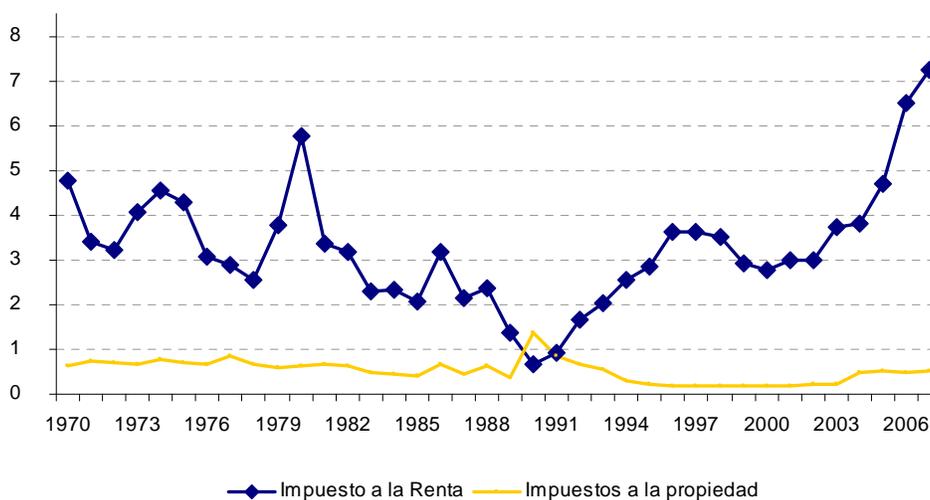
A partir del año 2003, la recaudación crece de manera significativa impulsada principalmente por el boom de los metales y por un crecimiento sostenido de la economía peruana. En el año 2007 la recaudación alcanza un monto equivalente al 7,2% del PIB, el nivel más alto del periodo. Contrariamente al impuesto a la renta, los impuestos a la propiedad no han tenido una participación significativa en la recaudación. Los montos recaudados han sido, con excepción del año 1990, siempre inferiores al 1% del PIB, con un mayor nivel en la década de los 70s y 80s, años en los que se gravaba el patrimonio empresarial y la revaluación de los activos. El pico del año 1990, corresponde a la creación de una contribución patrimonial extraordinaria equivalente al 1% del patrimonio neto de las empresas y personas³⁹⁹. El ligero aumento a partir del año 2004 coincide con el año de creación del Impuesto las Transacciones Financieras.

³⁹⁷ Denominado Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES) que gravaba las remuneraciones con una tasa del 2%.

³⁹⁸ En este trabajo se utiliza la clasificación de impuestos del Manual de Finanzas Públicas del FMI.

³⁹⁹ La creación de esta contribución fue parte de un conjunto de medidas del programa de estabilización económica aplicado en julio de 1990. La recaudación de la contribución fue equivalente al 0,4% del PIB.

GRÁFICO IX.2
INGRESOS POR IMPUESTO A RENTA E IMPUESTO A LA PROPIEDAD DEL
GOBIERNO GENERAL⁴⁰⁰: 1970–2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCR.

La recaudación de los impuestos a los bienes y servicios, comprende el Impuesto General a las Ventas (IGV)⁴⁰¹ y el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC). En el periodo analizado se puede considerar tres etapas (gráfico IX.3).

La primera, que va desde el año 1970 hasta el año 1985, en que la recaudación fue creciente, coincidente primero con la introducción del IGV a partir de 1976, y segundo con el aumento gradual y sostenido del ISC a los combustibles a partir de 1984. La segunda, desde 1986 hasta 1989, en que la recaudación disminuyó significativamente debido a que la tasa del IGV se redujo de 14% a 6%, y la hiperinflación erosionó la recaudación en términos reales. La tercera, a partir de 1990, en el que la tasa del IGV se elevó nuevamente a 14%, aumentándose sostenidamente la recaudación del IGV, mediante aumentos en la base tributaria, y reduciéndose las tasas del ISC que grava a los combustibles.

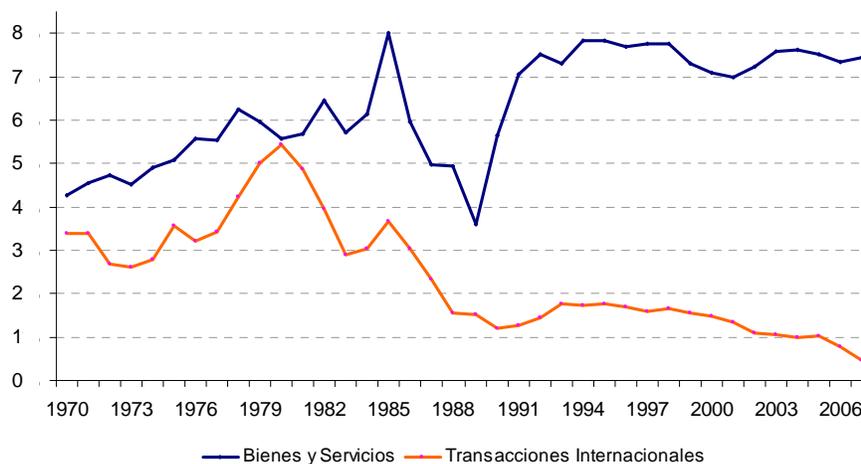
En cuanto a los impuestos que gravan a las operaciones internacionales, la clara tendencia a partir de 1980 es una menor dependencia de estos impuestos, primero como consecuencia de la eliminación de los impuestos a las exportaciones, y a partir de 1990, mediante una reducción gradual de los aranceles a las importaciones (ver el siguiente gráfico).

Como consecuencia de los comportamientos descritos en los párrafos precedentes, se puede sostener que la estructura tributaria ha experimentado cambios importantes en las cuatro últimas décadas. Para identificar estos cambios en el siguiente cuadro se presenta la estructura tributaria correspondiente al año de inicio de cada década junto con el año 2007. Para una mejor comparación se incluye la recaudación del IGV y del ISC separadamente.

⁴⁰⁰ Ver nota 6.

⁴⁰¹ Impuesto tipo valor agregado.

GRÁFICO IX.3
IMPUESTO A LOS BIENES Y SERVICIOS Y TRANSACCIONES INTERNACIONALES
DEL GOBIERNO GENERAL: 1970-2007
(En porcentajes de PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCR.

CUADRO IX.1
INGRESOS TRIBUTARIOS DEL GOBIERNO GENERAL⁴⁰² 1970-2007
(En porcentajes)

	1970	1980	1990	2000	2007
Rentas y ganancias de capital	32	29	6	20	42
Propiedad	4	3	12	1	3
Otros directos	0	0	0	4	0
Bienes y servicios	28	28	47	51	44
IGV	20	19	12	37	36
ISC	8	9	35	13	7
Otros	0	0	0	1	0
Transacciones internacionales	22	27	10	11	3
Otros	4	4	19	3	1
Contribuciones Sociales	9	9	6	10	7
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia basado en datos de BCR.

A partir de la observación de este cuadro se puede decir que las principales tendencias son:

- El aumento en la participación de los impuestos a la renta, influenciado por el boom de precios de los metales.
- La reducida participación de los impuestos a la propiedad
- La creciente participación de los impuestos a los bienes y servicios, en particular la del IGV. Cabe anotar la importancia que tuvieron los impuestos selectivos a finales de la década del 90, como ya se ha señalado.
- La disminución de la participación de los impuestos a las transacciones internacionales.

⁴⁰² Ver nota 6.

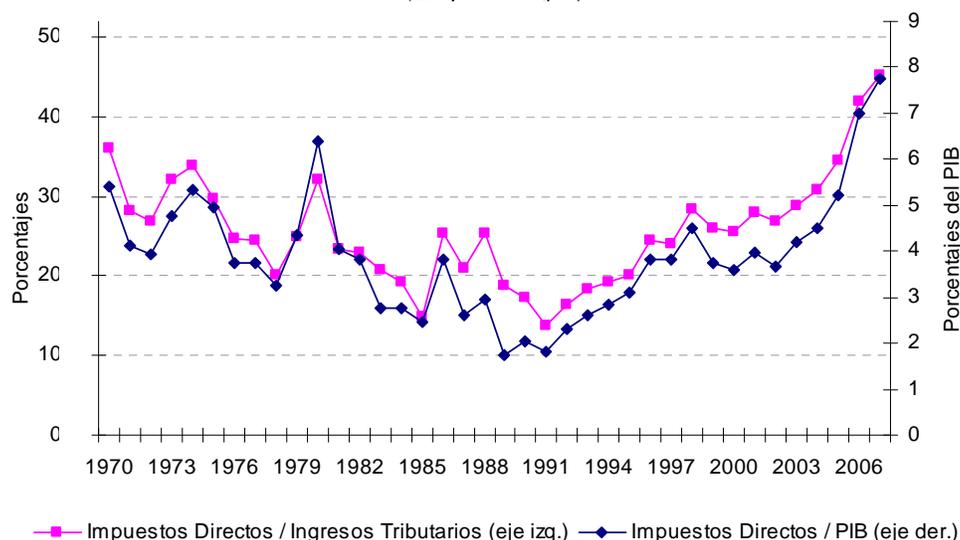
C. La recaudación de los impuestos directos en el Perú

En esta parte del presente trabajo se desarrolla una visión panorámica de la recaudación de los impuestos directos, en particular del impuesto a la renta y de los impuestos que gravan la propiedad.

La recaudación de los impuestos directos ha crecido significativamente a partir de inicios de la década del 90. Este incremento ocurre en cuanto a la participación de los impuestos directos en la recaudación total y como en porcentaje del PIB.

Respecto al primer indicador, la participación de los impuestos directos en la recaudación total crece desde 14%, en 1990, hasta 45%, en el 2007. Respecto al segundo indicador, los impuestos directos como porcentaje del PIB, aumentaron desde 1,8%, hasta 7,6%, en el 2007. Ambas tendencias se presentan a continuación en el gráfico IX.4. Como veremos más adelante, esta evolución ha estado asociada a la evolución del impuesto a la renta.

GRÁFICO IX.4
IMPUESTOS DIRECTOS DEL GOBIERNO GENERAL⁴⁰³: 1970–2007
(En porcentajes)



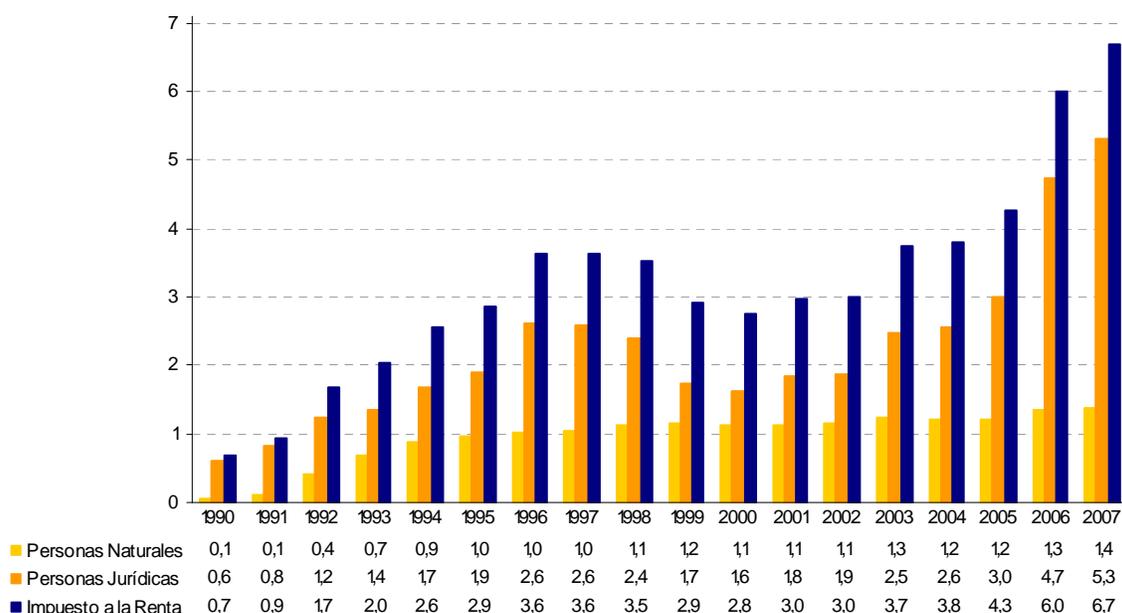
Fuente: Elaboración propia en base a datos de BCR.

C.1 El impuesto a la renta

La recaudación del impuesto a la renta ha crecido significativamente en los últimos años, tal como se aprecia en el gráfico siguiente:

⁴⁰³ Ver nota 6.

GRÁFICO IX.5
IMPUESTO A LA RENTA POR TIPO DE CONTRIBUYENTE 1990-2007
 (En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia basada en datos de SUNAT.

Nota: El impuesto a la renta de las personas naturales incluye el impuesto que grava la distribución de dividendos.

C.1.1 El impuesto a la renta de las personas naturales

Una característica del impuesto a la renta, en el Perú, es la escasa participación en el impuesto de la parte correspondiente al IRPN. Solo cuando la recaudación del IRPJ decayó a fines de la década pasada, la participación del IRPN estuvo alrededor del 40%, pero en la actualidad ésta apenas alcanza el 19%. Esta escasa participación es consecuencia del escaso rendimiento del impuesto y de su relativo estancamiento. Así mientras la recaudación del IRPJ creció de 1,6% del PIB a 5,8% del PIB desde el año 2000 hasta la fecha, la recaudación del IRPN solo lo hizo de 1,1% del PIB a 1,4% del PIB, en un contexto de ciclo económico expansivo.

Un segundo aspecto resaltante de la estructura del IRPN, es que si bien el impuesto está diseñado para gravar las rentas del capital y las rentas del trabajo, la mayor recaudación proviene de las rentas del trabajo debido a que la mayor parte de las rentas del capital están inafectas o exoneradas.

En el cuadro siguiente se observa como la participación de las rentas del capital (primera y segunda categoría) representa menos del 20% del total, en tanto que las rentas del trabajo (cuarta y quinta categoría) representan casi el 80%.

CUADRO IX.2
IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS NATURALES
 (En porcentajes)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Primera categoría	7,9	8,2	7,9	7,4	6,9	6,2	5,9	5,4	4,9	4,7
Segunda categoría	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	3,7	5,2	7,5	12,4	13,1
Cuarta categoría	12,1	11,6	11,0	13,6	13,3	12,5	12,0	11,9	10,9	8,8

(Continúa)

Cuadro IX.2 (Conclusión)

Quinta categoría	76,1	76,3	77,5	75,8	77,5	74,5	73,1	71,2	68,1	69,8
Regularización PN	3,5	3,6	3,2	2,9	2,0	3,1	3,7	3,9	3,6	3,6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUNAT.

Notas:

Primera categoría: arrendamiento de bienes muebles e inmuebles.

Segunda categoría: dividendos, ganancias de capital y rendimientos de activos financieros.

Cuarta categoría: trabajo independiente (honorarios).

Quinta categoría: trabajo en relación de dependencia.

Es importante notar que el crecimiento observado en las rentas de segunda categoría a partir del año 2003 corresponde al pago de impuesto a la renta por distribución de dividendos, en particular lo correspondiente a la distribución de dividendos en el sector minero. Hasta antes de gravar los dividendos, la participación de las rentas de segunda categoría era menor al 0,5%.

Un tercer resaltante del IRPN es la escasa participación del impuesto correspondiente a las rentas de cuarta categoría, la cual está alrededor del 10%. Nótese la diferencia con las rentas de quinta categoría cuya recaudación representa más de las dos terceras partes del IRPN.

C.1.2 El impuesto a la renta de las personas jurídicas

La recaudación del IRPJ creció significativamente en los últimos años, tanto por el crecimiento sostenido que experimenta la economía peruana desde mediados del 2001, como por la bonanza del precio de los minerales. Es precisamente la recaudación del sector minero la que más ha aumentado desde el año 2003 en adelante, representando en la actualidad el 50% de la recaudación del IRPJ, siendo el sector económico que más contribuye a la recaudación del impuesto a la renta y desplazando de los primeros lugares a los sectores de servicios y manufactura, tradicionalmente los sectores que más aportan.

El crecimiento de la recaudación del sector minero también se aprecia si se observan los montos como porcentaje del PIB nacional. Los pagos de impuesto a la renta de este sector crecieron desde 0,10% del PIB en el 2001 (una recaudación poco relevante) hasta 2,59% del PIB en el año 2007. Estos datos, presentados en el cuadro IX.3 y el gráfico IX.6, confirmarían que la minería sólo aporta montos significativos al fisco cuando los precios de los minerales son buenos.

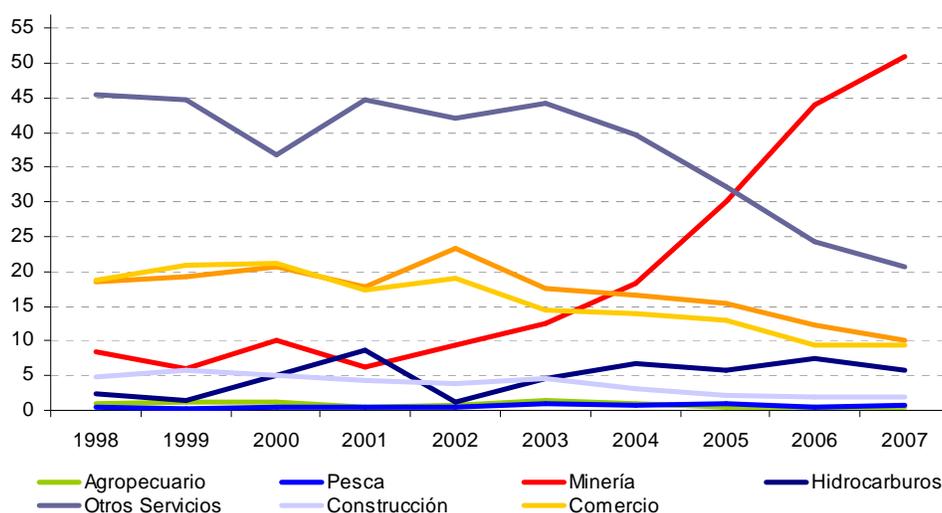
CUADRO IX.3
IMPUESTO A LA RENTA POR SECTOR ECONÓMICO: 1998–2007^a
(En porcentajes del PIB)

Sector económico	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agropecuario	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,03	0,02	0,01	0,02	0,03
Pesca	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,03	0,02	0,03
Minería	0,15	0,08	0,13	0,10	0,15	0,28	0,42	0,83	1,89	2,59
Hidrocarburos	0,04	0,02	0,07	0,14	0,02	0,10	0,15	0,16	0,32	0,29
Manufactura	0,32	0,25	0,27	0,28	0,37	0,39	0,37	0,42	0,52	0,51
Otros Servicios	0,80	0,58	0,49	0,70	0,67	0,99	0,90	0,89	1,05	1,05
Construcción	0,08	0,08	0,07	0,07	0,06	0,10	0,07	0,06	0,08	0,10
Comercio	0,33	0,27	0,28	0,27	0,30	0,32	0,32	0,36	0,40	0,48
Total	1,75	1,29	1,32	1,55	1,58	2,23	2,26	2,76	4,30	5,08

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUNAT.

^a Impuesto a la renta de personas jurídicas (empresas) y regularización.

GRÁFICO IX.6
IMPUESTO A LA RENTA POR SECTOR ECONÓMICO: 1998–2007^a
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUNAT.

^a Impuesto a la renta de personas jurídicas (empresas) y regularización.

El cuadro IX.3 y el gráfico IX.6 de recaudación por sector económico también muestran otros aspectos relevantes:

- La mínima recaudación de sectores como el agropecuario y pesca.
- El crecimiento del sector hidrocarburos, principalmente como consecuencia de los precios altos del petróleo.
- El crecimiento de la recaudación de los sectores de manufactura y comercio, asociado al buen desempeño de la actividad económica.
- El estancamiento de la recaudación del sector construcción, pese a que viene creciendo a tasas de dos dígitos.

Otro aspecto interesante es la alta concentración de la recaudación del IRPJ en pocos contribuyentes. Como se observa en el cuadro siguiente cerca del 50% de la recaudación proviene de 249 empresas, en tanto que el 92% de la recaudación proviene de los contribuyentes denominados principales por la SUNAT⁴⁰⁴. Los medianos y pequeños contribuyentes de este impuesto⁴⁰⁵, solo aportan el 8% de la recaudación.

La concentración de la recaudación del IRPJ en muy pocas empresas es un indicador del poco éxito que se ha tenido en la ampliación de la base tributaria, tanto a través de la incorporación de nuevos contribuyentes que operan en el sector informal, como a través de la reducción de la subvaluación de utilidades de los medianos y pequeños contribuyentes (cuadro IX.4).

⁴⁰⁴ 15.300 contribuyentes al 2007 (SUNAT)

⁴⁰⁵ Aproximadamente 3,8 millones de contribuyentes al 2007 (SUNAT).

CUADRO IX.4
IMPUESTO A LA RENTA POR TAMAÑO DE CONTRIBUYENTE: 2000–2007^a
(En porcentajes)

Tamaño del contribuyente	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Principales contribuyentes	81,1	81,9	80,4	86,8	86,9	88,9	92,1	91,7
Megas (41 contribuyentes)	21,1	31,8	30,2	36,1	39,5	42,0	40,7	30,4
Top (208 contribuyentes)	17,6	19,2	20,3	17,7	18,4	15,1	12,6	17,9
Resto de principales contribuyentes	42,3	30,9	29,9	33,0	29,0	31,8	38,8	43,4
Medianos y pequeños contribuyentes	18,9	18,1	19,6	13,2	13,1	11,1	7,9	8,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SUNAT.

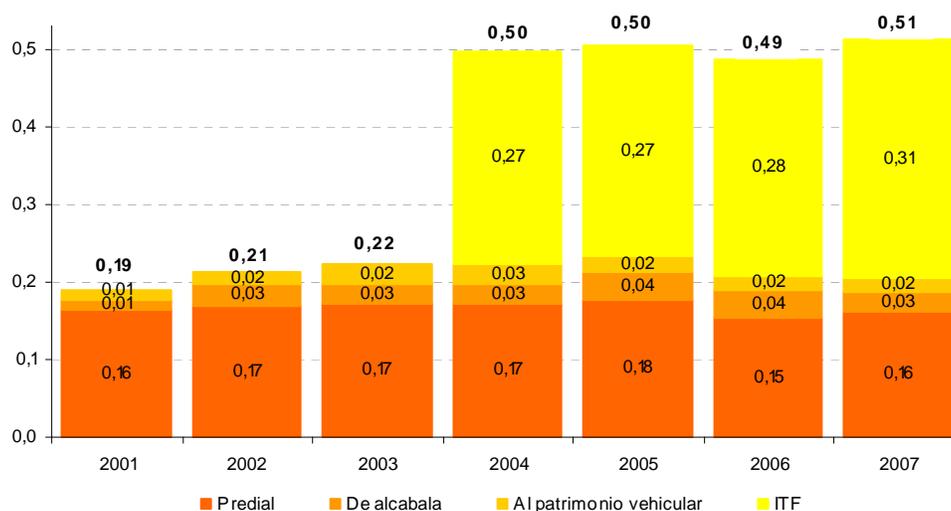
^a Impuesto a la renta de personas jurídicas (empresas) y regularización.

C.2 Los impuestos a la propiedad

En el sistema tributario peruano, los impuestos a la propiedad no tienen una recaudación significativa; la misma en términos del PIB, apenas alcanza el 0,5% del PIB, considerando el impuesto a las transacciones financieras (ITF), creado en el año 2004, y alrededor del 0,2% del PIB, sin considerarlo.

El ITF, recaudado por la SUNAT, es el impuesto de mayor rendimiento dentro de los impuestos a la propiedad, aportando al fisco un monto equivalente al 0,31% del PIB. La recaudación del impuesto predial, recaudado por las municipalidades, apenas alcanza el 0,16% del PIB, en tanto que la recaudación del impuesto de alcabala y el impuesto vehicular, recaudados por las municipalidades, es poco significativa. La recaudación del impuesto a las embarcaciones de recreo, recaudado por la SUNAT, es mínima. El gráfico IX.7 presenta los datos de recaudación de los impuestos mencionados para el período 2001-2007.

GRÁFICO IX.7
IMPUESTOS A LA PROPIEDAD DEL GOBIERNO GENERAL: 2001–2007
(Porcentaje del PIB)



Fuente: SICON, SUNAT y Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto 2007. Nota: Para el año 2007 se consideran cifras presupuestadas (con excepción del ITF) según la Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto 2007.

C.2.1 La problemática del impuesto predial

La recaudación del impuesto predial, a cargo de las municipalidades distritales, apenas alcanza un monto equivalente al 0,16% del PIB. Por otro lado, la misma se encuentra estancada desde el año 2001.

Además de la baja recaudación nacional, esta se encuentra concentrada en pocas municipalidades. Las 10 primeras municipalidades (de una muestra de 1.300 municipalidades) aportan el 38,8% de la recaudación nacional del impuesto predial, en tanto que las primeras 100 aportan el 86,4% del total nacional, tal cual se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO IX.5
CONCENTRACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO PREDIAL: 2006
(En porcentajes)

Tramo	Número de Municipalidades	% de Municipalidades	% de Recaudación	
			Individual	Acumulado
1	10	0,8	38,8	38,8
2	10	0,8	15,3	54,1
3	30	2,3	19,7	73,8
4	50	3,8	12,6	86,4
5	1200	92,3	13,6	100,0

Fuente: MEF.

a. Valuación

En el Perú el impuesto predial se determina mediante la técnica del autovalúo (autodeclaración). El valor del predio se obtiene sumando el valor del terreno, el valor de las construcciones y el valor de otras instalaciones.

El valor del terreno se calcula multiplicando el área del terreno por los valores arancelarios de terrenos, que anualmente aprueba el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), a propuesta del Consejo Nacional de Tasaciones.

El valor de las construcciones se calcula multiplicando el área construida por el valor unitario por metro cuadrado, el cual se obtiene a partir de los valores unitarios de construcción (VUC)⁴⁰⁶ que anualmente publica el MCVS.

El valor de otras instalaciones, se determina aplicando las normas de del Reglamento Nacional de Tasaciones.

Los principales problemas con este tipo de valuación son:

- a. La información de áreas del terreno, áreas construidas, material y estado de conservación de las construcciones, son declaradas por los contribuyentes. En pocas municipalidades existen catastros actualizados para utilizar o verificar esta información. Además los recursos para la fiscalización de los valores declarados por los contribuyentes son escasos.
- b. Tanto los valores arancelarios de los terrenos como los valores unitarios de construcción se encuentran desfasados con relación a los valores de mercado. El valor de mercado suele llegar a ser dos y hasta tres veces mayor, en los distritos con viviendas de alto valor.

⁴⁰⁶ Los VUC varían de acuerdo con el material y estado de conservación de muros y columnas, techos, pisos, puertas y ventanas, baños e instalaciones eléctricas y sanitarias de las construcciones.

b. Cobranza

La recaudación y cobranza del impuesto predial se ve afectada por bajos ratios de cobertura de inscripción de predios, y altos ratios de morosidad y subvaluación.

Las municipalidades pocas veces se ven incentivadas en mejorar la recaudación del impuesto predial y de los otros impuestos a su cargo, debido a que reciben transferencias no condicionadas del gobierno central⁴⁰⁷. De acuerdo con datos del 2006, el monto de las transferencias representa el 72% de los ingresos municipales, en tanto que el monto de los impuestos municipales representa sólo el 9% (cuadro IX.6).

CUADRO IX.6
INGRESOS DE LAS MUNICIPALIDADES 2006
(En millones de soles^a y porcentajes)

Concepto de Ingreso	Monto	%
Canon, Sobrecanon, Regalías y Participaciones	3 063	34,9
Participación en Renta de Aduanas	154	1,8
Fondo de Compensación Municipal	2 586	29,4
Impuestos Municipales	780	8,9
Recursos Directamente Recaudados	1 657	18,9
Donaciones y Otras Transferencias	544	6,2
Total 2006	8 784	100

Fuente: MEF.

^a Incluye saldos de ejercicios anteriores no gastados.

Los ratios de morosidad del impuesto predial son elevados, debido a que con escasas excepciones, las municipalidades son poco proactivas en la cobranza. Una de estas excepciones es la Municipalidad de Lima, que creó a partir de 1997 el Servicio de Administración Tributaria (SAT), una institución pública descentralizada con autonomía administrativa, aplicando un modelo de recaudación similar a la SUNAT⁴⁰⁸. Desde la creación del SAT se ha mejorado significativamente su recaudación y los indicadores de gestión tributaria. El gráfico IX.8 muestra que la recaudación del impuesto predial en Lima ha crecido sostenidamente desde 1997, en tanto que la tasa de morosidad⁴⁰⁹ que inicialmente era de 30% y aumentó a 41% en el año 2001, se redujo en el año 2007 hasta 22%. Se puede considerar que este nivel de morosidad del impuesto predial es de los más bajos que tengan las municipalidades, aunque existe muy poca información al respecto. Por ejemplo en el distrito de Miraflores, uno de los distritos, que junto con San Isidro, Surco y La Molina, tiene población con mayor poder adquisitivo, la tasa de morosidad en el año 2006 fue de 19%.

Las causas de la elevada morosidad son muchas, siendo las principales las siguientes:

- a. Falta de información y difusión para efectuar los pagos. Solo en pocas municipalidades se envía las liquidaciones y recibos de pago a los domicilios. En la mayor parte de casos el cumplimiento es voluntario. Los contribuyentes deben acercarse a las municipalidades para averiguar cuánto deben.
- b. Falta de facilidades para pagar. Los contribuyentes tienen que acercarse a las municipalidades para pagar y hacer largas colas. En pocos casos se puede pagar en los bancos o vía internet.

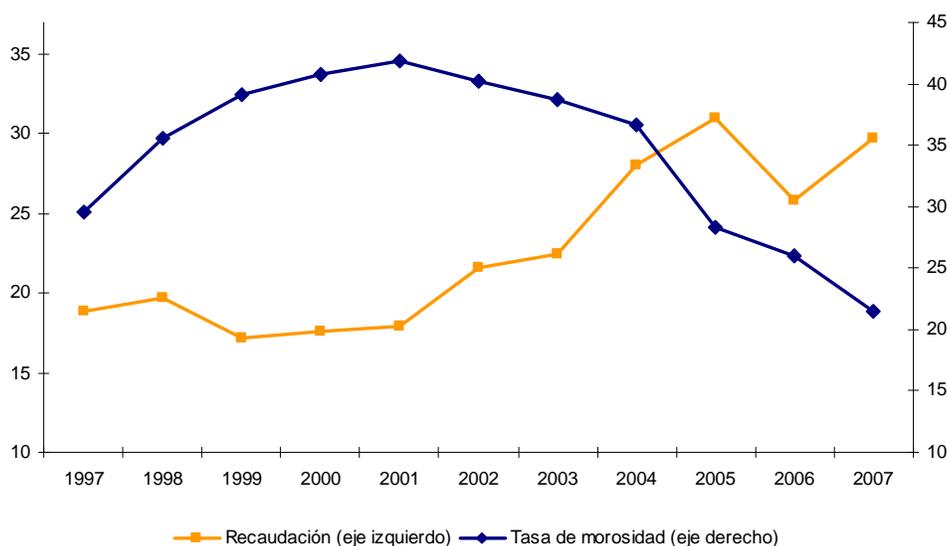
⁴⁰⁷ Las transferencias provienen principalmente del Canon Minero y Gasífero (coparticipación del impuesto a la renta pagado por las empresas dedicadas a actividades de minería y gas), Canon y Sobrecanon petrolero, y del Fondo de Compensación Municipal, que se nutre con fondos del Impuesto de Promoción Municipal (2% del valor agregado, que se recauda conjuntamente con el IVA)

⁴⁰⁸ El modelo de los SATs fue posteriormente implementado en las ciudades de Cajamarca, Chiclayo, Huamanga, Huancayo, Piura, Tarapoto y Trujillo. Actualmente existe la Asociación de SATs.

⁴⁰⁹ La tasa de morosidad se calcula al 31 de diciembre de cada año.

- c. Se otorgan frecuentemente prórrogas y amnistía tributarias, por lo general al final de cada año, y al inicio y término de una nueva administración, la cual cambia o se reelige cada cuatro años.
- d. Existe un bajo nivel de riesgo para los que no cumplen con pagar. Los programas de cobranza ordinaria y cobranza coactiva existen en pocas municipalidades.
- e. Hay poca información y transparencia en el uso de los recursos.

GRÁFICO IX.8
IMPUESTO PREDIAL DE LIMA (CERCADO): RECAUDACIÓN
(SOLES CONSTANTES DE 2007) Y TASA DE MOROSIDAD
(En porcentajes)



Fuente: Servicio de Administración Tributaria de la Municipalidad de Lima.

D. La evasión en el impuesto a la renta en el Perú

D.1 Algunas consideraciones iniciales

D.1.1 Evasión e incumplimiento

Desde el punto de vista de la Administración Tributaria, la evasión está relacionada con el incumplimiento tributario.

La Administración Tributaria debe reducir la brecha de cumplimiento conformada por: 1) Brecha de inscripción, definida como la diferencia entre los contribuyentes potenciales y los registrados, 2) Brecha de declaración, contribuyentes registrados pero que no declaran, 3) Brecha de Pago, contribuyentes que declaran pero no pagan y 4) Brecha de Veracidad, diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación efectiva e incluye a los contribuyentes evasores.

En este contexto, los contribuyentes definidos como evasores son: 1) los no inscritos o informales tributarios, 2) los contribuyentes inscritos que no declaran y/o subdeclaran ingresos, 3) los inscritos que declaran pero realizan acciones ilícitas y 4) los inscritos que incurren en elusión.

Sin embargo, una de las limitaciones de este concepto es que incluye también las prácticas elusivas por lo que estaría sobrestimando la tasa de evasión.

D.1.2 Evasión y elusión

Como se mencionó anteriormente, la evasión no debería incluir la elusión. La evasión consiste en no pagar impuestos estando obligado legalmente a hacerlo, evadir impuestos es ilegal. En cambio, la elusión consiste en ampararse en algún vacío legal para no pagar impuestos, la elusión no es ilegal.

D.1.3 Evasión e informalidad

Muchas veces se identifica la evasión con la informalidad, sin embargo, las causas de la informalidad difieren de las de evasión aunque ambas están muy relacionadas y las magnitudes pueden estar muy cercanas. A mayor informalidad menor recaudación.

D.1.4 Causas de la evasión en el Perú

Entre las principales causas de la evasión en el Perú, tenemos:

- Alto porcentaje de informalidad, la cual supera el 50% del PIB, según la mayor parte e estudios, como se verá más adelante.
- Alto costo de formalización: En el Perú la tasa del IGV es de 19%, una de las más altas de América Latina y la tasa de impuesto a la renta es de 30%, mayor al promedio de la región. Además los costos laborales salariales y totales también son elevados.
- Sistema tributario muy complicado: Las micro y pequeñas empresas (MYPES) deben optar entre tributar de acuerdo con los regímenes simplificados existentes, o de acuerdo con las normas del régimen general, el cual incluye llevar contabilidad completa. El régimen simplificado del IGV integrado con el del impuesto a la renta, denominado Régimen Único Simplificado (RUS) solo permite acceder a las MYPES que operan como personas naturales, no así a las empresas individuales y a las sociedades.
- Poca probabilidad de ser fiscalizado y sancionado: Poca capacidad de la Administración Tributaria. La SUNAT no difunde de manera sistemática el número de fiscalizaciones que realiza y los sectores económicos que están siendo fiscalizados. Tampoco se conoce los criterios que orientan la selección de los contribuyentes a fiscalizar y los aspectos que un auditor revisa durante la fiscalización. Entre los contribuyentes fiscalizados existe la percepción de que el auditor llega “a ciegas” a visitar a una empresa y solicita toda la información posible para detectar incumplimientos, en lugar de llegar con información previa proveniente de los cruces de información de la base de datos de la SUNAT, reconocida como una de las bases de datos más completas del país. En un gran porcentaje de casos las fiscalizaciones originan reclamaciones ante la SUNAT y luego apelaciones ante el Tribunal Fiscal. El tiempo que demora resolver una reclamación fácilmente supera el año, en tanto que el tiempo que demora resolver una apelación fácilmente supera los dos años. En la actualidad, según información publicada en la página web del Tribunal Fiscal, el Tribunal recibe aproximadamente 1.400 expedientes por mes⁴¹⁰, de los cuales alrededor de 300 corresponden a la Intendencia Regional de Lima de la SUNAT⁴¹¹. Según la misma fuente de información al 31 de diciembre de 2008 existen 28.600 expedientes por resolver.

⁴¹⁰ Incluye municipalidades

⁴¹¹ La Intendencia más grande en cuanto a número de contribuyentes.

- Percepción de la evasión como una conducta común. De acuerdo a información difundida en la prensa por la SUNAT el 95% de los ingresos de restaurantes y hoteles y el 65% de los ingresos del sector comercio no es declarado a las SUNAT, evadiendo el pago del IGV.,

D.1.5 Formas de Evasión

En el caso de las personas naturales, la evasión se da mediante la no declaración de ingresos (ocultamiento de ingresos) y/ o la subdeclaración (se declara ingresos menores a lo percibidos).

En el caso de personas jurídicas la evasión se da a través de la deducción de gastos mayores a los legalmente permitidos. Además, la existencia de numerosos tratos preferenciales aumenta la posibilidad de evasión.

El grado de cumplimiento de las empresas está en función inversa de su tamaño de ahí que algunas empresas grandes ubicadas fuera de Lima se ven incentivadas a cambiar de domicilio fiscal a las grandes ciudades, reduciendo su posibilidad de ser fiscalizadas.

Otra forma importante de evasión que se ha encontrado es el uso indebido de regímenes especiales de tributación, tales como el uso del RUS y el RER así como el del tratamiento especial a empresas ubicadas en zonas francas y en regiones con exoneraciones como las de la selva.

D.1.6 Medición de la Evasión

En la literatura se encuentran diferentes métodos para calcular la tasa de evasión del impuesto a la renta, agrupados en:

- Métodos directos: Fiscalización a un grupo seleccionado de contribuyentes para medir la evasión y luego expandir los resultados a la población.
- La principal desventaja de este método es que los criterios que utilizan las administraciones tributarias generalmente conducen a una selección sesgada.
- Métodos indirectos mediante el cruce de variables macroeconómicas y/o microeconómicas para calcular la recaudación potencial (enfoque de brechas). En este grupo se puede diferenciar entre los métodos utilizados para el cálculo de la evasión de las personas naturales y los dirigidos a calcular la evasión de las personas jurídicas.
- Cálculo de la evasión de personas naturales: Generalmente se realiza a partir de las encuestas a hogares.
- Cálculo de la evasión de personas jurídicas: A partir del Excedente de Explotación de las Cuentas Nacionales.
- Percepción de la evasión: Otra manera indirecta es mediante encuestas en las que se pregunta a los contribuyentes acerca de su percepción sobre la evasión.

D.2 Estudios sobre evasión tributaria para el Perú

En un primer estudio realizado por la SUNAT (1995) se presentan estimaciones de evasión tributaria para el año 1995. Los cálculos se hicieron tanto para el IGV como para el impuesto a la renta (rentas de primera, cuarta y quinta categoría) siguiendo el enfoque de brechas (recaudación potencial menos recaudación efectiva). Para la primera categoría (ingresos de arrendamientos) se calculó la recaudación potencial a partir del número de viviendas alquiladas y un monto de alquiler promedio⁴¹².

⁴¹² Se definieron cuatro montos de alquiler para todo el país, según categorización realizada en base a una muestra que comprendió a los distritos de Lima y Callao. Se consideraron indicadores de pobreza de las zonas estudiadas, a fin de definir el monto de alquiler que les correspondía.

Para las rentas de cuarta y quinta categoría (rentas del trabajo independiente y dependiente, respectivamente), se calcularon las recaudaciones potenciales para doce tramos de ingresos en cada categoría, a partir de ingresos promedio y número de trabajadores potenciales estimados para cada tramo⁴¹³. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO IX.7
CÁLCULO DE EVASIÓN TRIBUTARIA 1995
(En millones de soles)

Impuesto	Base imponible	Recaudación		Evasión	
	Potencial	Potencial	Efectiva	S/.	%
IGV	103 980	18 716	7 553	11 163	60
Renta					
1ra. Categoría	1 612	193	73	120	62
2da. categoría	3 844	601	179	422	70
3ra. categoría	7 559	1 136	831	305	27

Fuente: SUNAT (1995). "Cálculo de evasión tributaria".

Peñaranda (2001) analiza la evasión a partir de una visión global de la informalidad, la cual incluye la realización de actividades al margen de la ley, es decir, sin inscribirse en la Administración Tributaria (brecha de inscripción) o declarando ingresos menores a los obtenidos (brecha de declaración).

En este contexto se diferencian tres categorías de la economía informal: a) marginal o de subsistencia, que incluye la generación de ingresos para poder satisfacer las necesidades básicas (e.g. canillita, lustrabotas, vendedores de la calle), b) informal, actividades que combinan trabajo y/o capital pero a un nivel poco desarrollado (empresa familiar, profesionales o técnicos informales, pequeña empresa) y c) evasión, que comprende a contribuyentes formales que tienen operaciones informales no declarando la totalidad de ingresos percibidos o aumentando indebidamente crédito, costos o gastos.

La evasión incluye contribuyentes formales que también realizan transacciones informales en las que no se declara o subdeclara los ingresos percibidos. Las modalidades de evasión se resumen en:

- No registrar y/o no facturar operaciones con terceros
- Doble facturación de comprobantes de pago
- Subvaluar ventas o servicios prestados y/o diferimiento de ingresos.
- No registrar los activos fijos y/o mano de obra utilizada.
- Aumento indebido de gastos y/o crédito fiscal

Para Peñaranda, existen diversos factores que explican la existencia de la informalidad en el Perú, derivados de situaciones de índole económico, jurídico, socio cultural y político, los cuales se resumen en el siguiente cuadro:

CUADRO IX.8
CAUSAS DE LA INFORMALIDAD EN EL PERÚ

Factores económicos	Sustitución de mano de obra por capital
	Altos costos de formalidad
	Mayores utilidades por menores costos
	Crédito escaso para pequeñas empresas
Factores jurídicos	Desconocimiento del marco legal
	Beneficios tributarios preferenciales

(Continúa)

⁴¹³ El estudio no precisa si se utilizaron encuestas de hogares para dicha estimación.

Cuadro IX.8 (Conclusión)

Factores socio-culturales	Escasa educación
	Migración del campo a la ciudad
	Menores precios favorecen demanda
	Poca cultura tributaria
	Sector formal estimula sector informal
Factores políticos	Falta de reciprocidad desde el Estado
	Administración tributaria poco eficiente
	Poca coordinación entre instituciones de control

Fuente: Peñaranda Alan (2001) “La informalidad en el Perú y su impacto en la tributación”.

Peñaranda señala que la SUNAT estimó, para el año 1998, en 56% los niveles de incumplimiento del IGV para las principales actividades económicas, a través del método del potencial teórico, el cual consiste en calcular la base potencial del tributo, sobre la base de información del sistema de Cuentas Nacionales. De acuerdo con este cálculo, el porcentaje de incumplimiento en el sector hoteles y restaurantes fue de 94 por ciento, sector construcción, 79 por ciento, servicios a empresas, 67 por ciento, y comercio, 37 por ciento. En conjunto, los cuatro sectores explicaban más de la mitad de la evasión existente.

Finalmente, con relación a los contribuyentes con rentas de cuarta categoría (rentas del trabajo independiente), Peñaranda destaca que la existencia de fuertes deducciones hace que sean muy pocos los profesionales que tienen que declarar. Por otro lado, existe un procedimiento sencillo para suspender las retenciones del impuesto si el contribuyente estima, a principios del año, que sus ingresos anuales no superarán los montos a partir de los cuales se pagará impuesto. Tanto las fuertes deducciones como el mecanismo sencillo para suspender las retenciones incentivan que sean pocos los profesionales que declaran y pagan. Para el año 2000 se tenía que de más de un millón de contribuyentes activos que perciben rentas de cuarta categoría, sólo declaraban el 10 por ciento, es decir 93.307 contribuyentes. Peñaranda sostiene que para combatir este problema se dispuso, en diciembre del 2000, la eliminación de la suspensión de retenciones y el procedimiento de cálculo de intereses para las devoluciones de pagos en exceso, por lo tanto todos los contribuyentes estarían obligados a presentar su declaración jurada anual. Lamentablemente esta norma se revirtió posteriormente reestableciéndose el sistema anterior.

Las fuertes deducciones en la rentas de trabajadores independientes también fomentan la evasión de las empresas, ya que existen personas que obtienen RUC y emiten recibos por honorarios, hasta el tope que permite no pagar impuestos, a nombre de empresas con las que no tienen vínculo laboral pero que los utilizan para reducir gastos indebidos.

En otro estudio titulado “Análisis del Impuesto a la Renta en el Perú”, elaborado en el 2002⁴¹⁴, se hace una estimación de la evasión en el impuesto a la renta de las empresas (tercera categoría) para el periodo 1994-2000. En el año 2000, de los dos millones de contribuyentes inscritos en la SUNAT sólo 18 mil pagaban impuestos, lo que refleja no sólo la concentración de la recaudación sino también un alto porcentaje de elusión y evasión, debido en parte a los vacíos que deja el marco legal.

En este contexto, el estudio menciona que es importante tener en cuenta los gastos tributarios, definidos como la recaudación que el Estado deja de percibir debido a la existencia de regímenes especiales (establecidos por normas legales). Con base al informe “Una aproximación a los Gastos Tributarios en el Perú” elaborado por el MEF, en el año 2003, los gastos tributarios relacionados al impuesto a la renta eran US\$115 millones (0,19 por ciento del PIB), siendo el más importante el relacionado con la exoneración de impuestos a los intereses por depósitos en el sistema financiero.

⁴¹⁴ Documento interno, no oficial, de la SUNAT, redactado por un funcionario de dicha institución.

Para el caso de las personas jurídicas, este estudio estima la base imponible (BI) a partir del excedente de explotación (EE) de las Cuentas Nacionales, siguiendo el método utilizado por Serra y Jorratt para Chile. Al EE total se le resta el EE de actividades exentas y las pérdidas de años anteriores. A este resultado se le suma el ajuste por corrección monetaria y la pérdida tributaria del actual ejercicio.

Con la base imponible se calcula la recaudación potencial la cual se compara con la recaudación efectiva para calcular la evasión. Los componentes se calcularon de la siguiente forma:

- Excedente de explotación de actividades exentas.–Incluye las actividades que han sido exoneradas del pago del impuesto a la renta. En este grupo se incluye los ingresos por alquileres, ingresos de trabajadores independientes y los gastos de educación. En el caso de alquileres y educación se deduce el total de excedente de explotación de estas actividades. En el caso de los independientes, los ingresos se proyectaron a partir de la recaudación de cuarta categoría.
- Excedente de explotación de actividades con regímenes especiales.–Incluye las actividades con RER, RUS y los regímenes especiales de Amazonía, zonas de frontera, Agricultura, RER y RUS. Las regiones de la Amazonía gozan de tasas preferenciales de 10 por ciento y 5 por ciento (versus 30 por ciento del régimen general). Las empresas manufactureras ubicadas en zonas de frontera tienen un tratamiento preferencial de 10 por ciento mientras que las del Sector Agrícola sólo pagan el 10 por ciento. Se ha restado el excedente de todo el sector agrícola. En los casos de RUS y RER se calcularon los ingresos a partir de la recaudación y aplicando las tasas implícitas.

CUADRO IX.9
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS JURÍDICAS
(En millones de soles)

	1994	1997	2000
Excedente de explotación (EE)	57 302	92 304	109 873
Menos: EE actividades no afectas	6 746	10 757	12 470
EE regímenes especiales	13 745	18 602	21 066
Resultado del ejercicio	36 811	62 945	76 337
Más: REI	3 789	873	1 151
Resultado tributario del ejercicio	40 600	63 818	77 488
Menos Pérdidas de ejercicios anteriores	9 126	14 542	28 107
Resultado tributario teórico	31 474	49 276	49 381
Menos Pérdidas del ejercicio actual	2 149	5 859	9 781
Renta Neta Imponible Teórica	29 325	43 417	39 600
Recaudación teórica	8 798	13 025	11 880
Menos Deducciones	2	13	28
Recaudación potencial	8 796	13 012	11 852
Recaudación efectiva	1 147	3 152	2 461
Tasa de evasión (%)	87	76	79

Fuente: SUNAT (documento no oficial): “Análisis del Impuesto a la Renta en el Perú”.

Para calcular la recaudación teórica se aplica la tasa de 30 por ciento a la renta imponible. Para obtener la recaudación potencial se restan las deducciones y luego se compara con la recaudación efectiva para calcular la evasión. Los resultados muestran una reducción de la evasión pasando de 87 por ciento en 1994 a 79 por ciento en el año 2000.

Los cálculos de evasión, para las rentas empresariales, obtenidos en este estudio tienen un sesgo hacia arriba debido a que:

- a. El cálculo incluye no sólo la evasión sino también la elusión, lo cual se podría diferenciar sólo mediante auditorías.
- b. No se deduce de la base imponible potencial los montos por depreciación acelerada del sector minero, agropecuario y turismo.
- c. La deducción del excedente de explotación de los trabajadores independientes está subestimada, debido a que se parte del monto recaudado, asumiendo que no hay deducciones ni evasión en este grupo de contribuyentes.

De la Roca y Hernández (2004) estiman los niveles de ingresos de fuentes formales no reportados, mediante un enfoque microeconómico de discrepancias en el consumo. Mediante información de encuestas de hogares, este trabajo obtiene el grado de superpote de ingresos de los trabajadores formales en cada una de las regiones del país, a la vez que estima una cifra reciente del tamaño del sector informal.

En el estudio se sigue la siguiente clasificación del sector informal: (a) evasión tributaria “pura”, (b) economía irregular, y (c) actividades ilegales⁴¹⁵. La evasión tributaria “pura” se produce cuando los individuos no reportan todos los ingresos generados a partir de actividades desempeñadas en negocios registrados y contabilizados en las estadísticas nacionales. La economía irregular comprende la producción de bienes y servicios legales en pequeños establecimientos que no son registrados, y por ende se encuentran exentos de impuestos. La economía ilegal, comprende el narcotráfico, la venta de armas y la prostitución, entre otros.

El estudio señala que hay varios métodos de medición del sector informal. 1) métodos directos (encuestas y auditorías), 2) Métodos indirectos (enfoque monetario, consumo de electricidad, discrepancias en el consumo y 3) modelos de ecuaciones simultáneas (MIMIC), empleándose en esta investigación el de discrepancias en el consumo, el cual permite recoger el ingreso subreportado de los trabajadores formales, y con ello obtener una aproximación del nivel de evasión tributaria “pura”.

De la Roca y Hernández señalan que existen cuatro estudios previos que estiman el tamaño del sector informal en el Perú. Todos ellos emplean distintas metodologías. Los estudios, sus resultados y las metodologías empleadas se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO IX.10
ESTUDIOS SOBRE MEDICIÓN DE LA INFORMALIDAD EN EL PERÚ

Autor	Tamaño de la informalidad	Metodología utilizada
Instituto Libertad y Democracia (1989)	55% del PIB para el periodo 1980-1986	Enfoque monetario
Schneider y Enste (2000)	44% del PIB para el periodo 1989-1990	Discrepancia entre consumo eléctrico y PIB
Loayza (1996)	57% del PIB para el periodo 1990-1993	Múltiples indicadores múltiples causas (MIMIC)
Schneider (2002)	59% del PIB para el periodo 2000-2001	MIMIC

Fuente: De la Roca, J y Hernández, M. (2004).

En su estudio se distinguen cuatro categorías ocupacionales: asalariado formal e informal, independiente formal e informal. Se parte del supuesto que todos los individuos reportan correctamente

⁴¹⁵ Clasificación propuesta por Dreyden y College (1996) en “Beating the System”, en *Exploring the underground economy, Studies of Illegal and Unreported Activity*.

su consumo de alimentos⁴¹⁶ y que los trabajadores independientes informales reportan correctamente su ingreso. Con base en esta información se estima el ingreso real del resto de categorías.

El estudio define condiciones de formalidad para los trabajadores dependientes (asalariados) e independientes. Un dependiente es formal si trabaja en el sector público, tiene contrato a plazo fijo o indeterminado, tiene derecho a pensión y/o es miembro de un sindicato. En el caso de los independientes, basta con tener RUC para ser formal. Para el consumo se considera el gasto en alimentos, lo que se extiende a otros grupos de consumo para confirmar la robustez de los resultados.

La información se obtiene de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida (ENNIV 2000) en donde los trabajadores se diferencian por categoría. No se utiliza inicialmente la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) porque no se puede distinguir fácilmente entre formales e informales. Con el ingreso subreportado, se calcula el ingreso real por categoría y la evasión.

Los resultados del estudio confirman que el Perú tiene una fuerza laboral mayormente informal, en la que sólo el 30 por ciento de la PEA es formal. La diferencia entre formal e informal se refleja en la desigualdad de los ingresos, observándose que el ingreso del formal excede en más del doble al del informal. Así cerca del 60 por ciento de los ingresos se destinan a los formales.

Con una estimación de la función consumo de alimentos y de las elasticidades ingreso-consumo de cada una de las categorías se encontró que los que más subreportaban ingresos eran los trabajadores independientes. Dado que los resultados cambiaban cuando se utilizaba más grupos de la canasta de consumo, los autores se quedaron con dos escenarios: conservador y esperado (ver cuadro IX.11).

CUADRO IX.11
INGRESO SUBREPORTADO DE LOS TRABAJADORES FORMALES 2004
(En millones de soles)

Escenario conservador					
	Ingreso Total Reportado	Tasa de subreporte (%)	Subreporte (monto)	% PIB	Porcentaje de ingreso no declarado ^a
Dependiente	29 054	25,8	7 496	4,0	20,5
Independiente	10 284	31,8	3 270	1,7	24,1
Total	39 338		10 766	5,7	21,5
Escenario esperado					
	Ingreso Total Reportado	Tasa de subreporte (%)	Subreporte (monto)	% PIB	Porcentaje de ingreso no declarado ^a
Dependiente	29 054	45,2	13 133	7,0	31,1
Independiente	10 284	67,8	6 973	3,7	40,4
Total	39 338		20 105	10,7	33,8

Fuente: De la Roca, J y Hernandez, M. (2004).

^a Cálculo propio. El porcentaje de ingreso no declarado = ingreso subreportado/(ingreso reportado + el ingreso subreportado).

De esta manera los autores estiman que el ingreso no reportado de los trabajadores formales representó entre 5,7 y 10,7% del PIB, dependiendo del escenario adoptado. Si a esto se suma el ingreso de los trabajadores informales, el cual se estimó en 14,85% del PIB, y el valor agregado de las actividades independientes de los hogares, el cual se estimó en 11,42% del PIB, se encontró un tamaño del sector informal de 36,97% del PIB en el escenario esperado.

⁴¹⁶ Debido a la escasa probabilidad de que, en una encuesta de hogares, un miembro del hogar sub-declare el monto gastado en este rubro por cuestiones tributarias.

León (2006) hace un cálculo de evasión por regiones y ciudades para el año 2005 también a partir de la informalidad, pero utilizando el enfoque de las brechas.

El autor mide la informalidad con tres métodos: 1) PEA menos personas naturales registradas en la SUNAT, 2) diferencia entre ingresos declarados e ingresos promedios y 3) diferencia entre ingresos declarados y gastos de consumo. El autor concluyó que el 64 por ciento de la PEA es informal y que la evasión por diferencias de ingresos es de 48 por ciento.

Inicialmente se hace un recuento en torno a las definiciones y formas de informalidad, sosteniendo que a mayores impuestos y más complicadas sean las normas laborales, mayor será la informalidad.

Para calcular la evasión se parte de la PEA formal subempleada o de pequeñas empresas para hallar la PEA informal. Este resultado se comparó con las personas naturales registradas en la SUNAT para hallar la brecha de registro, la cual resultó de 64 por ciento.

Para medir la informalidad por diferencia de ingresos, se calcula primero el promedio de los ingresos de las personas naturales declarados ante SUNAT, en el año 2005. Este promedio se obtiene estimando el monto de ingresos declarados por categoría entre el número de trabajadores registrados ante SUNAT. El ingreso mensual promedio declarado fue de 879 soles. Luego, con base en un estudio socioeconómico⁴¹⁷, que calcula en 1.279 soles el ingreso mensual promedio de los hogares. Utilizando este sub reporte de ingresos, León estima que se dejan de recaudar 1.588 millones de soles, lo que representaría una tasa de evasión de 32,3% y un incremento de 48% en la recaudación anual por personas naturales si se eliminara la evasión.

Por último, se compararon los estimados de ingresos promedio declarados por las personas naturales ante SUNAT con los gastos de consumo de la encuesta de Niveles Socioeconómicos de la empresa Apoyo (2005), encontrándose rangos de informalidad entre 50 y 80 por ciento (cuadro IX.12).

CUADRO IX.12
ESTIMADO DE EVASIÓN POR REGIONES NATURALES
(En nuevos soles)

Zona	Gasto	Ingreso declarado	Brecha	Informalidad
Costa Norte	3 454	726	2 728	79
Costa Sur	1 869	961	908	49
Sierra Norte	1 080	381	699	65
Sierra Sur	2 277	478	1 799	79
Selva	1 186	568	618	52

Fuente: León, Carlos “Análisis de informalidad del mercado laboral peruano”.

Finalmente, con relación a la percepción que se tienen sobre la evasión, en una encuesta de la empresa Apoyo sobre corrupción, se encontró que en el caso del Perú, el 70 por ciento estaría dispuesto a evadir impuestos si no hubiera riesgo de ser descubierto (Cuadro IX.13).

CUADRO IX.13
TOLERANCIA DE LA EVASIÓN
(En porcentajes)

Año Encuesta Nacional de Corrupción (Muestra)	2004 (5 810)	2006 (5 831)
Evade impuestos si sabe que no lo descubrirán	71%	69%
No pide factura para no pagar el IGV	73%	71%
No declara ante aduanas para no pagar impuestos	72%	--

Fuente: Encuestas empresa Apoyo 2004 y 2006.

⁴¹⁷ Arellano, R. (2005). “Estilo de vida en las ciudades del Perú”. Perú Económico, abril 2006.

En resumen, los estudios que calculan la evasión del impuesto a la renta son pocos, no habiéndose identificado un estudio que mida conjuntamente la evasión del impuesto a la renta de personas y empresas.

En el caso del impuesto a la renta de personas naturales solo hay tres estudios para los años 1995, 2000 y 2005. De acuerdo con estos tres estudios, el rango de la evasión fluctúa entre 31% y 44%, aunque los dos estudios más recientes sugieren que está más cercana al 30%.

En el caso del impuesto a la renta de personas jurídicas solo hay un estudio que estima una tasa de evasión e 79% para el año 2000. Como se ha comentado este cálculo estaría sobreestimado. Un quinto estudio no mide evasión del impuesto a la renta sino solo el porcentaje de trabajadores independientes que presentan declaración.

D.3 Estimación de la evasión del impuesto a la renta en el Perú

En lo que sigue se estimará la evasión del impuesto a la renta de las personas y empresas para el año 2006. La metodología general es el enfoque de brechas, donde la evasión se mide comparando la recaudación potencial con la recaudación efectiva y la tasa de evasión se mide dividiendo el monto evadido entre la recaudación potencial.

D.3.1 Estimación de la evasión del impuesto a la renta de Personas Naturales

La metodología de estimación de la evasión fiscal en la recaudación del impuesto a la renta de personas, utilizando encuestas de hogares, tiene tres pasos:

a. Primer paso: Cálculo de la renta neta imponible o base imponible

Una vez que se definen las rentas gravadas por ley, se obtiene la renta neta imponible de cada contribuyente de la muestra de las encuestas de hogares, restando de la renta bruta las deducciones de acuerdo a las categorías de ingreso establecidas en la Ley del impuesto a la renta.

$$\text{Renta neta imponible} = \text{Renta bruta} - \text{Deducciones de la renta bruta}$$

b. Segundo paso: Cálculo de la recaudación potencial

La recaudación potencial de cada contribuyente o el monto que le corresponde pagar por concepto del impuesto a la renta de personas se obtiene aplicando las tasas impositivas, contempladas en la escala del impuesto, a la renta imponible calculada en el primer paso.

$$\text{Recaudación potencial } i = \text{Tasa impositiva} \times \text{Renta neta imponible } i$$

Una vez obtenida la recaudación potencial de cada persona dentro de la muestra, se procede a inferir los resultados a nivel poblacional utilizando los factores de expansión individuales. Luego, de la suma de la recaudación potencial individual se obtiene la recaudación potencial agregada.

$$\text{Recaudación potencial agregada} = \sum_{i=1}^n \text{Recaudación potencial } i$$

c. Tercer paso: Estimación de la evasión fiscal

La evasión fiscal se estima como la diferencia entre la recaudación potencial agregada y la recaudación efectiva de ese mismo año. La tasa de evasión se calcula dividiendo el monto de evasión fiscal entre la recaudación potencial agregada.

$$\text{Evasión fiscal} = \text{Recaudación potencial agregada} - \text{Recaudación efectiva}$$

La recaudación potencial del impuesto a la renta de personas se estima a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Hogares del año 2006 (ENAH 2006). En tanto que la recaudación efectiva

se toma de la información de impuesto a la renta efectivamente pagado⁴¹⁸ que publica la SUNAT. A continuación se describe paso a paso los cálculos efectuados:

a) Cálculo de la renta neta imponible

En primer lugar se identifica para cada individuo de la muestra las variables que corresponden a ingresos gravados para cada categoría de renta. En el siguiente cuadro se presentan para cada una de las cuatro categorías del impuesto a la renta de personas naturales, las rentas gravadas que han sido consideradas para la estimación.

**CUADRO IX.14
RENTAS GRAVADAS CONSIDERADAS PARA
LA ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IRPN**

Categoría IR	Variable de Ingreso (ENAHO)	TUO de Ley IR 2006
Primera Categoría	Arrendamiento de casas (solamente departamentos y habitaciones)	Artículo 23 inciso (a)
	Arrendamiento de tierras agrícolas (solo renta neta)	Artículo 23 inciso (a)
Segunda Categoría	Arrendamiento de máquinas y equipos	Artículo 23 inciso (a)
	Intereses por préstamos a terceros	Artículo 24 inciso (a)
	Alquiler de marcas, patentes, etc.	Artículo 24 inciso (d)
Cuarta Categoría	Trabajo independiente (ocupación principal)	Artículo 33 incisos (a) y (b)
	Trabajo independiente (ocupación secundaria)	Artículo 33 incisos (a) y (b)
Quinta Categoría	Trabajo dependiente (ocupación principal)	Artículo 34 inciso (a)
	Trabajo dependiente (ocupación secundaria)	Artículo 34 inciso (a)
	Pago en especie por trabajo dependiente (ocupación principal)	Artículo 34 inciso (a)
	Pago en especie por trabajo dependiente (ocupación secundaria)	Artículo 34 inciso (a)
	Ingresos extraordinarios por trabajo dependiente en ocupación principal y secundaria ^a	Artículo 34 inciso (a) y (b)
	Gratificación anterior a su trabajo actual y/u otros ocasionales ^b	Artículo 34 inciso (a)

Fuente: elaboración propia en base a datos del Módulo de empleo e ingresos de la ENAHO 2006 y DS-054-99-EF “TUO de la Ley del Impuesto a la Renta” publicado el 14.04.1999 y modificatorias.

Notas:

^a Incluye gratificaciones, bonificaciones, participación en utilidades, entre otros ingresos. No incluye Compensación por tiempo de servicios (CTS) ya que está inafecto al IR.

^b Gratificación por navidad, fiestas patrias, escolaridad, últimas vacaciones, participación en utilidades de la empresa, etc., anteriores a su(s) trabajo(s) actual(es).

Es importante señalar que la ENAHO 2006 no contempla la variable ingresos por distribución de dividendos de las empresas, el principal componente de la recaudación de las rentas de segunda categoría.

Los montos declarados son objetos de ajuste por no respuesta y por subdeclaración de ingresos. Cuando se trabaja con resultados de encuestas se deben realizar ajustes por no respuesta y por subdeclaración de ingresos.

El ajuste por no respuesta consiste en realizar estimaciones del ingreso para aquellos individuos que no reportan ingresos en la encuesta pero declaran ser trabajadores activos. En cambio, la subdeclaración consiste en declarar ingresos menores a los reales.

Para solucionar la no respuesta consideramos las variables imputadas, la cuales están disponibles en la misma base de datos ENAHO del mismo año. En cuanto al ajuste para corregir la subdeclaración de ingresos utilizamos los factores de ajuste indicados en el siguiente cuadro:

⁴¹⁸ Se debería utilizar el impuesto a la renta declarado, debido a que hay un porcentaje de contribuyentes que declara pero no paga. Sin embargo, la SUNAT no publica esta información.

CUADRO IX.15
FACTORES DE AJUSTE PARA CORREGIR SUBREPORTE DE INGRESOS

Categoría de renta	Tipo de renta	Factor de ajuste	Sustento
Primera	Arrendamiento de bienes	1,819	Estimado a partir de la recaudación potencial que se obtiene multiplicando el número de viviendas alquiladas (Censo de Población y Vivienda 2007) por el gasto en alquiler promedio de la ENAHO
Segunda	Otros capitales	1,819	Se asume que el subreporte de rentas de 2ª categoría es equivalente al superreporte de rentas de 1ª. Categoría.
Cuarta	Trabajo independiente	1,678	Escenario esperado del estudio de De la Roca y Hernández
Quinta	Trabajo dependiente	1,452	Escenario esperado del estudio de De la Roca y Hernández

Fuente: Módulo de empleo e ingresos de la ENAHO 2006 y DS-054-99-EF "TUO de la Ley del Impuesto a la Renta" publicado el 14.04.1999 y modificatorias.

Resulta interesante conocer la distribución de las rentas por quintiles de ingreso, una vez que se han efectuado los ajustes indicados (cuadro IX.16). Los aspectos más resaltantes son:

- Las rentas del trabajo (cuarta y quinta categoría) representan el 97,1% de la renta bruta total, mientras que las rentas del capital (primera y segunda categoría), las cuales no incluyen los ingresos por distribución de dividendos, representan solo el 2,8%.
- La participación de las rentas del capital, se mantiene constante en todos los quintiles, lo cual no es lo esperado. Esto puede deberse a que la muestra contiene muy pocas observaciones en las que se reporta este tipo de ingresos.
- La participación de las rentas de cuarta categoría decrece en los quintiles de mayores ingresos, mientras que la participación de las rentas de quinta categoría aumenta.

CUADRO IX.16
DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA BRUTA POR QUINTILES
SEGÚN CATEGORÍAS DE RENTA 2006^a
(En millones de soles y porcentajes)

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5	Total
Primera	56,1 3,0%	177,9 2,7%	476,9 3,3%	755,8 2,4%	2 484,5 2,6%	3.951,2 2,6%
Segunda	6,9 0,4%	29,4 0,4%	36,8 0,3%	41,2 0,1%	240,4 0,3%	354,7 0,2%
Cuarta	1 092,5 57,6%	4 016,5 60,0%	7 138,0 48,8%	12 230,8 39,0%	29 830,3 31,2%	54 308,1 36,2%
Quinta	742,1 39,1%	2 466,6 36,9%	6 976,3 47,7%	18 310,6 58,4%	62 974,8 65,9%	91 470,4 60,9%
Total	1 897,6	6 690,4	14 628,0	31 338,4	95 530,0	150 084,4

Fuente: elaboración propia basado en datos de ENAHO 2006. Módulo de Empleo e Ingresos.

^{/a} Incluye ajustes por subreporte de ingresos e imputaciones para ingresos no reportados.

Una vez que se han ajustado los ingresos por las tasas de subreporte, se calcula la renta imponible de cada individuo de la muestra, restándole las deducciones de acuerdo a cada tipo de renta, como se indica en el cuadro IX.17.

CUADRO IX.17
DEDUCCIONES POR TIPO DE RENTAS 2006^a

Categoría de renta	Tipo de renta	Deducciones
Primera	Arrendamiento de bienes	20% de la renta bruta
Segunda	Renta de otros capitales	10% de la renta bruta
Cuarta y quinta	Trabajo	20% de la renta de 4 ^a . Se suma la renta neta de 4 ^a a la renta bruta de 5 ^a A la suma se le deduce 7 UITs

Fuente: SUNAT

^a En el año 2006 la UIT equivalía a S/.3.400

Nótese que para las personas que tienen ingresos de cuarta y quinta categoría, a las rentas de cuarta categoría se le deduce el 20% de la renta bruta y este resultado se suma a la renta de quinta categoría. A esta renta conjunta se le deduce las 7 UIT para obtener la renta neta imponible correspondiente a las rentas del trabajo.

Los montos de la renta bruta, las deducciones y la renta neta imponible se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO IX.18
RENDA NETA IMPONIBLE DE LAS PERSONAS NATURALES, 2006
(En millones de soles)

Categoría	Tipo de renta	Renta bruta ^a	Deducción Efectiva	Renta Imponible Neta
		(a)	(b)	(c) = (a) - (b)
1°	Arrendamiento de bienes	3 951,3	805,9	3 145,4
2°	Rentas de otros capitales	354,7	37,0	317,6
4° y 5°	Trabajo dependiente e independiente	145 778,5	116 159,7	29 618,7
	Total	150 084,4	117 002,7	33 081,7

Fuente: estimación y elaboración propia basada en datos del Módulo de empleo e ingresos de la ENAHO 2006.

^a Incluye ajustes por subreporte de ingresos e imputaciones para ingresos no reportados.

Es importante resaltar dos aspectos: (i) la magnitud de las deducciones efectivas en el caso de las rentas del trabajo, las cuales son equivalentes al 80% de la renta bruta, lo cual reduce significativamente la base sobre la cual se calcula el impuesto; y (ii) las renta imponible de otros capitales representa menos del 1% de la renta imponible total.

b) Cálculo de la recaudación potencial

Las tasas impositivas del impuesto a la renta de personas naturales son tres y se aplican en función al monto de la renta neta imponible de cada contribuyente de acuerdo al siguiente cuadro.

Luego se procede a calcular la recaudación de cada individuo. Como se señaló, la tasa se aplica de manera acumulada según el intervalo correspondiente a la renta neta imponible. Solo el exceso de ingreso está gravado por las tasas del intervalo 2 y 3.

Aplicando este método el monto de la recaudación potencial del IRPN para el año 2006 resultó ser igual a 5.382 millones de soles.

CUADRO IX.19
TASAS DEL IMPUESTO A LA RENTA 2006
(En soles)

Intervalos de Renta Imponible Neta Anual (RIN)	Tasa impositiva
1 RIN < 91 800	15%
2 91 800 < RIN < 183 600	21%
3 RIN > 183 600	30%

Fuente: elaboración propia basado en datos de DS-054-99-EF "TUO de la Ley del Impuesto a la Renta" publicado el 14.04.1999 y modificatorias al 2006.

c) Estimación de la evasión

Para calcular la evasión debe compararse la recaudación potencial con la recaudación efectiva del periodo 2006⁴¹⁹. Esta última se obtiene de la información publicada por SUNAT, de la cual debemos excluir la recaudación del impuesto a la distribución de dividendos, dado que la ENAHO 2006 no considera como variable estos ingresos. Debido a que la información del impuesto a la renta de segunda categoría no está desagregada, optamos por excluir todo el monto, lo cual no crea muchos problemas debido a que según la información obtenida de ENAHO 2006, esta renta representa menos del 1% de la renta imponible total.

En el siguiente cuadro se presentan los resultados correspondientes al cálculo de la evasión fiscal en la recaudación del impuesto a la renta de personas naturales para el año 2006.

CUADRO IX.20
EVASIÓN FISCAL DEL IMPUESTO A LA RENTA DE PERSONAS, 2006
(Millones de soles)

Variables	Monto
a. Recaudación potencial	5 382
b. Recaudación efectiva	3 625
c. Evasión fiscal (c = a-b)	1 757
d. Tasa de evasión fiscal (d = c/a)	32,6%

Fuente: elaboración propia.

Limitaciones de la estimación de evasión de personas naturales

La tasa de evasión estimada se refiere principalmente a evasión de las rentas del trabajo debido dos razones:

- El diseño del impuesto a la renta en el Perú grava principalmente a este tipo de rentas.
- Las encuestas de hogares tienden a incluir pocas observaciones en las que se reporta rentas del capital, aspecto que no está corregido completamente en el presente estudio.

Finalmente, debe indicarse que los estimados de la recaudación potencial son sensibles a la aplicación de las imputaciones y los supuestos de sub-reporte de ingresos realizados, los cuales podrían profundizarse en próximos estudios.

Más allá de las limitaciones en el cálculo, la baja recaudación potencial se puede explicar por el elevado monto fijo para las deducciones en las rentas de cuarta y quinta respecto del ingreso promedio nacional. Para el 2006 este monto asciende a 23.800 soles anuales, lo cual implica que para ser afecto al impuesto el ingreso mensual debe estar alrededor de 1.900 soles (US\$633). No parece ser

⁴¹⁹ La recaudación del periodo 2006 corresponde a los pagos a cuenta efectuados en el año 2006 más la regularización efectuada en el año siguiente.

elevado, sin embargo al analizar la distribución de ingresos de la muestra, se encuentra que sólo el 8 % de los individuos perciben rentas mayores a 23.800 soles anuales.

D.3.2 Cálculo de la evasión en el Impuesto a la renta de Personas Jurídicas

Utilizando también el enfoque de brecha, se calcula la recaudación potencial de cada sector a partir de lo que figura como Excedente de Explotación (EE) en Cuentas Nacionales⁴²⁰. El cálculo se realiza de la siguiente manera:

	Excedente de explotación	
-	Excedente de explotación de actividades exentas o no afectas	
-	Excedente de explotación de actividades con regímenes especiales	
-	Pérdidas de ejercicios fiscales anteriores	
-	Deducciones especiales	
+	Ajuste por corrección monetaria	
<hr/>		
=	Resultado tributario teórico	
-	Pérdida tributaria del ejercicio	
<hr/>		
=	Base imponible teórica	
Recaudación teórica = Base imponible teórica * Tasa impositiva		
Recaudación teórica		
-	Créditos efectivos	
-	Pérdidas por tasas diferenciadas	
<hr/>		
=	Recaudación potencial	

En el siguiente cuadro se presenta los principales agregados⁴²¹.

CUADRO IX.21
ESTIMACIÓN DE LA EVASIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA
PARA PERSONAS JURÍDICAS, 2006
(En millones de soles)

Variable	Monto
Excedente de explotación (EE) ^a	187 698
Menos:	
EE actividades no afectas	37 806
EE contribuyentes de regímenes especiales	6 567
Pérdidas de ejercicios anteriores ^b	16 338
Deducciones especiales	7 647
Resultado tributario teórico	119 341
Menos: Pérdida tributaria del ejercicio ^c	7 842

(Continúa)

⁴²⁰ Se define como el valor de la producción de cada una de las actividades económicas y la agregación de los gastos incurridos en cada una de ellas, expresados a través del Consumo Intermedio (obligaciones con sus proveedores de insumos), Remuneraciones (obligaciones laborales), impuestos a la producción y Consumo de Capital Fijo. Fuente: INEL.

⁴²¹ Para mayor detalle puede consultarse el anexo 9 de la versión completa de este trabajo.

Cuadro IX.21 (conclusión)

Base imponible teórica	111 499
Tasa imponible (%)	30
Recaudación teórica	33 450
Menos: Pérdida fiscal por tasas diferenciadas	2 745
Recaudación potencial	30 705
Recaudación efectiva ^d	14 960
Evasión: Recaudación potencial menos Recaudación efectiva	15 745
<hr/>	
Tasa de evasión (%)	51,3
Monto de evasión (% PIB)	5,2

Fuente: elaboración propia basado en datos de INEI, SUNAT y BCRP.

^a Cuentas Nacionales 2006 (INEI).

^b Pérdidas de las 100 empresas más perdedoras 2004 y 2005.

^c Pérdidas de las 100 empresas más perdedoras 2006.

^d SUNAT–Nota tributaria y BCRP.

Limitaciones de la estimación de la evasión de personas jurídicas

- El sector informal de la economía está incluido en algún grado en las Cuentas Nacionales, éstas ya estarían incluyendo parte de la evasión.
- La estimación de la recaudación potencial es sensible al estimado de los ingresos de independientes.
- Los estimados de los excedentes de explotación de los regímenes especiales se realizan con base a los ingresos tributarios por lo que implícitamente se estaría suponiendo que no hay evasión ni en RUS ni RER.
- Los resultados son sensibles a los supuestos sobre las pérdidas de años anteriores. La legislación permite arrastrar las pérdidas de los últimos 4 años. En este caso se ha incluido las pérdidas de los años 2004 y 2005, asumiendo que las pérdidas de los años anteriores ya se habrían absorbido.

D.3.3 Estimado global de la evasión del Impuesto a la Renta en el Perú

En el cuadro siguiente se presenta resumidamente los estimados de evasión del impuesto a la renta para el año 2006. El cálculo global de la evasión asciende a 49%.

CUADRO IX.22
EVASIÓN IMPUESTO A LA RENTA (IR) TOTAL, 2006
(En millones de soles y porcentajes)

Concepto	IR Personas	IR Empresas	IR Total
Recaudación potencial	5 382	30 705	36 087
Recaudación efectiva	3 625	14 960	18 585
Evasión	1 757	15 745	17 502
Tasa de evasión (%)	32,6%	51,3%	48,5%

Fuente: elaboración propia.

El estimado de evasión de impuesto a la renta de personas naturales es similar al de los dos estudios más recientes. En el caso del estimado de evasión para las empresas, el único estudio que puede servir de referencia calculaba una tasa de evasión de 79% en el año 2000. Se ha indicado que

esta tasa estaría sobrestimada. Por otro lado la recaudación del impuesto a la renta de las empresas ha crecido sostenidamente desde el año 2003 hasta el año 2006 debido al boom de las cotizaciones de los minerales, por lo que es factible que esto haya contribuido a reducir la tasa de evasión.

E. Conclusiones y recomendaciones

- a. Los ingresos fiscales han promediado el 17,9% del PIB en el periodo 1970-2007. El componente más importante ha sido el de los ingresos tributarios los que han sido equivalentes al 86% de los ingresos fiscales.
- b. La presión tributaria del gobierno general es baja comparada con el promedio latinoamericano y además ha sido cíclica en el periodo en el análisis, con picos en los años 1980, 1985, 1997 y 2007 y valles en los años 1983, 1989 y 2002, Los picos han estado asociados a periodos de crecimiento económico sostenido y bonanza de los precios de los minerales.
- c. En cuanto a la estructura de la carga tributaria, se puede decir que las principales tendencias son: (i) el aumento en la participación de los impuestos a la renta, influenciado por el boom de precios de los metales; (ii) La reducida participación de los impuestos a la propiedad; (iii) La creciente participación de los impuestos a los bienes y servicios, en particular la del IGV; y (iv) La disminución de la participación de los impuestos a las transacciones internacionales.
- d. Respecto a la equidad, en el periodo 1970–2007, el ratio impuestos indirectos / indirectos ha sido por lo general menor a 1, salvo a partir del año 2006, lo que utilizando un criterio sencillo, indicaría que el sistema tributario ha sido regresivo durante todo el periodo. Por otro lado, se ha observado una relación estadística inversa entre la presión tributaria y la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini.
- e. En periodos de aumento de la presión tributaria se ha observado una disminución de la desigualdad, y viceversa. Existen pocos estudios que hayan medido el impacto redistributivo de la política tributaria en el Perú:
 - El estudio pionero de Webb (1975) concluyó que, en la década del 60, si bien los efectos netos de las políticas gubernamentales fueron regresivos, los montos transferidos fueron muy pequeños en relación a las grandes y crecientes desigualdades.
 - El estudio de Hauhghton (2006) concluyó, en base a encuestas de hogares, que en el año 2000 el IGV fue regresivo y el IRPN fue progresivo.
 - El estudio de Chu, Davoodi y Gupta (2000), concluye que mientras que los países industrializados mejoran su distribución del ingreso a través de impuestos y transferencias, los países en desarrollo no tienen el mismo éxito por falta de sistemas tributarios y programas de gasto adecuados. Si bien los impuestos directos pueden afectar la distribución del ingreso, su impacto es bastante menor que el de programas de gasto público.
- f. El Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN) es de base pequeña, debido principalmente a que no están gravados ni los intereses ni las ganancias de capital, los dividendos se gravan separadamente, y las deducciones existentes para las rentas del trabajo son generosas. Respecto al tercer aspecto, las 7 UIT equivalen aproximadamente a US\$7.700 (según el valor de la UIT para el 2007), el equivalente a más de dos ingresos per cápita. Si bien en teoría se aplica un impuesto a la renta global, en la práctica el impuesto solo grava las rentas del trabajo y las rentas de arrendamiento de bienes.

- g. A partir del 2009 se aplicará en el Perú un impuesto a la renta dual, abandonándose el impuesto a la renta global. La aplicación del dual no ha significado la ampliación de la base, pues los intereses y las ganancias de capital continúan exonerados. Además al gravarse las rentas del capital con una tasa efectiva del 5%, bastante menor a la tasa inferior de 15% que se aplica a las rentas del trabajo, se incentivará que las rentas del trabajo se “disfracen” de rentas del capital (arbitraje tributario).
- h. El Impuesto a la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ) es complejo debido a la existencia de diversos tratamientos tributarios especiales que se aplican por sector económico, por zona geográfica y por tamaño de contribuyente, afectando la neutralidad del impuesto y aumentando los costos de administración y de cumplimiento del impuesto.
- i. Vistos en conjunto, el diseño del IRPN y del IRPJ, estaría creando oportunidades de elusión y evasión tributaria, así como para el arbitraje tributario. Para mejorar el diseño del impuesto a la renta es recomendable:
- Ampliar la base imponible del IRPN, incorporando efectivamente a los dividendos, los intereses y las ganancias de capital, lo cual promoverá la equidad.
 - Evaluar las deducciones del IRPN, así como los procedimientos para suspender los pagos a cuenta en el caso de las rentas de los trabajadores independientes.
 - Revisar y perfeccionar el diseño del impuesto a la renta dual aplicable a partir del 2009.
 - Evaluar, reducir y simplificar los tratamientos tributarios especiales que se aplican en el IRPJ.
- j. En cuanto a la recaudación de los impuestos directos, si bien la misma ha crecido sostenidamente desde el año 2003 (desde 4,2% del PIB en el año 2003 hasta 7,8% del PIB en el año 2007) el crecimiento ha estado impulsado principalmente por la bonanza del precio de los minerales que mejoró la recaudación del IRPJ. En cambio, el IRPN y el impuesto predial han tenido escaso crecimiento.
- k. En el caso del IRPJ el aspecto más relevante, es la concentración de la recaudación en pocas empresas: el 92% proviene de la recaudación de los principales contribuyentes. Los medianos y pequeños contribuyentes solo aportan el 8% de la recaudación.
- l. En el caso del IRPN el aspecto más relevante, es que la recaudación proviene principalmente de las rentas del trabajo. La participación de las rentas de arrendamiento de bienes representan menos del 5% y la participación de las rentas de otros capitales, excluyendo los dividendos, representan menos del 0,5%.
- m. En el caso del impuesto predial, su recaudación apenas alcanza un monto equivalente al 0,16% del PIB, y la misma se encuentra estancada desde el 2001. Además, solo 100 municipalidades concentran el 86% de la recaudación del predial a nivel nacional. Los problemas de valuación (valores de propiedades muy por debajo del valor de mercado) y cobranza (altas tasas de morosidad) explican esta baja recaudación.
- n. Respecto a la medición de la evasión del impuesto a la renta, los estudios realizados son pocos, no habiéndose identificado un estudio que mida conjuntamente la evasión del impuesto a la renta de personas y empresas.
- o. En el caso del impuesto a la renta de personas naturales solo hay tres estudios para los años 1995, 2000 y 2005. De acuerdo con estos tres estudios, el rango de la evasión fluctúa entre 31% y 44%, aunque los dos estudios más recientes sugieren que está más cercana al 30%. En el caso del impuesto a la renta de personas jurídicas solo hay un estudio que estima una tasa de evasión de 79% para el año 2000, aunque este cálculo estaría sobreestimado.

- p. En el presente estudio se ha estimado una tasa de evasión del impuesto a la renta de 49%, desagregada en una tasa de evasión del IRPN de 33% y una tasa de evasión del IRPJ de 51%. La reducción de la tasa de evasión si bien es un aspecto que compete principalmente a la SUNAT, requiere también de la revisión de los aspectos de diseño del impuesto a la renta señalados líneas arriba.

Bibliografía

- Acción Ciudadana. (2000), “Impunidad y corrupción en el ámbito fiscal”. Colección de Educación Fiscal No.3. Guatemala, FLACSO
- Acevedo, C. (2004), “El crecimiento económico en El Salvador durante la segunda mitad de siglo XX”, en Agosín, M., Machado, R. y P. Nazal, eds. (2004), *Pequeñas economías, grandes desafíos: Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Acevedo, C. (2007), “Trayectoria hacia el cumplimiento de los ODM en El Salvador”, Cuaderno de Desarrollo Humano No. 6 Mayo 2007, PNUD El Salvador.
- Acevedo, C. y M. González Orellana (2005), “El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación”, en Agosín, M., Barreix, A. y R. Machado eds. (2003), *Recaudar para crecer*, BID.
- AFIP (2006) “Anuario Estadísticas Tributarias, Año 2005, Buenos Aires, Argentina.
- AFIP (2007) “Anuario Estadísticas Tributarias, Año 2006, Buenos Aires, Argentina.
- Agosin, M., Barreix, A., y Machado, R. (2005), “Recaudar para Crecer: Bases para la reforma tributaria de Centroamérica”, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington DC.
- Aguste y Artana (2005), “Impacto de la reforma tributaria en 2004”, Mimeo.
- Álvarez de López, M. (2004), Ponencia “Catastro Argentino: un panorama de los últimos quince años”
- Álvarez de López, M. (2007), “El Catastro como parte de las Infraestructuras de Datos Espaciales Americanas” Seminario sobre los Catastros Latinoamericanos en Internet, Lisboa, 26 y 27 de noviembre de 2007.
- Álvarez Estrada, D. (2009), “Tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. Estudio del caso de México”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 91, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2008), “Tax System and Tax Reforms in Mexico”, en “Tax Systems and Tax Reforms in Latin America”, Bernardi L, Barreix A, Marenzi A y Profeta P (eds), pp. 244-266 Routledge, New York, USA.
- Arellano, R. (2005), “Estilos de vida en las ciudades del Perú” tomado de Perú Económico Abril 2006 en León, Carlos (2006) “Análisis de la informalidad en el mercado laboral peruano”.
- Arias Minaya, L.A. (2009), “La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos. El caso de Perú”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 95, CEPAL, Santiago de Chile.
- Artana, D. (2007), “Los gastos tributarios y los incentivos fiscales a la inversión en República Dominicana”. Mimeo. BID. Septiembre.
- Arteta, G. (2006), “Distribución de las cargas tributarias y del gasto social en Ecuador” en “La equidad fiscal en los países andinos”, A. Barreix, J. Roca y L. Villela (editores), DFID–CAN–BID.
- Baca-Campodónico, J., de Mello, L. y Kirilenko, A. (2004) “The rates and revenue of Bank transaction taxes”, Departamento de Economía OCDE, París, Francia.

- Badriotti, Augusta (2007): "Tax design and tax evasion: an international comparison", in OECD Tax Policy Studies, Paris.
- Baer, K. (2006), "La Administración Tributaria en América Latina: Algunas Tendencias y Desafíos", CEPAL, Naciones Unidas.
- Banco Central de la República Argentina, Boletín Estadístico Año V, Nro. 1, 1962.
- Banco Central del Ecuador (2008 a), "Boletín Trimestral de la Balanza de Pagos del Ecuador", Varios números en www.bce.fin.ec
- _____ (2008 b), "Evolución de las remesas. Año 2007", www.bce.fin.ec
- _____ (2008 c), "Boletín estadístico mensual", Varios números, www.bce.fin.ec.
- Banco Mundial (2008), Worldwide Governance Indicators 1996–2007. Disponible en: www.worldbank.org/wbi/governance/govdata/
- Barra, P. y Jorratt, M. (1999), "Estimación de la Evasión Tributaria en Chile", Departamento de Estudios, Servicio de Impuestos Internos, Santiago, Chile.
- Barreix, A. y F. Velayos (2008), "Renta territorial pragmática". Mimeo.
- Barreix, A. y J. Roca (2003), "Un Nuevo Modelo de Administración Tributaria". Revista de la Facultad de Ciencias Económicas N° 2. Universidad Católica del Uruguay. Septiembre.
- _____ (2007), "Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya". Revista CEPAL N° 92, agosto.
- _____ (2008 a), "Alternativas para la modernización del sistema tributario en Guatemala". En "Más crecimiento, más equidad. Prioridades de desarrollo en Guatemala". BID.
- _____ (2008 b), "¿Necesita Ecuador un Tribunal Fiscal en el ámbito administrativo?". Revista Fiscalidad N° 2. Instituto de Estudios Fiscales del Ecuador. Septiembre.
- Barreix, A., Roca, J. y Villela, L. (2006), "Política fiscal y equidad. Estimación de la progresividad y capacidad distributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina", DFID-SGCAN-BID.
- Barrios, V., Herrera A. y P. Rodas–Martini (1996), "Recientes reformas tributarias en Guatemala: la experiencia externa, las reformas legislativas recientes y las declaraciones de inconstitucionalidad", Guatemala, ASIES.
- Basombrío, M. (2009), "Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal", Serie Macroeconomía del Desarrollo 93, CEPAL, Santiago de Chile.
- BID (2008), "Más crecimiento, más equidad. Prioridades de desarrollo en Guatemala", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Bustos, A.; E. Engel y A. Galetovic, (1998). "Impuestos y Demanda por Capital en Chile, 1985–1995", www.sii.cl.
- Byrne, P. (2001), "Tax incentives for FDI in seven Latin-American Countries". Mimeo. BID.
- Cabrera, M. (2009), "La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: El caso de Guatemala", Serie Macroeconomía del Desarrollo 89, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cabrera, M. y Guzmán, V. (2009), "La tributación directa en América Latina, equidad y desafíos: El caso de El Salvador", Serie Macroeconomía del Desarrollo 87, CEPAL, Santiago de Chile.
- Cantallopis, J., Jorratt, M. y Scherman, D. (2007). "Equidad Tributaria en Chile. Un Nuevo Modelo para Evaluar Alternativas de Reforma", Santiago de Chile.
- Casanegra de Jantscher, Milka, Patricio Castro, Alberto Ramos y Osvaldo Schenone (1997) "Guatemala: rompiendo la barrera del 8 por ciento" (Washington D.C., FMI).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas-México (2007), "Presupuesto de gastos fiscales 2002-2007".
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE (2005), "Evasión Fiscal del Impuesto sobre la Renta de Personas Morales", México, D.F., México.
- Cetrángolo, O. y Gómez Sabaini, J.C. (2009), "La imposición en Argentina: Un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos", Serie Macroeconomía del Desarrollo 84, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2007), "La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta", Serie Macroeconomía del Desarrollo 60, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (compiladores), (2006) "Tributación América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas", Libros de la CEPAL 93, CEPAL, Santiago de Chile.
- Coelho, Ebrill, Summers (2001), "Bank Debit taxes in Latin America: an analysis of recent trends" Working Paper, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund (IMF).

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009), “Panorama Social de América Latina 2009”, Santiago de Chile.
- ____ (2008a), “Panorama Social de América Latina 2008”, Santiago de Chile.
- ____ (2008b), “Anuario Estadístico 2008”, Santiago de Chile.
- ____ (2007), “La medición de los ingresos en la Encuesta CASEN 2006”, Documento de trabajo de la División de Estadística y Proyecciones Económicas, Santiago de Chile.
- Consejo Federal de Catastro (CFC), Presentación “Ley Nacional de Catastro N° 26.209”.
- Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), “Estimación de las rentas no declaradas que deberían tributar en el impuesto a los réditos”. Informe realizado por Hugo González Cano y Alfredo Monza, Buenos Aires, 1968.
- Chu, Ke-young, Davoodi, Hamid y Gupta, Sanjeev (2000), “Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries”. IMF working paper No 00/62 Fiscal Affairs Department. IMF
- De Cesare, C. (2004), “Características generales del impuesto a la propiedad inmobiliaria en América Latina. 7ª Conferencia Internacional “La Optimización de Los Sistemas del Impuesto a la Propiedad Inmobiliaria en Latinoamérica”, Guadalajara, México.
- De Cesare, C. y Lazo Marín, J.F. (2008) “Impuestos a los patrimonios en América Latina” Serie Macroeconomía del Desarrollo 66, CEPAL, Santiago de Chile.
- De La Roca, Jorge. Hernández, Manuel (2004) “Evasión tributaria e informalidad en el Perú: Una aproximación a partir del enfoque de discrepancias en el consumo”. GRADE– CIES. Lima, Perú.
- De Soto, H. (2000), “The mystery of capital”; Bantam Press; Londres.
- ____ (1986), “El otro sendero”; Editorial Barranco; Lima.
- Deninger y Squire (1996) IMF–IFS, Government Finance Statistics. World Bank, World Development Report 1994.
- Díaz de Serralde, S. y C. Garcimartín (2007), “Tributación en Guatemala. Imposición sobre la Renta”, BID, mimeo.
- Digestyc (2007), “Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2006”, versión electrónica consultada en <http://www.digestyc.gob.sv/publicaciones/EHPM2006/2005/PPALESRESULTADOS/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EHPM%202006.pdf>
- Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda de Chile (2008). “Estadísticas de las Finanzas Públicas”.
- Doing Business (2008), “Doing Business Indicators”. www.doingbusiness.org
- Duran V. (2000), “La evasión en el impuesto a las ganancias de personas físicas: mitos y realidades”, mimeo, Buenos Aires.
- Engel, E., Galetovic, A y C. Raddatz (1999), “Taxes and Income distribution in Chile: some unpleasant redistributive arithmetic”, Journal of Development Economics Vol.59, pág. 155–192.
- Federación Internacional de Geometras (FIG) (2004) “El catastro en Argentina en los últimos 50 años y una visión del catastro en Brasil” Foundation Grant (pdf)
- Feres, JC (1998), “Falta de respuesta a las preguntas sobre el ingreso. Su magnitud y efectos en las Encuestas de Hogares en América Latina”, Documento presentado en el 2º Taller Regional de Mecovi, Buenos Aires.
- Flores Curiel, D. y J. Valero Gil (2003) “Tamaño del Sector Informal y su Potencial de Recaudación en México”, Mimeo.
- FMI (2007), “Guatemala: propuestas para la Ley Antievasión II”, Mimeo.
- FMI (2008), “El Salvador: 2007 Article IV Consultation - Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for El Salvador”, FMI, Mimeo. Consultado en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2008/cr08101.pdf>
- Fuentes, J. y M. Cabrera (2005), “El CAFTA y el desarrollo humano en Centroamérica”, Cuaderno Desarrollo Humano PNUD Guatemala.
- ____ (2006). “Pacto Fiscal: Lecciones de una negociación”. Revista de la CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Gasparini, L., (1998) “Incidencia distributiva del sistema tributario argentino” en La reforma tributaria en Argentina, FIEL, Buenos Aires, Argentina.
- Gasparini, L., M. Marchionni y W. Sosa (2001), “La distribución del ingreso en la Argentina: evidencia, determinantes y políticas”. Universidad de La Plata.
- Glenday, G, y Shukla G.P. (2001), Tax Analysis and Revenue Forecasting, Issues and Techniques, Duke Center for International Development (DCID), Duke University, Durham, North Carolina, USA.

- Gómez Sabaini, J. C. (2006), “Cohesión social, equidad y tributación. Análisis y perspectivas para América Latina”, serie Políticas Sociales 127, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2005), “La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas”, serie Macroeconomía del Desarrollo 37, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J., (2000), “Los impuestos y la distribución del ingreso en la Argentina”, en Vaitos, C. (2001), “Cohesión social y gobernabilidad política en Argentina”. Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Gómez Sabaini J.C., Santiere, J. J., and Rossignolo, D. (2002), “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino”, Serie Gestión Pública 20, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2000), “Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997”, Banco Mundial, SPEyR, Ministerio de Economía.
- Gómez Sabaini, J. y M. Geffner (2006), “Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza”, Serie Medio Ambiente y Desarrollo 129, CEPAL.
- Gómez Sabaini, J.C. y Juan O’Farrell (2009), “La economía política de la política tributaria en América Latina”, documento presentado en el vigésimoprimer Seminario Regional de Política Fiscal, CEPAL, Santiago de Chile, 26 al 29 de enero.
- González, D. (2006), “Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina”, Mimeo BID.
- González, D. (2006), “Regímenes especiales de tributación para pequeños contribuyentes en América Latina”. Departamento de Integración. BID. Washington, DC.
- Goñi, E., López, J.H. y Servén, L. (2008), “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America.” Policy Research Working Paper 4487, Banco Mundial.
- Haughton, Jonathan (2006) “Informe de Equidad Fiscal en el Perú: Evaluación de la incidencia de impuestos y gasto en el Perú”. En Comunidad Andina “La equidad fiscal en los países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela”. Washington D.C.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2003), “Discovering El Salvador Economic Potential”, Kennedy School of Government Harvard University Mimeo.
- Heckman, J. (1979), “Sample selection bias as a specification error”, *Econometrica* 47, 153–61.
- Herschel, F. J. et al (1963) “Política Fiscal en la Argentina”, Programa Conjunto de Tributación, OEA/BID, editado por Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires, (Vol. VI).
- Hsieh, C. y J. Parker (2002), “Taxes and growth in a financially underdeveloped country: evidence from the Chilean investment boom”. NBER. June.
- _____ (2006). “Taxes and Growth in a Financially Underdeveloped Country: Explaining the Chilean Investment Boom”. NBER Working Paper Series.
- ICEFI (2007a), “Incidencia de los impuestos en la equidad en Guatemala 2005”, mimeo.
- _____ (2007b), “Impacto del gasto social sobre la equidad”, mimeo.
- _____ (2008a), “Historia de la tributación en Guatemala (desde los mayas hasta la actualidad)”, documento preparado para la SAT en el marco del programa de Cultura Tributaria, Mimeo.
- _____ (2008b), “Eficiencia de la captación fiscal por la vía judicial”, Guatemala.
- _____ (2008c), “Incentivos fiscales y su relación con la inversión extranjera en Guatemala y Nicaragua”, Boletín de Estudios Fiscales No.8, Guatemala.
- INDEC (2007) “Evolución de la distribución del Ingreso. Encuesta Permanente de Hogares. Primer trimestre de 2007”, Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina.
- INEC (2007), “Las condiciones de vida de los ecuatorianos. Pobreza y desigualdad. Resultados de la ECV–5ta. Ronda”. www.inec.gov.ec.
- _____ (2008), “Resultados de la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo”; series históricas. www.inec.gov.ec.
- INEI (2006), “Encuesta Nacional de Hogares sobre condiciones de vida en el Perú 2006: Modulo de Empleo e Ingresos”. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, Perú.
- _____ (2007), “Oferta y Demanda Global: 1991–2006”. Instituto Nacional de Estadística e Informática. Lima, Perú
- INEGI (2006), “Cuentas por Sectores Institucionales 1999-2004”, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Tomos I y II, Aguascalientes, Ags, México.
- _____ (2006b), “Cuentas de Bienes y Servicios 1999-2004”, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Tomos I y II, Aguascalientes, Ags, México.

- Instituto Tecnológico Autónomo de México, ITAM (2006), “Medición de la Evasión Fiscal en México”, Centro de Economía Aplicada y Políticas Públicas del ITAM, México, D.F., México.
- International Monetary Fund (2001). “Government Finance Statistics Manual”.
- Jácome, H. (2005), “Alcance de las microfinanzas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca”. Documento de Trabajo 05/201. FLACSO.
- Jiménez, J.P. y Ruiz Huerta, J. (2009), “Política fiscal y equidad: Una mirada cruzada entre Europa y América Latina” (LC/R.2153), CEPAL, Santiago de Chile.
- Jorratt De Luis, M. (2009), “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 92, CEPAL, Santiago de Chile.
- ____ (2007), “El gasto tributario en Guatemala como fuente para incrementar la recaudación”, mimeo. Washington, DC, BID.
- ____ (2003). “Simplificación del Impuesto a la Renta: Una Propuesta para el Caso Chileno”, 36° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Córdoba, Argentina.
- Jorratt, M. y P. Serra (1999), “Estimación de la evasión en el impuesto a las empresas en Chile”, Documentos de Trabajo N° 72, Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Larraín, F. (2003), “El Salvador: Cómo volver a crecer”, BID mimeo.
- Le Grand, Julien (1991) “Equity and Choice: an Essay in Economics and Applied Philosophy”, ed. Harper Collins Academic.
- León, Carlos (2006) “Análisis de la informalidad en el mercado laboral peruano”. Documento de Trabajo 036. Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo. Chiclayo, Perú.
- Mann, A. (2002), “Guatemala: los costos administrativos de la tributación y de impuestos de bajo rendimiento”, USAID Guatemala.
- Martín, J. (1997), “La equidad en el presupuesto público”, Revista de la CEPAL 63, Santiago de Chile, diciembre.
- Martínez, C. (2007), “Impacto distributivo de la política tributaria en El Salvador”, BID Mimeo.
- Maslove, Allan (1993) “Fairness in Taxation. Exploring the Principles” ed. University of Toronto Press.
- MIDEPLAN (2003). “Encuesta de caracterización socioeconómica, CASEN”.
- Minh Le, T, Minh Pham, D, Kisunko, G, y Shukla, G.P. (2008), “Compliance and Sources of Revenue Leakage: Conceptual Framework and Assessment, Mimeo.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Ecuador (2008a), “Información fiscal del Sector Público. Período 2000–2006”.
- ____ (2008b), Sistema de información de las finanzas seccionales. Disponible en: <http://mef.gov.ec/Sissec/faces/index.jspx>.
- Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina (2007), “Estimación de los gastos tributarios en la República Argentina. Años 2006–2008”. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda.
- Molina, D., F. Núñez y M. Ricaurte (2000), “El IVA: regresivo para casi todos”. Tendencias, Segundo Semestre. CORDES–UNEDE.
- Musgrave, R. y Musgrave P. (1992), “Hacienda pública teórica y aplicada”. Madrid, Mc Graw Hill Interamericana de España S.A, 5ta. Edición.
- Naciones Unidas, “Manual del Sistema de Cuentas Nacionales 1993”. <http://unstats.un.org/unsd/sna1993/toctop.asp?L1=7>.
- OECD (2007) “OECD in Figures, 2007 Edition” OECD Observer (pdf)
- ____ (2001), “Compliance Measurement – Practice Note”, Centre for Tax Policy and Administration, mayo.
- Orrego, C. (2007). “El Impuesto Territorial en Chile. Reavalúo Urbano 2006. Recaudación y Cobranza del Impuesto”. Lincoln Institute of Land Policy.
- Pascó-Font, Alberto y Briceño, Arturo (1992). “La política de precios de los combustibles y la distribución de ingresos en el Perú: 1985–1990”. Documento de Trabajo No 17. GRADE
- Peñaranda, Alan (2001). “La informalidad en el Perú y su impacto en la tributación”. CIAT
- Perry, G., Arias, O., López, J., Maloney, W. y Servén, L. (2006), “Reducción de la Pobreza y Crecimiento: Círculos Virtuosos y Círculos Viciosos”, Banco Mundial, Washington DC.
- Pessino, C. y R. Fenochietto (2004), “Efficiency and Equity of the Tax Structure in Argentina, Brazil and Chile: Analysis and Policy Considerations”, Universidad de Buenos Aires y Universidad Torcuato di Tella.
- Piancastelli, M. (2001), “Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis–1985/95”. IPEA, TD N° 818. Rio de Janeiro.

- Picos Sánchez (2003), “Las rentas de capital en PHOGUE: análisis de su fiabilidad y corrección mediante fusión estadística”. Papel de Trabajo 31/03. Instituto de Estudios Fiscales.
- PNUD (2005), Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005 (IDHES) “Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones”, PNUD El Salvador.
- Programa Conjunto de Tributación (OEA/BID), Estudio sobre Política Fiscal en la Argentina, Capítulo V: Análisis de la Evasión Fiscal, Buenos Aires, 1963, (mimeo)
- Puchet, J. y M. Viana (1996). “Diccionario Tributario y Temas Afines”. Tegucigalpa, Honduras.
- Rawls, J. (1971), “The Theory of Justice”, Cambridge Mas.
- Roca, J. (2009), “Tributación directa en Ecuador. Evasión, equidad y desafíos de diseño”, Serie Macroeconomía del Desarrollo 85, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____ (2008), “Percepción de los empresarios sobre la lentitud de la justicia: una comparación internacional”. En “Instituciones y economía”, Sebastián y otros (2008), Fundación Ramón Areces.
- Roca, J. y C. Sebastián (2008), “Determinantes de la economía informal”. En “Instituciones y economía. Cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española”, Sebastián y otros (2008), Fundación Ramón Areces.
- Roca, J. y H. Vallarino (2003), “Medición del gasto tributario en Ecuador”. Proyecto SALTO. USAID.
- _____ (2003a), “Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador”. Proyecto SALTO. USAID.
- Roccia, I. (2005) “Hacia un nuevo modelo de gestión catastral” Dirección provincial de catastro territorial de la Provincia de Buenos Aires
- Salgado, Milagros (2007), “¿Cómo ha cambiado la distribución del ingreso en Lima Metropolitana? Un análisis a partir de indicadores de desigualdad y polarización del ingreso 1990–2005”. CIES. Lima, Perú.
- Santiere, J. J. (1989), “Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso”. Documento de Investigación del Programa de Estudios sobre Política Tributaria, Gobierno Argentino, Banco Mundial, Buenos Aires.
- Sanz Gadea, E. (2005), “Medidas antielusión fiscal”. Instituto de Estudios Fiscales. Documento de Trabajo 13/05.
- Sanz Sanz, J. F. y otros (2004), “Microsimulación y comportamiento laboral en las reformas de la imposición sobre la renta personal. El simulador del impuesto sobre la renta personal del Instituto de Estudios Fiscales”. Estudios de Hacienda Pública, Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.
- SAT (2008a), “Reformas a la legislación tributaria 1999–2008”, información actualizada al 31 de octubre 2008, http://portal.sat.gob.gt/portal/components/com_docman/dl2.php?archive=0&file=UmVmb3JtYXNFTGNaXNsYWNpb25fVHJpYnV0YXJpYV8xOTk5XzlwMDgucGRm
- _____ (2008b), “Estimación del gasto tributario del Gobierno Central, período 2005.2007”, información actualizada al 31 de marzo 2008 ver en: http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/descargas/doc_download/1081-gasto-tributario-2005-2007.html
- _____ (2007), “Presentación realizada a la Comisión de Diálogo del Pacto Fiscal”, Mimeo.
- Schneider F. y D. Enste (2000), “Shadow Economies: Size, Causes, and Consequences”, The Journal of Economic Literature, 38/1, págs. 77–114.
- Schneider, F. (2006), “Shadow Economies of 145 Countries all over the World: What do we really know?”, Department of Economics, Johannes Kepler University of Linz, Austria.
- _____ (2004) “The size of the shadow economies of 145 countries all over the world : First results over the period 1999 to 2003”. Discussion Paper Series No 1431. Institute for the study of labour (IZA). Universidad de Linz. Alemania.
- Sebastián, C., G. Serrano, J. Roca y J. Osés (2008), “Instituciones y economía. Cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española”. Fundación Ramón Areces.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), “Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública”, varios trimestres, México, D.F., México.
- _____ “Estadísticas de Finanzas Públicas 1996-2005”, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, México, D.F., México.
- _____ “Presupuestos de Gastos Fiscales”, varios años, México, D.F., México.
- _____ “Equilibrio y Responsabilidad en las Finanzas Públicas”, Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 2005.
- Serra P. y Jorratt, M. (1999) “Estimación de la evasión en el impuesto a las empresas en Chile”. Servicio de Impuestos Internos. Santiago, Chile.
- Servicio de Impuestos Internos (2006a). “Informe Anual de Gasto Tributario”, disponible en: http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario.htm

- _____ (2006b), “Informe de gasto tributario: ejecución 2004, proyección 2005 y proyección 2006”. Subdirección de Estudios.
- SIISE (2001), “El IVA en el Ecuador: un análisis de equidad”. Revista Gestión. Abril.
- Solórzano, C. (2005), “El incumplimiento tributario del ISR y el déficit fiscal en Guatemala en el período de 1995 al 2003”. Tesis. Guatemala, Universidad Rafael Landívar.
- SRI (2008 a), “Estudio de satisfacción de los contribuyentes e imagen del SRI”.
- _____ (2008 b), “Estimación de la brecha de recaudación de IVA e Impuesto a la Renta de las Sociedades por industria”. Departamento de Estudios Tributarios.
- _____ (2008c), “Estadísticas de recaudación”. www.sri.gov.ec.
- _____ (2007 a), “Presentaciones ante la Asamblea Constituyente”. Diciembre.
- _____ (200b), “Gasto Tributario”. Departamento de Estudios Tributarios. Septiembre.
- Sridhar, A. y R. Barrientos (1997), “Análisis de los procesos administrativo y penal en casos de evasión tributaria en Guatemala”, Centro internacional para investigaciones en Derechos Humanos CIIDH, Guatemala.
- SUNAT (2002). “Análisis de Impuesto a la Renta en el Perú” (Mimeo)
- _____ (1995). “Cálculo de evasión tributaria” (Mimeo)
- Sureda, D. (2007a), “Propuesta de medidas tributarias: Impuesto a la propiedad”, Apoyo al diálogo sobre el Pacto Fiscal en seguimiento a los Acuerdos de Paz Proyecto BID ATN/SF-10207-GU.
- _____ (2007b), “Propuestas de medidas tributarias en Guatemala: impuesto a la propiedad”. Proyecto ATN/SF-10207-GU de apoyo al Diálogo sobre el Pacto Fiscal en seguimiento a los Acuerdos de Paz. Mimeo. BID.
- Tanzi, V. (2000), “Taxation in Latin America in the Last Decade”, Working Paper 76, Center for Research on Economic Development and Policy Reform, Stanford University, USA.
- Tanzi V. y Shome P (1993), “Tax Evasión: Causes, Estimation Methods and Penalties, a focus on Latin America”, Serie Política Fiscal N° 38, CEPAL, Santiago de Chile.
- Teera, J. (2001), “Tax performace: a comparative study”. Department of Economics; University of Bath.
- Trigueros, A. (2007), “Respondiendo a los desafíos fiscales de El Salvador”, Serie Estudios Estratégicos FUSADES.
- USAID (2004), Encuesta “Microempresas y Finanzas del Ecuador”. Proyecto Salto. Quito.
- Vargas, C. (2006), “Cálculo de la máxima capacidad recaudatoria municipal”. CONAM-BID. Agosto.
- Webb, Richard y Figueroa, Adolfo (1975). Distribución del Ingreso en el Perú. Perú Problema No 14. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Perú.
- Zee, H. (1998). “Revenue, Efficiency, and Equity Aspects of Major Taxes in Chile: A Preliminary Assessment”. Documento de Trabajo 42, Banco Central de Chile.