



Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina: Evolución e impacto

Alberto Barreix, Juan Carlos Benítez y Miguel Pecho

Agosto 2017



Revisando el impuesto a la renta personal en América Latina: Evolución e impacto¹

Alberto Barreix, Juan Carlos Benítez y Miguel Pecho

Agosto 2017

¹ Este artículo es una traducción de la publicación “*Revisiting personal income tax in Latin America*”, publicado por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Disponible en: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/16d42b4a-en.pdf?expires=1503509317&id=id&accname=guest&checksum=F5B2A27214F5FF8C6070FEE0CC290A6C> .

Los autores agradecen la colaboración en la traducción de Andrea Riccardi y Luis Fernando Corrales.

Indice

Agradecimientos	2
Prólogo.....	3
Resumen.....	4
Abstract.....	4
I. INTRODUCCION	5
II. HECHOS ESTILIZADOS DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL Y SU EVOLUCIÓN	7
III. INCIDENCIA DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL	20
IV. PODER REDISTRIBUTIVO DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL.....	27
V. CONCLUSIONES	29
REFERENCIAS.....	30

Agradecimientos

Los autores² agradecen los aportes de las administraciones tributarias de Argentina: María Luisa Carbonell (AFIP) y José Salim (AFIP); Brasil: Claudemir R. Malaquias (*Receita Fazenda*); Bolivia: Juana Patricia Jimenez Soto (División de Impuestos); Costa Rica: Jorge Richard Nuñez (DGH); Ecuador: Ana Lucía Oña Macías (SRI); Honduras: Mauro Andino (DEI); México: Ricardo Ibarra (SAT); Perú: Domingo Neyra López (SUNAT); República Dominicana: Marvin Cardoza (DGII) y Edgar Morales (MH); Uruguay: Gustavo González (DGI). Los insumos provistos por los países han sido indispensables para la elaboración de este estudio. Los autores agradecen asimismo el importante apoyo técnico de Daniel Álvarez, Martín Bès, David Bradbury, Bert Brys, Carlos Garcimartín, Santiago Díaz de Sarralde, Karla Hernández, Michelle Harding, Michael Hanni, Ricardo Martner, Ángel Melguizo, Emmanuelle Modica, Maurice Nettley, Dominique Paturot, Jerónimo Roca, Agnes Rojas, José Salim y Fernando Velayos. Finalmente, agradecen al Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional, al Fondo Estratégico de Ayuda para el Comercio, y al Diálogo Regional de Política.

Las opiniones expresadas en esta publicación pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo o su Directorio Ejecutivo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, ó los países que ellos representan.

²Alberto Barreix (Banco Interamericano de Desarrollo), Juan Carlos Benítez (Centro de Desarrollo de la OCDE) y Miguel Pecho (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias).

Prólogo

La búsqueda de sistemas tributarios inclusivos y propulsores del crecimiento es siempre una labor continua. Las últimas dos décadas de reformas fiscales en América Latina han enfatizado la imposición indirecta mientras los impuestos directos, en particular el impuesto a la renta personal, experimentaron leves pero ineficaces reformas. Éste es un lujo que la región no puede permitirse, puesto que, la recaudación promedio en Latinoamérica se encuentra 13 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (22% del PBI versus 34%, de acuerdo a *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*). Como resultado, el margen fiscal para llevar a cabo las tan necesitadas inversiones sociales se ve reducido en una región ampliamente reconocida como la más desigual del mundo.

El hecho de que el impuesto a la renta personal ha sido un impuesto de bajo rendimiento en ALC ha sido bien documentado. El valor agregado de este trabajo es un análisis más profundo que complementa y contrasta los hallazgos teóricos expuestos en “Impuestos sobre los salarios en América Latina y el Caribe 2016”, una publicación conjunta de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. El análisis consolida información suministrada por las administraciones tributarias de 11 países para estimar y analizar las tasas efectivas del impuesto a la renta personal y su recaudación por decil de ingresos del trabajo. Como este trabajo demuestra, el impuesto a la renta personal es extremadamente progresivo pero al costo de baja recaudación y mínimo poder redistributivo. En este sentido, el foco debería estar en revisar las exenciones actuales e impulsar la capacidad redistributiva del impuesto, protegiendo mientras tanto las rentas de aquellos en los niveles inferiores en la distribución del ingreso.

Este trabajo contribuye a la política fiscal y la protección social para el desarrollo, eje incluido en el programa de trabajo del Centro de Desarrollo de la OCDE, así como destaca el espíritu de colaboración inter-institucional que caracteriza al Centro de Desarrollo de la OCDE pues sirve para ayudar a los tomadores de decisiones a encontrar soluciones que estimulen el crecimiento y mejoren las condiciones de vida en las economías emergentes y en desarrollo. Los invito a leer este trabajo, el cual ofrece detalles sobre la evolución, carencias y promesas del impuesto a la renta personal en América Latina.

Mario Pezzini
Director OCDE Centro de Desarrollo
y Asesor Especial de la Secretaría General de la OCDE para el Desarrollo

Resumen

Este estudio documenta el proceso a través del cual los alivios y concesiones fiscales estándar reducen la base imponible del Impuesto a la Renta Personal (IRP) en los países latinoamericanos usando los modelos desarrollados en “Impuestos sobre los Salarios en América Latina y el Caribe 2016”. Las estimaciones teóricas sobre el IRP son complementadas con datos suministrados por las administraciones tributarias nacionales. El estudio revela que el IRP es progresivo, pero que sólo es pagado por una pequeña proporción de individuos de altos salarios dentro del sector formal. En promedio, más del 80% del IRP es pagado por el 10% más rico de la población pero a tasas efectivas promedio por debajo de la tasa legal mínima promedio de la región. La combinación de estos factores resulta en que el IRP tenga escasa capacidad de incrementar la recaudación y un impacto mínimo en la redistribución del ingreso.

Palabras clave: Impuesto a la renta personal, distribución de salarios, deducciones fiscales, exenciones fiscales y sistema tributario

Abstract

This study documents the process through which standard tax reliefs and tax allowances reduce the taxable base of the Personal Income Tax (PIT) in Latin American countries by using the models developed in *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*. The theoretical estimations on the personal income tax are complemented with data from the national tax administrations. The study finds that the PIT is progressive, but only paid by a small proportion of formal high-wage earning individuals. On average, more than 80% of the PIT is paid by the richest ten per cent of the population but at average effective rates below the region’s average statutory minimum tax schedule rate. The combination of these factors results in the PIT having a scant revenue-raising capacity and a meagre impact on income redistribution.

Keywords: Personal income tax, wage distribution, tax deductions, tax exemptions and tax system.

I. INTRODUCCION

El Impuesto a la Renta Personal (IRP) ha generado la mayor recaudación en la historia de los países desarrollados y es el impuesto con mayor poder redistributivo. Dadas estas deseables características, la mayoría de los países utilizan este impuesto como parte de sus esfuerzos de movilización de recursos y como medida para lograr equidad en el sistema tributario. El IRP ha promediado sistemáticamente alrededor de un cuarto de la recaudación tributaria total y aproximadamente 9% del Producto Bruto Interno (PIB) en los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) por más de medio siglo (OCDE, 2016). Contrariamente, desde su introducción en América Latina como un impuesto a la renta alrededor de 1920, y en su versión moderna a finales de los años sesenta, el IRP se queda corto con estas estimaciones. Actualmente, el IRP comprende el 10% del total de la recaudación tributaria ó menos del 2% del PIB en América Latina. El propósito de este trabajo es revisar los principales factores por los cuales la recaudación y el potencial redistributivo del IRP disminuyen, y presentar evidencia estadística sobre quién soporta el esfuerzo fiscal del IRP a lo largo de la distribución de ingresos por deciles.

Este estudio aborda el IRP sobre los ingresos del trabajo en América Latina y el Caribe (ALC)³ y utilizando los modelos de países desarrollados en “Impuestos sobre los Salarios en América Latina y el Caribe 2016”, identifica y analiza cuatro características que explican el proceso erosivo de la base imponible del IRP. Tasas impositivas legales bajas, alivios fiscales estándar amplios y concesiones fiscales estándar (mínimos no imponibles) elevadas reducen la base imponible del IRP, lo cual sumado a alivios fiscales no estándar y evasión diezman la recaudación potencial del impuesto.

El principal hallazgo del trabajo es que el IRP es un impuesto progresivo pagado por una pequeña proporción de individuos formalizados de altos salarios, mayormente aquellos en el decil de ingresos mayor. Pero inclusive para estos individuos, los alivios fiscales básicos y concesiones fiscales estándar ascienden a 62% del ingreso bruto de su ingreso imponible. De hecho, en promedio, más del 80% del IRP es pagado por el decil más rico, como lo demuestra la información suministrada por las administraciones tributarias nacionales. Sin embargo, quienes perciben altos salarios pagaron tasas efectivas promedio muy bajas. Más aún, las tasas efectivas del IRP promedio se encuentran por debajo de la tasa legal mínima promedio en casi todos los países de la región. La combinación de estos factores resultó a su vez en una escasa capacidad de incrementar la recaudación y en un mínimo impacto en la distribución del ingreso. Finalmente, el trabajo argumenta que no es el IRP el que encarece el factor trabajo, sino las contribuciones a la seguridad social (CSSs), en especial aquellas que deben ser abonadas por los empleadores.

La primera sección revisa los principales diseños teóricos del impuesto, sus correspondientes tasas y tramos de ingresos, y sus principales desafíos de diseño: bases imponibles reducidas resultado en

³ Los impuestos sobre las rentas y ganancias de capital constituyen un sistema de impuestos cuya composición puede analizarse desde diferentes perspectivas: a) desde la persona gravada: una persona natural, persona jurídica o sociedad b) desde los rendimientos de los factores de producción: renta de trabajo (salarios, honorarios, etc.); combinación de capital y trabajo (empresarial) o pura de capital (dividendos y ganancias de capital, intereses y regalías, etc.); o c) desde la ubicación del contribuyente: residentes, no residentes o establecimientos permanentes (Barreix, Garcimartín y Velayos, 2013; Carbajo, 2013).

parte de alivios fiscales generosos, concesiones fiscales elevadas, y la prevalencia de prácticas evasivas. Para cada uno de estos problemas, se presentan hechos estilizados que los caracterizan, y en el caso de los alivios fiscales y concesiones estándar, se utilizan los modelos de “Impuestos sobre los Salarios en América Latina y el Caribe” (OCDE/CIAT/BID, 2016) para estimar la proporción de la base imponible no afectada por el impuesto.

La segunda sección utiliza información suministrada por las administraciones tributarias nacionales en cada país para calcular las tasas efectivas del IRP y analizar la recaudación observada por decil de ingresos. Esta sección es complementada por un análisis sobre el impacto teórico de los impuestos sobre la renta, contribuciones sociales, y otros impuestos sobre la nómina sobre los salarios de trabajadores con ingresos anuales fijos de USD10.000 para un hogar compuesto por una pareja casada con una sola fuente de ingresos y dos hijos.

La tercera parte de este estudio analiza el poder redistributivo del impuesto y sus implicancias para la equidad en la distribución del ingreso. Esta sección hace uso de estudios previos, así como de nueva información obtenida por medio de una comunicación fluida con las administraciones tributarias nacionales de los países de la región. Finalmente, la última sección sintetiza y concluye.

II. HECHOS ESTILIZADOS DEL IMPUESTO A LA RENTA PERSONAL Y SU EVOLUCIÓN

El nivel de ingresos fiscales y la estructura tributaria de un país son críticos para evaluar el contexto del IRP. El análisis de un impuesto no puede desligarse del contexto del total de ingresos fiscales de un país. Considerarlo en dicho contexto pone en perspectiva cuánto explica del total de la recaudación tributaria y su importancia en la estructura tributaria de un país. Asimismo, provee un mejor marco para la comprensión del “*tax mix*” adoptado por los gobiernos para generar sus recursos.

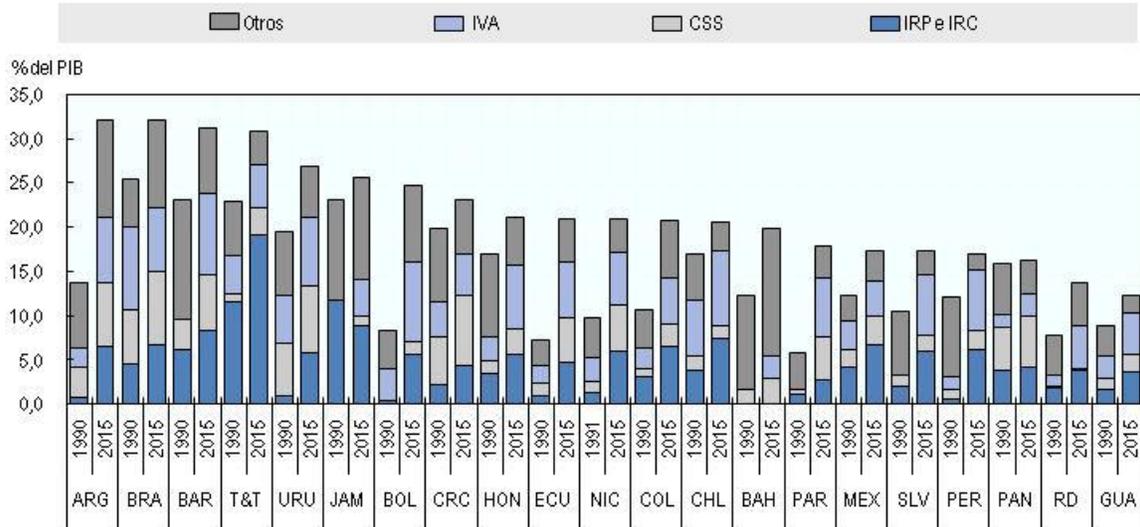
El promedio de ingresos tributarios totales de ALC se incrementó durante las pasadas dos décadas, de 14,6% del PBI en 1990 a 22,8% en 2015 (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2017). La proporción de recaudación, incluyendo las CSSs administradas por el sector público, creció 45% durante este período, o aumentó 7,1 puntos porcentuales. La recaudación, excluyendo las CSSs, se incrementó de un promedio de 13,6% del PBI en 1990 a 19,1% en 2015. Este incremento se debió mayormente al impuesto al valor agregado (IVA), el cual representa más de un tercio del total de la recaudación impositiva (CSSs excluidas). La Figura 1, Panel A, presenta la composición de la estructura tributaria de cada país en 1990 y en 2015, a saber: IVA e impuestos sobre las rentas y ganancias de capital y CSSs, los cuales constituyen los pilares de cualquier sistema tributario moderno (Barreix y Roca, 2007), todos los otros impuestos (i.e. impuestos sobre la propiedad, impuestos selectivos, impuestos generales) se agrupan en la categoría otros. La Figura 1, Panel B, muestra la evolución promedio de estos tres pilares para la región ALC durante la totalidad del período y presenta un desglose estimado de impuestos sobre las rentas y ganancias de capital en IRP y corporativa (IRC).⁴

La brecha entre ALC y la OCDE se ha reducido más en términos de recaudación total que en términos de ingreso per cápita. Dicho de otra forma, el crecimiento de los ingresos tributarios ha sobrepasado el crecimiento del ingreso per cápita y evidencia el mayor esfuerzo fiscal demandado a los ciudadanos de los países ALC durante las últimas dos décadas. A pesar de los progresos, las brechas en la recaudación total y el ingreso per cápita en ALC se mantienen en relación con los países miembros de la OCDE según indican datos de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2016) y Banco Mundial (2017). La brecha entre la recaudación total en ALC y la OCDE se redujo durante los últimos 25 años. La brecha era de alrededor 12.7 puntos porcentuales en 2015, en comparación con los 17.5 puntos porcentuales en 1990. Por otro lado, en 1990 el ingreso per cápita de ALC, en paridad de poder de compra (USD internacionales a valor constante de 2011), representó 36% del de los países OCDE, aumentando a 38% en 2015, un pequeño incremento del promedio del ingreso per cápita de 2% en relación con las economías OCDE. Las brechas en términos de ingreso per cápita entre las dos regiones son significativas y permanecen en USD 23.402 (a precios constantes de 2011 en PPC).

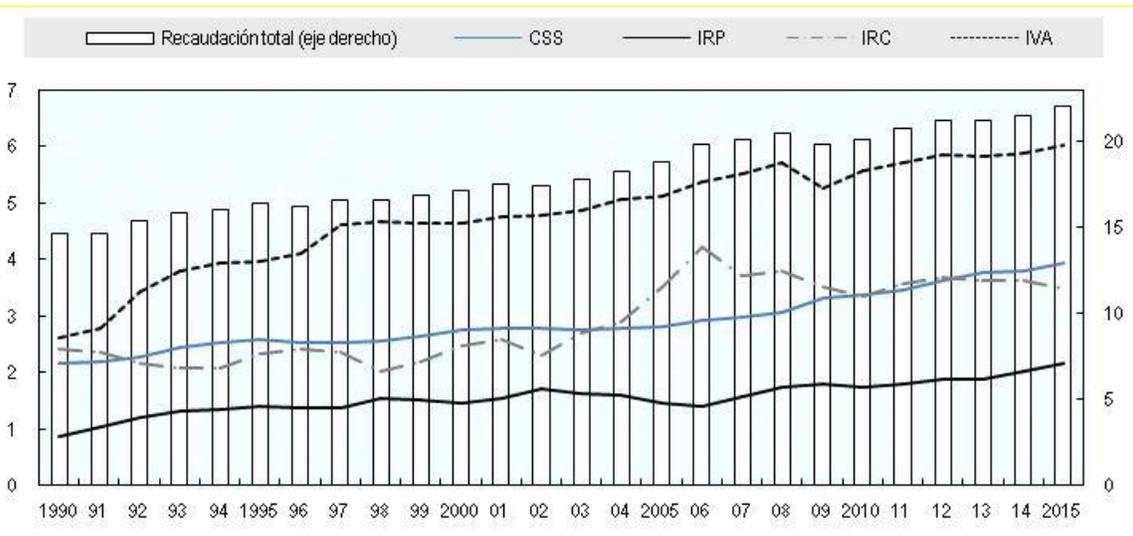
⁴ Previo al 2007, el desglose del IRP e IRC surge de estimaciones basadas en datos suministrados por las administraciones tributarias nacionales, estudios nacionales y estimaciones presentadas en BID-CIAT (2015). Éstas deben ser interpretadas con cautela dado que incluyen algunos ingresos que son catalogados como no clasificables bajo las guías de clasificación fiscal de la OCDE.

Figura 1. Composición de la recaudación tributaria y su evolución

Panel A. Recaudación y estructura tributaria (1990 vs 2015)



Panel B. Evolución de la recaudación tributaria de ALC por impuestos seleccionados, 1990-2015^a



a. Promedio no ponderado para ALC, excluyendo Nicaragua y Venezuela. Previo al 2007, el desglose del IRP e IRC surge de estimaciones basadas en datos suministrados por las administraciones tributarias nacionales, estudios nacionales y estimaciones presentadas en BID-CIAT (2015). Éstas deben ser interpretadas con cautela dado que incluyen algunos ingresos que son catalogados como no clasificables bajo las guías de clasificación fiscal de la OCDE. Luego de 2007 el desglose del IRP e IRC fue tomado de OCDE (2017).
Fuente: OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2017), OCDE (2017) y BID-CIAT (2015).

A pesar del incremento de los ingresos tributarios totales, queda mucho por mejorar en la región, en especial respecto a los impuestos directos. La recaudación del IRP en América Latina es baja,

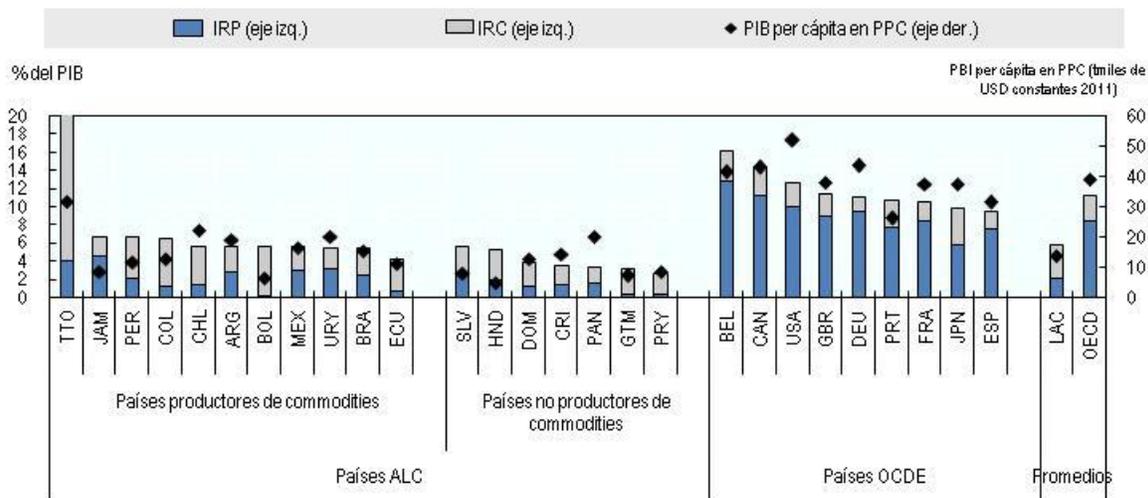
aproximadamente 2,0% del PIB,⁵ en relación al promedio de 8,5% del PBI recaudado por los países desarrollados de la OCDE (Figura 2). Por otra parte, el IRC es relativamente más importante en la estructura de ingresos de ALC que en los países de la OCDE, aunque su peso relativo es menor que en países de ingreso medio. En ALC, se recauda USD 0,4 por IRP por cada dólar recaudado por IRC, mientras que, en otros países de ingreso medio, la cifra es USD 1,1 (Garcimartín, 2012). Vale la pena señalar que ALC es una región dotada de abundantes recursos naturales y muchas empresas contribuyen con cantidades significativas a través del IRC derivadas de la explotación de recursos naturales y otros *commodities*.

La importancia del IRC en la estructura tributaria es especialmente relevante en países ricos en *commodities* (Figura 2). Los ingresos derivados del IRC se volvieron aún más importantes desde 2003, cuando la década del super-ciclo de los *commodities* comenzó, como se refleja en el aumento de los precios por dichos bienes en los mercados internacionales durante la década 2003-2013. El IVA experimentó un crecimiento estable a lo largo de todo el período analizado (1990-2015) y continúa siendo la fuente más importante de ingresos tributarios. Las CSSs experimentaron un aumento moderado desde 1990. En contraste, el IRP continúa siendo el impuesto de más bajo crecimiento y la más baja fuente de ingresos en comparación con los otros pilares impositivos (Figura 1, Panel B).

En general, la recaudación del IRP es baja en ALC, derivando la mayor parte de sus ingresos de los trabajadores asalariados. Por otra parte, los ingresos de capital son tratados favorablemente en muchos casos, por ejemplo, gravándolos a tasas muy bajas y en ocasiones incluso exonerando sus ganancias. Al mismo tiempo, el modesto pago de impuesto sobre ingresos no salariales es un factor en el bajo recaudo del impuesto. Las siguientes secciones presentan una revisión de los principales problemas que aquejan el IRP, así como de su capacidad redistributiva y contribuciones a la equidad del sistema tributario en su conjunto. El foco se pondrá en datos del año 2013 ya que los modelos de países de *Taxing Wages*, a partir de los cuales estimamos los principales indicadores de esta sección, se encuentran disponibles solamente para este año.

⁵ Debería destacarse que la recaudación promedio de ALC para el IRC y el IRP como porcentaje del PIB debería interpretarse con cautela dado que parte de los ingresos recaudados por estos impuestos son no clasificables según la guía de la OCDE. Nicaragua y Venezuela se excluyen de este cálculo.

Figura 2. IRP e IRC en ALC y países OCDE seleccionados (2014)



Nota: El desglose del IRP e IRC fue estimado para México, Nicaragua y Ecuador.
Fuente: OCDE (2017) y Banco Mundial (2017).

II. 1. IRP

La importancia del IRP no puede discutirse. A lo largo de su historia es el impuesto que genera y ha generado la mayor recaudación en los países desarrollados. Es más, su potencial redistributivo se encuentra también muy bien documentado (Barreix, Bès y Roca, 2010). El Mirrlees Review (2011), el cual reunió una gran cantidad de expertos fiscales e investigadores a nivel internacional para identificar las características de un sistema tributario ideal, destacó el hecho de que la imposición directa es la mejor forma de obtener progresividad, mientras los impuestos indirectos se ajustan mejor a lograr objetivos de eficiencia. En una región que es considerada la más desigual del planeta, la mejora en la equidad no es asunto menor.

Sin embargo, a pesar de su larga historia⁶ como parte de los sistemas tributarios en América Latina, el potencial de la recaudación del impuesto y su crecimiento no ha sido aprovechado (Barreix, Garcimartín y Velayos, 2013) en parte debido a un sobre-énfasis en la progresividad, y las múltiples exenciones, deducciones, y concesiones fiscales estándar que disminuyen la base imponible y por tanto limitan la recaudación de impuesto y, paradójicamente, erosionan su poder redistributivo.

II.2. Tasas del IRP y recaudación

Las tasas legales mínimas y máximas del IRP han evolucionado en direcciones opuestas en los países latinoamericanos. Mientras las tasas legales mínimas se han incrementado 4,1 puntos porcentuales, desde un promedio de 6,1% en 1985 a 10,2% en 2013, las tasas máximas han caído casi 20 puntos porcentuales en el mismo período, desde 46,9% en 1985 a 27,1% en 2013. Para las economías OCDE, la

⁶ De acuerdo con González, Martinoli y Pedraza (2009), el impuesto a la renta en América Latina comenzó a ser implementado alrededor de 1920 y en su versión moderna, en función del sujeto pasivo, a fines de los años sesenta.

historia ha sido parcialmente diferente, dado que ambas tasas legales mínimas y máximas disminuyeron 8,3 y 17 puntos porcentuales, respectivamente, desde 1985 a 2013.

La recaudación promedio del IRP en la región ALC se incrementó desde 1,3% del PIB en 1991 a 1,8% del PIB en 2013, a pesar de la reducción de las tasas legales marginales más elevadas. En contraste, la reducción de tasas para los países OCDE (en promedio) fue acompañado por una caída en la recaudación del IRP entre 1990 y 2013. En otras palabras, en ALC la combinación de un aumento en las tasas mínimas y la drástica caída en las tasas máximas contribuyó, entre otros factores como el aumento en el ingreso real y las mejoras en la administración tributaria nacional, a un incremento de 42% en la recaudación del IRP.

Tabla 1. Tasas legales mínimas y máximas del IRP
(porcentaje del ingreso imponible)

País	1985 / 1986		1991		1997		2003		2009		2013	
	Min.	Max.	Min.	Max.								
Argentina	16,5	45,0	6,0	30,0	6,0	33,0	9,0	35,0	9,0	35,0	9,0	35,0
Bolivia	0,0	30,0	13,0		13,0		13,0		13,0		13,0	
Brasil	0,0	60,0	10,0	25,0	15,0	15,0	15,0	27,5	7,5	27,5	7,5	27,5
Chile	0,0	57,0	5,0	50,0	5,0	45,0	5,0	40,0	5,0	40,0	4,0	40,0
Colombia	0,0	49,0	5,0	30,0	0,4	35,0		35,0	19,0	33,0	19,0	33,0
Costa Rica	5,0	50,0	10,0	25,0	10,0	25,0	10,0	15,0	10,0	15,0	10,0	15,0
Ecuador	19,0	40,0	10,0	25,0	10,0	25,0	5,0	25,0	5,0	35,0	5,0	35,0
El Salvador	3,0	60,0	10,0	50,0	10,0	30,0	10,0	30,0	10,0	30,0	10,0	30,0
Guatemala	11,0	48,0	4,0	34,0	15,0	30,0	15,0	31,0	15,0	31,0	5,0	7,0
Honduras	3,0	40,0	3,0	40,0	9,0	40,0	10,0	25,0	15,0	25,0	15,0	25,0
México	3,0	55,0	3,0	55,0	3,0	35,0	3,0	34,0	1,9	28,0	1,9	30,0
Nicaragua	15,0	50,0	6,0	50,0	10,0	30,0	10,0	25,0	10,0	30,0	10,0	30,0
Panamá	13,0	56,0	2,5	56,0	4,0	30,0	4,0	33,0	16,5	27,0	15,0	25,0
Paraguay	5,0	30,0	0,0		3,0	30,0	0,0		0,0		8,0	10,0
Perú	2,0	56,0	5,0	56,0	15,0	30,0	15,0	30,0	15,0	30,0	15,0	30,0
República Dominicana	2,0	73,0	3,0	70,0	3,0	70,0	15,0	25,0	15,0	25,0	15,0	25,0
Uruguay ^a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	3,0	0,0	0,0	10,0	25,0	10,0	30,0
Venezuela	12,0	45,0	4,5	45,0	6,0	34,0	6,0	34,0	6,0	34,0	6,0	34,0
<i>Promedios sin ponderar</i>												
ALC	6,1	46,9	5,6	40,1	7,7	31,8	8,5	27,8	10,2	29,4	10,2	27,1
OCDE	22,2	52,8	15,9	43,6	15,0	43,6	13,0	37,0	14,0	34,9	14,36	35,5

a. En Bolivia, las tasas reflejan un impuesto a la renta suplementario para controlar el IVA, más que un IRP en sentido estricto. En el caso de Uruguay, la tasa para 2003 es un impuesto sobre los ingresos salariales.

Fuente: Shome (1999), CIAT (2015) y OCDE (2015a).

Esta paradoja deriva parcialmente del hecho que la combinación de concesiones estándar, deducciones estándar e ingresos exentos es tan alta en relación con los niveles de ingreso per cápita de los países ALC, que una porción significativa de la población se encuentra libre de obligaciones por el IRP. Entonces, el aumento en las tasas legales mínimas efectivamente cae en la masa de contribuyentes en los deciles de ingresos más altos, mientras como los tramos de ingresos aumentan, los niveles de ingreso requeridos son tan altos que prácticamente ningún contribuyente es afectado. Por tanto, la disminución de las tasas más altas de la escala no afecta significativamente la recaudación real. La evolución de la base

imponible, el aumento en los ingresos reales y las mejoras en la efectividad de las administraciones tributarias nacionales son también importantes factores explicativos para esta paradoja.

Tabla 2. Recaudación del IRP (porcentaje del PBI)^a

País	1991	1997	2003	2009	2013
Argentina	0,0	0,9	1,3	1,6	2,4
Bolivia	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2
Brasil	0,1	1,6	1,8	2,2	2,4
Chile	1,1	1,1	1,2	1,3	1,4
Colombia	0,3	0,2	1,0	1,0	1,1
Costa Rica	0,7	0,8	1,3	0,9	1,3
Ecuador ^b	„	„	0,6	0,5	0,6
El Salvador	1,1	1,4	1,6	2,1	2,4
Guatemala	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
Honduras	1,4	1,0	0,9	1,5	1,7
Jamaica	4,6	4,7	5,3	5,8	4,6
México	1,8	1,7	2,5	2,3	2,6
Panamá	2,7	2,3	2,0	1,9	1,5
Paraguay	„	„	„	0,2	0,2
Perú	0,3	1,0	1,3	1,6	2,0
República Dominicana	0,5	0,4	0,9	0,9	1,1
Trinidad y Tobago	4,6	5,3	4,4	3,5	3,6
Uruguay	0,5	1,2	1,9	2,3	2,8
<i>Promedios no ponderados</i>					
ALC	1,3	1,5	1,7	1,7	1,8
OCDE	9,2	8,7	8,1	8,0	8,3

Nota: “..” es utilizado para señalar que el IRP no se encontraba vigente en ese año.

a. Los datos previos al 2007 deberían ser interpretados con cautela. Estas cifras son estimaciones basadas en BID-CIAT (2015). Después de 2007, los datos son consistentes con aquellos presentados en OCDE (2017), “Revenue Statistics in Latin America: Comparative tables”, OCDE Tax Statistics (database), <http://dx.doi.org/10.1787/ctpa-revlat-data-en>.

b. Los datos fueron estimados para Ecuador con base en datos suministrados por el SRI y clasificando las retenciones mensuales como IRP.

II.3. Retos del IRP

Las estimaciones de la recaudación del IRP como porcentaje del PIB parecen ser bajas en comparación a otros impuestos. De igual forma, la tendencia de crecimiento del IRP ha sido sobrepasada por todos los otros impuestos principales (Figura 1. Panel B). Este bajo rendimiento es explicado mayormente por cuatro factores que limitan la base imponible y su capacidad de incrementar la recaudación: i) alivios fiscales estándar elevados (deducciones personales y exoneraciones de ingresos); ii) concesiones fiscales estándar elevadas (altos mínimos no imponibles); iii) bases imponibles reducidas; y iv) elevados niveles de evasión y elusión fiscal.

i. Alivios fiscales estándar generosos (deducciones estándar e ingresos exentos).

Los alivios fiscales estándar son deducciones al ingreso bruto no vinculados a los gastos reales incurridos por el contribuyente y automáticamente permitidos a todos los contribuyentes que satisfacen las reglas de elegibilidad establecidas en la legislación de cada país (OCDE, 2014), estas incluyen deducciones por todas las CSSs obligatorias, vacaciones pagadas y salarios suplementarios o bonos de fin de año para los países latinoamericanos, Jamaica, y Trinidad y Tobago, según corresponda. La literatura fiscal en la región ha reconocido ampliamente que uno de los problemas que limitan la capacidad del IRP de incrementar la recaudación consiste en estas deducciones personales y en las disposiciones de ingresos exentos que se aplican al ingreso bruto de los individuos (Gómez-Sabañi, Jiménez y Rossignolo, 2012; CEPAL, 2013; Barreix, Garcimartín y Velayos, 2013).

Si bien algunos de estos alivios fiscales pueden ser defendidos, tales como, las CSSs y el seguro de salud, muchas otras son difíciles de justificar, tales como los bonos anuales, intereses por hipotecas y además algunas de ellas pueden ser regresivas. En este sentido, utilizando los *Non-Tax Compulsory Payments* (NTCP) metodología utilizada para estimar las cuñas fiscales (ver Sección III) en Impuestos sobre los Salarios en América Latina y el Caribe OCDE/CIAT/BID (2016), cuantificamos los alivios fiscales estándar e ingresos exentos disponibles para trabajadores asalariados —esto es, aquellos concedidos automáticamente si el contribuyente reúne algunas condiciones básicas, y no requieren que el contribuyente se comporte de cierta manera o presente documentación respaldatoria.

Recuadro 1. Estimando la base imponible del IRP

Utilizando los modelos de países desarrollados para *Impuestos sobre los Salarios en América Latina y el Caribe* (OCDE/CIAT/BID, 2016), es posible identificar y agrupar los diferentes ítems que reducen la base imponible del IRP según lo siguiente: Comenzando por las rentas salariales anuales de los individuos, sustraemos todos los alivios fiscales estándar (éstos son las deducciones personales y el ingreso que no es considerado gravado) a las rentas salariales brutas. Los alivios fiscales estándar no se vinculan a los gastos reales incurridos por los contribuyentes y se encuentran automáticamente disponibles para todos los contribuyentes que satisfacen las reglas de elegibilidad establecidas en la legislación de cada país. Luego de deducir los alivios fiscales estándar, obtenemos el ingreso imponible al que sustraemos la concesión fiscal estándar, que es definida como la porción del ingreso imponible que es exonerado de la obligación fiscal, por tanto, alcanzando la base del IRP.

	Ingreso salarial bruto
-	<u>Alivios fiscales estándar (deducciones personales e ingreso exento)</u>
=	Ingreso imponible
-	<u>Concesión fiscal estándar</u>
=	Base del IRP

En promedio en ALC, una persona soltera sin hijos tiene derecho a alivios fiscales que totalizan USD 4.331. Los alivios fiscales aumentan a USD 4.818 para una pareja casada, con una sola fuente de ingresos y dos hijos. Teniendo en cuenta que el salario promedio y el PIB per cápita promedio en la región son de USD 8.072 y USD 8.670 respectivamente, los países están renunciando impuesto en 54% y 60% de las rentas promedio de los trabajadores asalariados. La cuantificación de estos alivios fiscales es estimada en base a la legislación fiscal de los países para el año fiscal 2013.

Es más, en 5 de los 20 países de la región para los que las estimaciones fueron posibles, está claro que los alivios fiscales estándar a los que los trabajadores tienen derecho son incluso más elevados que

los salarios promedio de los trabajadores. El grado de variabilidad en los alivios fiscales, incluso por países con salarios promedio similares, podría ser un indicador de que éstas requieren de revisión para mejorar en su diseño.

Tabla 3. Alivios fiscales estándar aplicables a los ingresos salariales brutos promedio (2013)

País	Recaudación IRP per cápita en USD	Salario promedio en USD	Alivios fiscales estándar	
			Alivio fiscal para una persona soltera ganando un salario promedio, USD	Alivio fiscal para una pareja casada con una fuente de ingreso y dos hijos, ganando un salario promedio, USD
Argentina	345	13 256	18 853	25 136
Bolivia	4	5 791	5 693	5 693
Brasil	300	10 525	2 105	3 820
Chile	225	13 334	2 544	2 544
Colombia	90	9 436	2 855	3 799
Costa Rica	136	11 428	939	939
Ecuador	36	8 007	2 073	2 073
El Salvador	91	5 308	2 071	2 071
Guatemala	10	5 925	7 321	7 321
Honduras	39	5 851	2 989	2 989
Jamaica	236	3,653	5 253	5 253
México	289	7 748	180	180
Nicaragua	n.a.	3 205	447	447
Panamá	15	9 202	-	800
Paraguay	1	8 106	730	730
Perú	127	6 267	9 529	9 529
República Dominicana	61	5 405	155	155
Trinidad y Tobago	746	7 718	9 721	9 721
Uruguay ^a	498	12 616	-	-
Venezuela	n.a.	8 671	13 179	13 179
Promedios no ponderados				
ALC	172	8 073	4 332	4 819
OCDE^b	3 899	45 397	6 494	9 125

a. Uruguay es un caso particular, en vista que los alivios fiscales no disminuyen la base, sino que operan como un impuesto negativo. Bélgica y España utilizan esquemas similares, con un primer (concesión fiscal) tramo de tasa cero que hace posible incrementar la progresividad y capacidad redistributiva del impuesto.

b. Promedio OCDE para 32 países, excluyendo Chile y México.

Fuente: preparado por los autores basándose en OCDE/CIAT/BID (2016) y OCDE (2014).

Es más, si segmentamos el análisis a lo largo de la distribución de ingresos por deciles, está claro que hasta el tercer decil, los alivios fiscales estándar por sí mismas son suficientes para compensar

cualquier obligación por IRP. Para estos deciles de bajos ingresos, los alivios fiscales estándar son mayores que sus rentas salariales. A medida que las rentas salariales aumentan, las reducciones fiscales estándar promedio también decrecen lentamente. Pero incluso los deciles de ingresos más elevados—estos son deciles, 8, 9 y 10—tienen derecho a deducir un promedio de 53%, 44% y 29% de su renta salarial bruta, respectivamente; éstas no son proporciones insignificantes. Adicionalmente, hay alivios fiscales no estándar que no han sido cuantificados para este análisis. Estas deducciones adicionales se vinculan a pagos de intereses por seguros, gastos en educación de hijos de cierta edad y gastos médicos y tienden a beneficiar aquellos deciles de ingresos más elevados en los países de la región. Por tanto, es muy probable que los números presentados sean subestimaciones del total de alivios fiscales disponibles para estos deciles.

Tabla 4. Alivios fiscales estándar promedio como una porción del decil de ingresos

	Deciles de ingreso ^a									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Argentina	5,0	3,0	2,5	2,2	2,0	1,7	1,5	1,3	1,1	0,8
Bolivia	2,3	1,7	1,5	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9	0,7	0,5
Brasil	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,2
Chile	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Colombia	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Costa Rica	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ecuador	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
El Salvador	0,8	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,1
Guatemala	2,5	1,9	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	1,1	1,0	0,6
Honduras	1,0	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	0,3
Jamaica	8,6	8,3	6,6	2,6	2,5	1,9	1,3	1,3	0,8	0,4
México	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nicaragua	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Panamá	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Paraguay	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Perú	4,1	3,0	2,7	2,4	2,1	1,8	1,6	1,3	1,0	0,5
Rep. Dominicana	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Trinidad y Tobago	6,5	3,3	2,5	2,0	1,7	1,4	1,2	1,0	0,8	0,5
Uruguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Venezuela	2,8	2,4	2,2	2,0	1,8	1,7	1,5	1,4	1,1	0,6
ALC promedio no ponderado	1,85	1,33	1,13	0,85	0,78	0,68	0,59	0,53	0,44	0,29

a. Los deciles de ingresos promedio fueron estimados basados en encuestas de hogares del 2013.

Fuente: preparado por los autores basándose en los modelos de países de *Impuestos sobre los Salarios en América latina y el Caribe 2016* OCDE/CIAT/BID (2016).

ii. Concesiones fiscales estándar (mínimos no imponibles) elevadas

Otro factor que juega un rol importante en vaciar el IRP, son los niveles elevados requeridos (mínimos no imponibles) para comenzar a pagar impuestos una vez que los alivios fiscales sobre las rentas salariales brutas han sido descontados. En promedio, se necesita un ingreso equivalente a 1,32 veces el PIB per cápita y 0,99 veces el salario promedio para estar sujeto a impuesto ante las administraciones tributarias nacionales en la región ALC. Esta ratio es de 0,12 para países OCDE

respecto del PIB per cápita y salario promedio. En los países de ingreso medio la ratio respecto del PIB per cápita es 0,7, y por tanto está claro que esto es una peculiaridad de la región que no surge de su nivel de desarrollo (Garcimartín, 2012). Al mismo tiempo, si los contribuyentes fueran a estar obligados a pagar la tasa marginal máxima fijada en la legislación de cada país, entonces en promedio su ingreso debe ser 6,54 veces el ingreso per cápita promedio y 5,72 veces el salario promedio, el cual es 3,0 y 2,55 puntos porcentuales más elevado que los promedios de la OCDE, según se muestra en la Tabla 5.

Tabla 5. Concesión fiscal estándar (mínimos no imponibles) y tramo de ingresos de IRP más elevado en relación con el PIB per cápita y los ingresos salariales promedio (2013)

País	Concesión fiscal estándar (USD)	Concesión fiscal estándar (como una porción del PIB per cápita)	Concesión fiscal estándar (porción del salario promedio)	Tramo de ingresos más elevado de IRP (USD)	Tramo de ingresos más elevado de IRP (como una porción del PIB per cápita)	Tramo de ingresos más elevado de IRP (como una porción del salario promedio)
Argentina	1818	0,12	0,14	21 818	1,49	1,65
Bolivia ^a	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Brasil	9 525	0,85	1,01	23 782	2,13	2,52
Chile	13178	0,84	0,99	146417	9,28	10,98
Colombia	15 653	1,95	1,66	58 878	7,33	6,24
Costa Rica	17 462	1,63	1,53	26 193	2,44	2,29
Ecuador	10180	1,71	1,27	103810	17,47	12,96
El Salvador	4 064	1,06	0,77	22 857	5,96	4,31
Guatemala	0	0,00	0,00	38 174	10,99	6,44
Honduras	5 574	2,36	0,95	25 338	10,72	4,33
Jamaica ^a	5 162	0,99	1,41	0	0,00	0,00
México	0	0,00	0,00	30 769	2,89	3,83
Nicaragua	4 045	2,21	1,26	20 224	11,04	6,31
Panamá	11000	1,01	1,20	50 000	4,60	5,43
Paraguay	41 098	9,43	5,07	45 664	10,48	5,63
Perú	0	0,00	0,00	73 507	11,31	11,73
Rep. Dominicana	9 566	1,63	1,77	19 929	3,39	3,69
Trinidad y Tobago ^a	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Uruguay	10 923	0,65	0,87	179454	10,66	14,22
Venezuela	0	0,00	0,00	102 161	8,70	11,78
ALC promedio	7 962	1,32	0,99	49 449	6,54	5,72

a. Bolivia, Jamaica y Trinidad y Tobago tienen tasas de IRP proporcionales. Por tanto, no hay tramos de ingresos en el IRP.

Fuente: preparado por los autores basándose en los modelos de países de *Impuestos sobre los Salarios en América Latina y el Caribe 2016* OCDE/CIAT/BID (2016).

Las ratios estimadas de las concesiones fiscales estándar sobre rentas salariales promedio por decil de ingreso en ALC muestran que, en promedio, las concesiones fiscales estándar son suficientes para compensar cualquier obligación de IRP para todos los contribuyentes, excepto aquellos que pertenecen a los deciles 8, 9 and 10. Las estimaciones muestran que un individuo que se ubica en la mitad de la distribución de ingresos (5^{to} decil) requeriría ganar 50% más del salario actual para superar la

concesión fiscal estándar. Sin embargo, cabe recordar que la base imponible del IRP se determina luego de deducir los alivios fiscales estándar y luego de considerar las concesiones fiscales estándar (Tabla 6).

Tabla 6. Concesiones fiscales estándar como una porción de los deciles de ingresos promedio

País	Deciles de ingreso ^a									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Argentina	0,44	0,26	0,21	0,19	0,17	0,14	0,12	0,11	0,09	0,06
Bolivia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Brasil	2,65	2,45	2,17	1,90	1,66	1,39	1,18	0,92	0,66	0,27
Chile	3,87	2,61	2,55	2,38	2,07	1,80	1,47	1,14	0,81	0,34
Colombia	4,26	3,53	3,33	3,07	2,72	2,37	1,95	1,56	1,11	0,49
Costa Rica	6,29	3,63	3,02	2,67	2,36	2,03	1,69	1,32	0,93	0,50
Ecuador	3,03	2,52	2,40	2,14	1,84	1,59	1,35	1,08	0,85	0,44
El Salvador	1,91	1,61	1,45	1,34	1,16	0,96	0,77	0,65	0,52	0,26
Guatemala	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Honduras	2,34	1,61	1,43	1,31	1,25	1,15	0,97	0,79	0,62	0,36
Jamaica	8,61	8,25	6,55	2,62	2,46	1,91	1,32	1,24	0,76	0,34
México	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nicaragua	3,20	2,48	2,13	1,93	1,71	1,52	1,36	1,17	0,90	0,43
Panama	3,70	2,40	2,19	2,06	1,86	1,59	1,36	1,16	0,89	0,37
Paraguay	12,48	9,52	8,86	7,85	7,10	6,06	5,21	4,41	3,42	1,86
Perú	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rep. Dominicana	6,75	4,79	3,90	3,23	2,72	2,32	1,99	1,53	1,06	0,53
Trinidad y Tobago	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Uruguay	3,00	1,93	1,59	1,36	1,19	1,02	0,88	0,72	0,57	0,32
Venezuela	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
ALC promedio	3,13	2,38	2,09	1,70	1,51	1,29	1,08	0,89	0,66	0,33

a. Los deciles de ingresos promedio fueron estimados basados en encuestas de hogares de 2013.

Fuente: preparado por los autores basándose en los modelos de países de *Impuestos sobre los Salarios en América Latina y el Caribe 2016* OCDE/CIAT/BID (2016).

Sumando los alivios fiscales estándar (Tabla 4) y las concesiones fiscales estándar (Tabla 6), resulta la porción promedio de rentas salariales brutas que se exoneran del IRP. Estas porciones totalizan 1,42, 1,09 y 0,62 en relación al ingreso promedio anual de los tres deciles más ricos, respectivamente (Tabla 7). Por decirlo de otra manera, y dejando de lado la subestimación de deducciones que podría estar ocurriendo, en promedio América Latina, Jamaica, y Trinidad y Tobago estarían aplicando el IRP sobre un total de ingresos del trabajo que representa solamente el 38% de las rentas salariales obtenidas por los contribuyentes en el décimo decil.

Tabla 7. Alivios fiscales y concesiones fiscales estándar como una porción del decil de ingresos promedio (2013)

País	Deciles de ingreso ^a									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Argentina	5,44	3,26	2,67	2,36	2,14	1,87	1,62	1,43	1,22	0,85
Bolivia	2,25	1,74	1,48	1,33	1,19	1,07	0,97	0,86	0,73	0,53
Brasil	3,18	2,96	2,64	2,33	2,05	1,74	1,50	1,21	0,91	0,47
Chile	4,06	2,80	2,74	2,57	2,26	1,99	1,66	1,33	1,00	0,53
Colombia	4,56	3,89	3,69	3,42	3,07	2,72	2,30	1,91	1,47	0,85
Costa Rica	6,37	3,71	3,11	2,76	2,44	2,12	1,78	1,41	1,01	0,58
Ecuador	3,19	2,78	2,66	2,40	2,10	1,85	1,61	1,34	1,11	0,70
El Salvador	2,66	2,33	2,11	1,95	1,71	1,42	1,16	1,00	0,81	0,39
Guatemala	2,50	1,85	1,69	1,60	1,49	1,37	1,27	1,14	0,98	0,62
Honduras	3,35	2,35	2,11	1,96	1,87	1,74	1,49	1,25	1,01	0,66
Jamaica	17,25	16,52	13,13	5,27	4,94	3,84	2,66	2,50	1,54	0,70
México	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01
Nicaragua	3,28	2,56	2,22	2,07	1,85	1,66	1,50	1,31	1,04	0,57
Panamá	3,81	2,48	2,27	2,13	1,92	1,65	1,41	1,20	0,92	0,39
Paraguay	12,48	9,52	8,95	7,94	7,19	6,15	5,30	4,50	3,51	1,95
Perú	4,06	3,04	2,67	2,38	2,07	1,82	1,60	1,32	1,03	0,54
Rep. Dominicana	6,75	4,79	3,90	3,26	2,75	2,35	2,01	1,56	1,09	0,56
Trinidad y Tobago	6,47	3,32	2,50	2,03	1,69	1,43	1,21	1,00	0,79	0,47
Uruguay	3,00	1,93	1,59	1,36	1,19	1,02	0,88	0,72	0,57	0,32
Venezuela	2,83	2,36	2,16	1,98	1,83	1,70	1,54	1,38	1,13	0,63
ALC promedio	4,88	3,71	3,22	2,56	2,29	1,98	1,67	1,42	1,09	0,62

a. Los deciles de ingresos promedio fueron estimados basados en encuestas de hogares de 2013.

Fuente: preparado por los autores basándose en los modelos de países de *Impuestos sobre los Salarios en América Latina y el Caribe 2016* OCDE/CIAT/BID (2016).

iii. Bases imponibles reducidas

El ingreso per cápita promedio en economías OCDE es 6.5 veces mayor que el ingreso per cápita promedio en los países latinoamericanos. Adicionalmente, y según se mostrara anteriormente, la base imponible para el IRP es disminuida por alivios fiscales y concesiones fiscales estándar, afectando en promedio solamente a aquellos en el decil de ingresos más elevado. En la mayoría de los países, la aplicación del IRP se ha limitado a los trabajadores asalariados, aplicado casi exclusivamente a través de retenciones en fuente sobre los salarios en grandes compañías, y los salarios de los funcionarios públicos (Tanzi, 2000). De acuerdo a estimaciones por Gómez-Sabañi, Jiménez y Rossignolo (2012), el IRP afecta solamente un grupo minoritario de la población, 10% de la económicamente activa, con la excepción de unos pocos países. Es más, algunos países continúan optando por no gravar varios tipos de ingresos de capital bajo el supuesto que los ahorros y la inversión extranjera se verían afectados, disminuyendo la base imponible disponible. Al mismo tiempo, no existe prácticamente imposición sobre los trabajadores independientes y estas fuentes de ingreso han sido erosionadas además por la introducción de mecanismos

tales como regímenes especiales, impuestos mínimos que sustituyen o complementan el IRP, y regímenes presuntivos para los trabajadores independientes que podrían estar fomentando la elusión y que dificultan el control de las administraciones tributarias nacionales. En muchos países, los IRP se aplican sobre una base territorial, por tanto, el ingreso ganado fuera no es gravado, o se grava el ingreso mundial pero no existe intercambio de información, habilitando la elusión y evasión.

iv. Niveles de evasión elevados

La evasión fiscal puede ser entendida como toda conducta que busca evadir el pago del impuesto, incluida la fraudulenta. En los países desarrollados, la evasión varía entre 5% y 15% de la recaudación tributaria potencial, mientras en los países en desarrollo excede el 30% (Espada Tejedor, 2006).

Como correctamente apuntaron Gómez-Sabañi, Jiménez y Rossignolo (2012), el cumplimiento es crucial para formular buenas políticas fiscales y el control de la evasión es vital para mejorar el impacto redistributivo del sistema tributario. La proliferación de prácticas evasivas plantea obstáculos al crecimiento y equidad, vertical y horizontal, del sistema tributario. Estos autores presentan estimaciones de la tasa de evasión del IVA, y del IRP e IRC en aquellos pocos países que tienen dichas estimaciones (Tabla 8). Cabe señalar que, en promedio, los niveles de evasión del IRP son mucho más elevados que aquellos estimados para el IVA, aunque más bajos que en el caso el de la renta corporativa.

Tabla 8. Tasas de incumplimiento estimadas para IVA e impuestos a la renta
(% de recaudación potencial)

País	IVA		Impuesto a la renta			Año
	Tasa de evasión estimada	Año	Tasa de evasión estimada			
			Total	Individual	Corporativa	
Argentina	21,2	2006	49,7	-	-	2005
Chile	11,0	2005	47,4	46,0	48,4	2003
Ecuador	31,8	2005	63,8	58,1	65,3	2005
El Salvador	27,8	2006	45,3	36,3	51,0	2005
Guatemala	37,5	2006	63,7	69,9	62,8	2006
México	20,0	2006	41,6	38,0	46,2	2004
Perú	37,7	2006	48,5	32,6	51,3	2006
Uruguay	26,3	2006	-	-	-	-

Fuente: Gómez-Sabaini, Jiménez y Rossignolo (2012).

II.4. Gasto tributario

Gasto tributario se define como los recursos a los que los gobiernos renuncian vía incentivos y beneficios que reducen la obligación tributaria de ciertos contribuyentes (Villela, Lemgruber y Jorrat, 2009; Pecho, 2014). En América Latina, el promedio de renuncia fiscal fue equivalente a 4,3% del PIB durante el período 2008–12. Para una región cuya recaudación tributaria promedio (excluyendo las CSSs) totalizó 17,9% del PIB durante el mismo período, el gasto tributario es excesivamente elevado (24% de los ingresos fiscales promedio de la región). Un caso extremo es Guatemala, donde los ingresos renunciados exceden 50% del total de la recaudación fiscal.

El gasto tributario tiene efectos negativos sobre la equidad del sistema tributario. En particular, y como se mencionara anteriormente, las deducciones personales del impuesto a la renta (alrededor de 0,7% del PIB) —derivadas de pagos de intereses por seguros, gastos en educación y exenciones por ingresos del capital— generalmente tienden a beneficiar solamente los sectores de ingresos más elevados y por tanto constituyen una forma muy regresiva de renuncia tributaria.

Los niveles significativos de ingresos a los que los gobiernos de la región renuncian voluntariamente son presentados en la Tabla 9. Cabe señalar que hay varias formas de cuantificar el gasto tributario dependiendo de los diferentes ítems que los países deciden incluir, una circunstancia que dificulta las comparaciones directas entre países. Por ejemplo, algunos países consideran las CSSs como ingreso exento, por tanto tratándolo como gasto tributario, mientras otros no (Pecho, 2012). El rango de aproximaciones metodológicas utilizadas por los países para efectuar estas estimaciones podría significar que el monto total de gasto tributario del IRP esté siendo subestimado o sobreestimado y, además, no tiene en consideración los niveles de evasión o la capacidad del impuesto de incrementar la recaudación.

Tabla 9. Gasto tributario del IRP (% del PIB)

Argentina (2014)	0,59
Bolivia (2013)	0,08
Brasil (2014)	0,67
Chile (2014)	2,78
Colombia (2010)	0,33
Costa Rica (2013)	0,01
Ecuador (2012)	0,46
El Salvador (2013)	1,20
Guatemala (2014)	1,90
Honduras (2012)	0,27
México (2015)	0,92
Nicaragua (2010)*	0,40
Panamá	n.a.
Paraguay (2014)	0,13
Perú (2012)	0,15
República Dominicana (2015)	0,80
Uruguay (2013)	0,51
Venezuela	n.a.
Promedio no ponderado	0,70

Fuente: MECON (2015); Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de Bolivia (2014); *Receita Federal* (2014); SII (2014); Banco Mundial (2012); Ministerio de Hacienda de Costa Rica (2014); SRI (2012); Funde (2013); SAT (2013); Pecho (2014); SCHP (2015); Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua (2010); GIZ, CIAT y SET (2015); SUNAT (2011); y DGI (2015).

III. INCIDENCIA DEL IRP

Hasta esta sección, la atención se ha centrado exclusivamente en las maneras en que la recaudación del IRP es mermada en relación con su potencial, sin referir a asuntos relacionados con su

incidencia y progresividad. Esta sección analiza las tasas del impuesto personal promedio observadas en cada uno de los deciles a lo largo de la distribución de ingresos de un país, utilizando información suministrada por las administraciones tributarias nacionales de cada país. En general, los datos muestran que, en línea con los hallazgos en las secciones anteriores, el IRP afecta exclusivamente los deciles de ingresos más altos, con pocas excepciones. Debería destacarse, asimismo, que existen diferencias entre el ingreso registrado por las encuestas de hogares y el ingreso consignado en las declaraciones juradas del impuesto a la renta. El último ingreso es mayor debido el umbral de ingresos fijado por la mayoría de las administraciones tributarias nacionales para que los individuos estén obligados a presentar declaraciones juradas de impuesto a la renta. Similarmente, nótese que estas declaraciones no capturan todos los ingresos del capital, ni siquiera en sistemas integrados, tales como las derivadas de ganancias de capital o utilidades no distribuidas.⁷ Dadas estas diferencias, las estimaciones teóricas de deducciones personales estándar, exenciones de ingresos y concesiones fiscales no pueden ser directamente extrapoladas a las estimaciones de la distribución de ingresos por deciles que surgen de las declaraciones juradas. Sin embargo, estas estimaciones teóricas son de todos modos un parámetro útil para explicar los niveles de recaudación observados, conforme a las administraciones tributarias nacionales.

Esta sección también presenta un resumen de los impuestos, incluyendo todas las CSSs obligatorias, que recaen sobre los salarios y son pagados por trabajadores y empleadores.

III.1. Tasas efectivas del IRP

Utilizando información suministrada por las administraciones tributarias nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, así como un estudio de incidencia fiscal para Chile, estimamos las tasas efectivas promedio observadas. Esta tasa deriva de una ratio entre el impuesto o beneficio (en el caso de devoluciones) en el año fiscal y el ingreso bruto de cada decil de ingresos según las declaraciones recibidas por las administraciones tributarias nacionales. La tasa mide lo efectivamente pagado en concepto de impuesto a la renta como una proporción del ingreso bruto.

⁷ Los datos presentados se basan en las declaraciones juradas suministradas por las administraciones tributarias nacionales. En muchos casos, dependiendo de la legislación, los ingresos del capital no son considerados. Asimismo, difieren de las estimaciones basadas en encuestas de ingresos de hogares, e incluso de los cálculos basados en la metodología OCDE para *Impuestos sobre los Salarios en América Latina y el Caribe 2016*. Adicionalmente, difieren de aquellos basados en encuestas de ingresos, incluyendo aquellos que consideran el excedente bruto de explotación (EBE) de las cuentas nacionales. Mientras esta corrección se aproxima mejor al total de ingreso percibido por los hogares, no lo hace sin dificultades: a) el excedente bruto de explotación (EBE) es una medida obtenida por diferencia en las cuentas nacionales; b) el EBE no es asignable automáticamente por deciles; y c) una porción podría haber sido distribuida en la distribución de ingresos actual o incluso venir de años fiscales anteriores.

Tabla 10. IRP: tasas promedio observadas por decil de ingresos de trabajo
(Impuesto pagado como una porción del ingreso bruto, 2013)

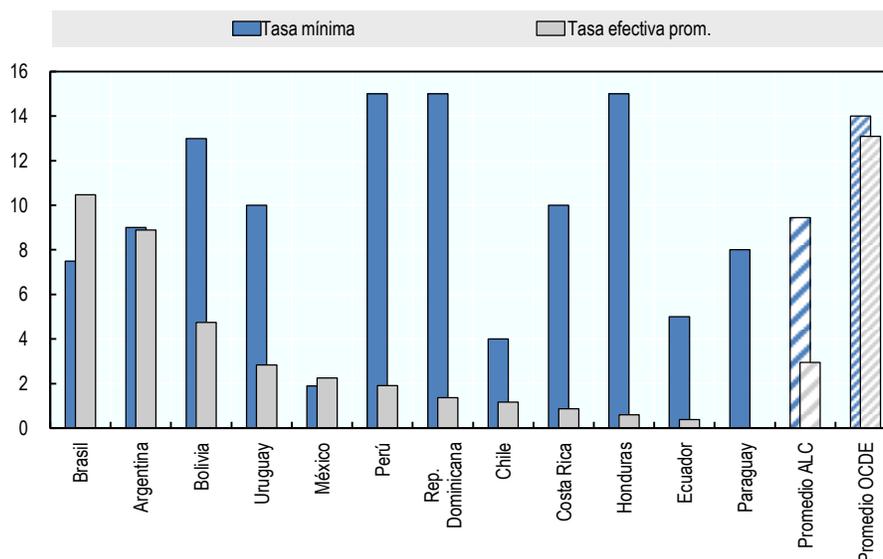
Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Promedio no ponderado
Argentina ^a	2,6	3,1	3,9	6,0	7,7	8,6	10,1	11,9	14,3	20,5	8,9
Bolivia	0,0	0,0	0,6	2,6	4,1	5,4	6,7	7,7	8,8	11,3	4,7
Chile	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,3	0,8	10,4	1,2
Costa Rica	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4	1,2	1,9	4,5	0,9
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	5,8	0,6
Ecuador ^a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,9	2,6	0,4
México	-0,2	0,0	0,3	0,9	1,1	1,6	2,8	3,3	5,8	6,8	2,2
Paraguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,03	0,0
Perú	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3	0,5	0,7	2,8	13,2	1,9
República Dominicana ^a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	12,6	1,4
Uruguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,5	4,5	8,3	14,0	2,8
Promedio no ponderado	0,2	0,3	0,5	0,9	1,2	1,5	2,0	2,7	4,0	9,2	2,3

a. Las tasas promedio del IRP pagado son impuestos solamente sobre rentas salariales.

Fuente: preparado por los autores basándose en información suministrada por las administraciones tributarias nacionales: AFIP en Argentina; Dirección de Impuestos en Bolivia; DGH en Costa Rica; SRI en Ecuador; SAT en México; SET en Paraguay; SUNAT en Perú; DGII en República Dominicana; y DGI en Uruguay y Jorratt (2010) para Chile.

La tasa efectiva promedio para todos los países y todos los deciles de ingreso es muy baja, siendo tan solo 2,3% de las rentas salariales brutas (Tabla 10). Este número confirma la baja tasa de IRP como una porción de los salarios promedio en América Latina. Mientras existe una gran diversidad en las tasas efectivas, la evidencia muestra que se encuentran muy por debajo de las tasas establecidas por las legislaciones nacionales, y con muy pocas excepciones (Brasil y México) superan las tasas mínimas del IRP (Figura 3). Ello destaca el hecho que las rentas salariales gravadas a las tasas más elevadas generan una recaudación mínima en los países latinoamericanos.

Figura 3. Tasas mínimas legales y efectivas promedio del IRP (2013)



Nota: Promedios no ponderados para ALC y países OCDE. El promedio América Latina incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Perú, y Uruguay.

Fuente: elaboración del autor basada en datos suministrados por las administraciones tributarias nacionales y OCDE (2014).

El IRP es progresivo por diseño. Los individuos con altos ingresos pagan una proporción de impuesto mayor. También es cierto, sin embargo, que muy pocas personas pagan el impuesto a las tasas efectivas promedio ALC (3,0% de las rentas salariales brutas) incluso más bajas que la tasa legal mínima promedio ALC (9,5%). Ello es una diferencia de 6,5 puntos porcentuales. Como resultado, la capacidad de incrementar la recaudación del impuesto y su capacidad redistributiva son efectivamente diezgadas.

III.2. Recaudación del IRP por decil de ingresos

Centrándonos en la recaudación a partir de las tasas efectivas a lo largo de la distribución de ingresos por deciles; la Tabla 11 presenta la recaudación del IRP observada por las administraciones tributarias nacionales. Estas cifras son calculadas realizando un microanálisis de las declaraciones juradas y cubre toda recaudación del IRP.

Los datos indican que el sistema de imposición a la renta es inobjetablemente progresivo. En relación con la equidad vertical, los individuos con más altos ingresos soportan una mayor carga del IRP. En efecto, el décimo decil paga en promedio 1.1% del PIB, y en promedio la contribución de los siete primeros deciles es casi insignificante en términos de la recaudación del impuesto.

Por tanto, podría parecer que el sistema no es progresivo. Pero si el ingreso fuera a ordenarse y dividirse en deciles, el resultado consistiría en reproducir los patrones exhibidos por los otros países, donde los deciles de mayores ingresos pagan una proporción mayor del impuesto.

Tabla 11. Recaudación del IRP^a por decil de ingresos (2013)
(porcentaje del PIB)

Deciles	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	Recaudación IRP
Argentina ^b	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	1,1	2,3
Bolivia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Chile*	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,5	1,5
Costa Rica	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	1,0	1,4
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	2,1
Ecuador ^b	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,6	0,9
México	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5	1,9	2,8
Paraguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Perú	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,4	1,5
República Dominicana ^b	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uruguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,5	1,9	2,5
ALC promedio no ponderado	0,0	0,1	0,2	1,1	1,4						

a. La recaudación del IRP no incluye retenciones sobre ingresos del capital para individuos y para no residentes.

b. Recaudación del IRP solamente sobre salarios.

Fuente: preparado por los autores basándose en información suministrada por las administraciones tributarias nacionales: AFIP en Argentina; Dirección de Impuestos en Bolivia; DGH en Costa Rica; SRI en Ecuador; SAT en México; SET en Paraguay; SUNAT en Perú; DGII en la República Dominicana; DGI en Uruguay; y Jorrat (2010) para Chile. Los datos son para 2013 excepto para Argentina (2014) y Chile (2010).

III.3. La cuña fiscal: IRP, CSSs e impuestos sobre la nómina

En las pasadas dos décadas, numerosas instituciones académicas e internacionales han recomendado limitar las CSSs a fin de fomentar la creación de empleo. Estas propuestas se basan en una amplia gama de justificaciones económicas. Para algunos (Comisión Europea, 1994; OCDE, 1994), la reducción de los impuestos sobre el trabajo es un medio para reducir los costos laborales y con ello favorecer la demanda de trabajo. En una línea similar, otros (Prescott, 2004) han encontrado que la reducción en los impuestos incrementaría los salarios netos (Melguizo and González-Páramo, 2012)⁸ y la oferta de trabajo. Y para las economías en desarrollo, especialmente en América Latina, algunos autores han destacado los efectos positivos que las reducciones de impuestos tienen en la formalización de la economía (Levy, 2008; Pagés, 2010).

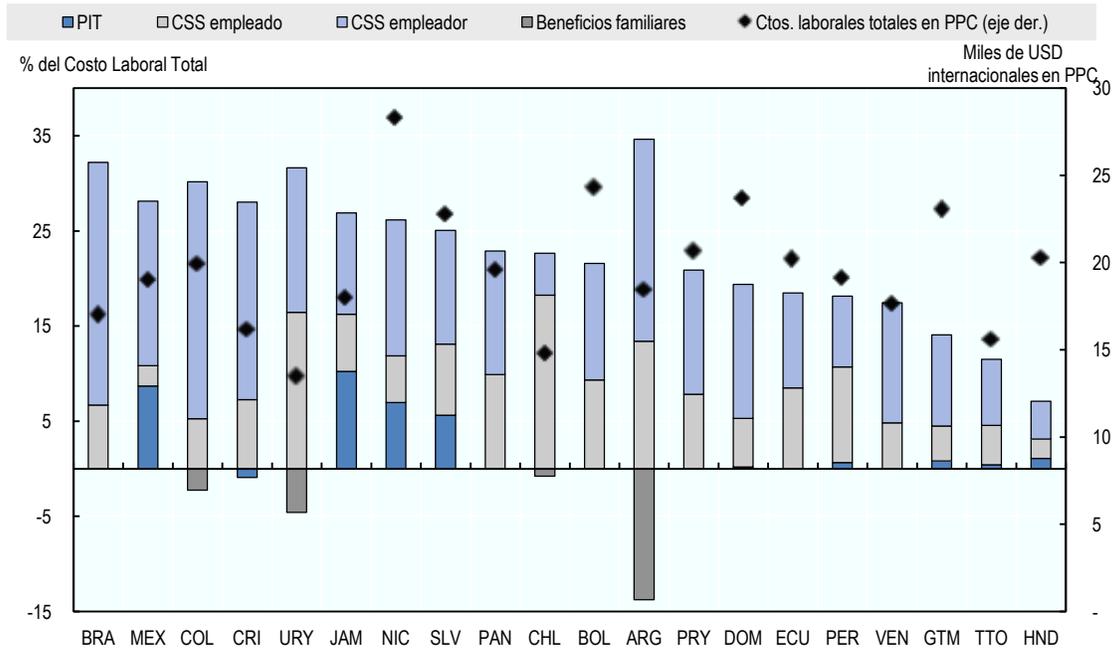
Previamente, no existían fuentes de información que compararan los costos laborales en forma sistemática y uniforme, así como los efectos de los impuestos y las contribuciones sociales (pensiones, cuidado de la salud, desempleo, accidentes de trabajo, asignaciones familiares) sobre el trabajo en la

⁸ Los autores, en una revisión de 52 estudios empíricos sobre la incidencia económica de los impuestos sobre el trabajo y las CSSs, hallan que en el largo plazo los trabajadores soportan desde dos tercios de la carga fiscal en Europa y el Reino Unido hasta casi 90% en los países nórdicos. Sin embargo, a pesar de un set de variables controlables significativo (tales como el modelo de negociación colectiva, el período de tiempo, la percepción de la efectividad del gobierno, el nivel de salario mínimo y otros), una parte substancial de la variabilidad en los hallazgos empíricos resta por ser explicada.

región, lo cual era una limitante significativa. Recientemente, OCDE/CIAT/BID (2016) estimaron estos costos, distinguiendo entre CSSs pagadas por empleadores y empleados. Las cuñas fiscales son la proporción del costo laboral total que el empleado no recibe a causa del pago de impuestos sobre salarios, CSSs de empleados y empleadores, y los impuestos sobre la nómina pagados por los empleadores, netos de transferencias recibidas. El costo del trabajo es entonces la suma de todos los costos en los que el empleador incurre cuando ofrece un puesto de trabajo—esto es, el salario del empleado, las CSSs y los impuestos sobre la nómina soportados por el empleador (OCDE, 2015b).

La composición de la cuña fiscal total desagregada, así como los costos laborales totales del empleador y el salario anual neto de impuestos y contribuciones sociales, de una pareja casada con una sola fuente de ingresos y dos hijos, cuyas rentas han sido fijadas en US\$ 10.000 muestran que Brasil, México, Colombia y Costa Rica tienen las cuñas fiscales más altas de la región en 32,2%, 28,1%, 27,9% y 27,1% del total de los costos laborales, respectivamente. Solamente los empleados en República Dominicana, El Salvador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Trinidad y Tobago están obligados al impuesto a la renta en este nivel de ingresos, mientras los trabajadores en Costa Rica tienen derecho a devoluciones. Las contribuciones a la seguridad social obligatorias pagadas por el empleado son las más elevadas en Chile, en 18,4% de los costos laborales totales. En contraste, los trabajadores mexicanos vierten las contribuciones a la seguridad social más bajas en relación con los costos laborales. Al mismo tiempo, Chile tiene el costo más bajo para el empleador en relación con las CSSs, mientras Brasil tiene los costos más altos para los empleadores (25,5%). Para la región en su conjunto, la más grande proporción de la cuña fiscal es pagada por los empleadores (13,5 puntos porcentuales de la cuña fiscal promedio de la región) en la región. Finalmente, las transferencias de caja en la región son relativamente pocas. Los datos confirman que ambas cargas sobre salarios incrementan el costo del trabajo, con ello quizás estimulando la informalidad. Como puede verse, las CSSs son el factor con el mayor impacto en los elevados costos laborales, contabilizando en promedio el 96% de la cuña fiscal total (Figura 4).

Figura 4. Cuña fiscal para una pareja casada, con una fuente de ingresos y dos hijos



Fuente: OCDE/CIAT/BID (2016).

IV. PODER REDISTRIBUTIVO DEL IRP

Numerosos estudios han evaluado el efecto redistributivo de la política fiscal en América Latina. Los primeros estudios para la región (Barreix, Roca y Villela, 2006; Barreix, Bès y Roca, 2009; BID, EuroSocial y IEF, 2010) evaluaron el impacto neto de la política fiscal y el gasto público que dicha política financia. Estos estudios encontraron que el IRP es muy progresivo, y que es pagado por muy pocos. Más recientemente, Lustig, Pessino y Scott (2013) han encontrado que los impuestos directos y las transferencias monetarias reducen la inequidad y la pobreza en Argentina, Brasil y Uruguay, en menor medida en México, y relativamente poco en Bolivia y Perú. Es más, ellos encuentran que los impuestos directos son progresivos, aunque su impacto redistributivo es insignificante debido a que la recaudación de la imposición directa como una porción del PIB es muy baja (Hanni et al., 2015).

Tabla 12. ¿Cuáles deciles pagan el IRP en ALC? (2013)

Deciles	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Argentina ^a	0,6	1,1	1,9	3,4	4,8	6,0	7,9	10,9	16,3	47,1
Bolivia	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	0,7	2,5	7,5	14,8	73,9
Chile	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5	2,3	96,9
Costa Rica	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3	0,9	1,7	6,8	15,3	74,5
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Ecuador ^a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	4,4	95,1
México	0,0	0,1	0,2	0,3	0,6	1,5	4,3	8,7	15,9	68,3
Paraguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Perú	0,0	0,0	0,1	0,2	0,2	0,3	0,6	1,1	6,3	91,1
República Dominicana ^a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	97,0
Uruguay	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	1,6	6,6	18,6	73,2
Promedio no ponderado	0,1	0,1	0,2	0,4	0,6	0,9	1,7	3,9	8,8	83,4

a. Recaudación de IRP solamente sobre salarios.

Fuente: preparado por los autores basándose en información suministrada por las administraciones tributarias nacionales: AFIP en Argentina; Dirección de Impuestos en Bolivia; DGH en Costa Rica; SRI en Ecuador; SAT en México; SET en Paraguay; SUNAT en Perú; DGII en República Dominicana; DGI en Uruguay; y Jorrat (2010) para Chile. Los datos son para el 2013 excepto para Argentina (2014) y Chile (2010).

En promedio el décimo decil paga 1,1% del PIB en IRP, ello totaliza 83,4% de los ingresos recaudados por el IRP en la región (Tabla 12), mientras la tasa efectiva del IRP observada para este decil fue 9,2% de los ingresos del trabajo. La conclusión es que el 10% de los contribuyentes paga la gran mayoría del impuesto a una tasa efectiva pequeña sobre sus ingresos del trabajo⁹. Al mismo tiempo, en países como Argentina existe una distribución del pago del impuesto a la renta más equitativa, y en países

⁹ Cabe señalar que las Tablas 10 y 11 miden cuestiones diferentes. La Tabla 10 muestra las tasas efectivas promedio (IRP pagado como una ratio de las rentas de trabajo brutas). La Tabla 11 refleja la contribución por decil a la recaudación del IRP. Las diferencias son explicadas por redondeo, desde que no se incluyen en la Tabla 10 suficientes decimales.

tales como Honduras, Paraguay, República Dominicana y Ecuador el impuesto cae enteramente sobre los individuos con ingresos más elevados en el décimo decil. Nuevamente, ello ilustra la progresividad del IRP pero también señala sus características de baja recaudación que tienen efectos ínfimos en términos de redistribución.

Tabla 13. Resumen de hallazgos de estudios sobre el impacto redistributivo del IRP en ALC

País	Año	Indices				
		Gini antes de impuestos	Quasi-Gini de impuestos	Kakwani	Gini después de impuestos	Reynolds-Smolensky
Argentina	2006	0,5133	0,8821	0,3688	0,5018	-0,0115
Brasil	2003	0,6180	0,9243	0,3063	0,6119	-0,0061
Chile	2006	0,5791	0,9677	0,3886	0,5584	-0,0207
Costa Rica	2004	0,5770	0,9098	0,3328	0,5692	-0,0078
Ecuador	2004	0,4080	0,8310	0,4230	0,4040	-0,0040
El Salvador	2006	0,5034	0,8281	0,3247	0,4947	-0,0087
Guatemala	2000	0,5957	0,9115	0,3158	0,5946	-0,0011
Honduras	2005	0,5697	0,9000	0,3303	0,5647	-0,0050
Nicaragua	2001	0,5963	0,9441	0,3478	0,5905	-0,0058
Panamá	2003	0,6364	0,8803	0,2439	0,6312	-0,0052
Perú	2004	0,5350	0,5820	0,0470	0,5344	-0,0007
República Dominicana	2004	0,5160	0,9057	0,3951	0,4759	-0,0347
Uruguay	2006	0,4995	0,8630	0,3635	0,4875	-0,0120
Venezuela	2004	0,4230	0,8400	0,4170	0,4210	-0,0020
Promedio no ponderado		0,5407	0,8693	0,3289	0,5314	-0,0090

Fuente: Gómez-Sabañi, Jiménez y Rossignolo (2012); y Barreix, Garcimartín y Velayos (2013).

El IRP es progresivo pero un pobre redistribuidor. El índice Kakwani (Tabla 13) muestra la progresividad del impuesto a la renta personal al comparar la distribución en el pago del impuesto con la distribución del ingreso (cuanto mayor el valor de este índice, mayor la progresividad). El índice Kakwani promedio para la región fue 0,33%, el cual es incluso mayor que el coeficiente registrado por los países OCDE (Immervoll y Richardson, 2011). Por otra parte, el índice Reynolds-Smolensky, que mide la diferencia entre la distribución del ingreso antes y después del pago del IRP, y cuantifica el grado en que la inequidad ha sido reducida como resultado del IRP, confirma que la capacidad redistributiva es muy baja para la región (cuanto más alto el valor de este índice, mayor la capacidad redistributiva), especialmente en comparación con los resultados para la OCDE, cuyo índice Reynolds-Smolensky es cuatro veces el de la región. Sobre la base de los estudios y cifras arriba presentados, puede concluirse que los diseños actuales del impuesto a la renta han hecho de él un impuesto muy progresivo que recauda poco y tiene mínimo poder redistributivo.¹⁰

¹⁰ Para conocer más sobre la paradoja en la interpretación de indicadores de progresividad y redistribución debería verse Díaz de Sarralde, Garcimartín y Ruiz-Huerta (2010).

V. CONCLUSIONES

Uno de los principales desafíos de América Latina es eliminar las distorsiones en el sistema tributario y asegurar que el ingreso generado por la actividad económica pueda ser distribuido más equitativamente, con ello previniendo una concentración excesiva del ingreso y la riqueza. Durante los últimos 65 años, el IRP, el impuesto que los países desarrollados han elegido para recaudar más ingresos y mejorar la distribución del ingreso, ha sido el impuesto con menor performance en términos de generación de recaudación en los sistemas tributarios de América Latina. El rendimiento del IRP debe mejorarse. Mientras factores estructurales, tales como PIB per cápita promedio más bajo en ALC (el ingreso per cápita de las economías OCDE es más de tres veces el de ALC), afectan directamente la base imponible del IRP, otros factores que disminuyen la base imponible del IRP deberían ser revisados.

En ALC, la capacidad de incrementar la recaudación es limitada por alivios fiscales estándar generosas y concesiones fiscales elevadas que en promedio exoneran casi el 90% de la población de obligaciones impositivas, y exonera el 62% del ingreso obtenido por los contribuyentes en el décimo decil. Ello ha dado lugar a un IRP que es extremadamente progresivo por naturaleza, pero que recauda muy poco y por tanto, tiene poco efecto redistributivo.

Cambios profundos al diseño del IRP en los países latinoamericanos siguen siendo un tema pendiente. Por ejemplo, los países deberían ampliar su base imponible incluyendo ingreso no salarial que es actualmente exonerado o gravado a tasas relativamente bajas, tal como los ingresos del capital. Las iniciativas de transparencia fiscal del Foro Global de la OCDE sobre Intercambio de Información con fines fiscales son también particularmente relevantes. El levantamiento del secreto bancario con fines fiscales y el asegurar la disponibilidad de información sobre la titularidad y contabilidad junto al reporte País por País (el cual identifica las ganancias de las empresas multinacionales por país) no solo mejora las perspectivas de recaudación sino también contribuye a un diseño del impuesto más comprensivo, equitativo y progresivo. Ello a su vez fortalecerá el control fiscal, el cual debería ser mejorado como un asunto urgente.

Una segunda cuestión que exige atención son las bajas tasas efectivas que los contribuyentes enfrentan. La estructura general de escalas y tasas del IRP es limitada por la enorme cantidad de deducciones personales estándar y no estándar y exenciones de ingresos. Las concesiones fiscales estándar son asimismo extremadamente elevadas; ambas circunstancias requieren ser revisadas. Actualmente, son muy generosas, no siempre justificadas o controladas, y afectan la equidad vertical y horizontal del IRP.

Finalmente, las CSSs son elevadas y aumentan los costos laborales, especialmente para los empleadores, causando plausiblemente un sesgo anti-trabajo en la región. Desde que el IRP es solamente pagado en los niveles de ingresos extremadamente altos, su importancia relativa es mucho menor que las contribuciones sociales. Dada la importancia del IRP para promover la participación del mercado laboral y promover progresividad y equidad en el sistema tributario, este impuesto podría beneficiarse de una revisión comprensiva para mejorar y tomar ventaja de sus capacidades recaudatorias y redistributivas.

REFERENCIAS

- BANCO MUNDIAL (2017), *World Development Indicators* (database). Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- BANCO MUNDIAL (2012), *El gasto tributario en Colombia. Una propuesta de evaluación integral y sistémica de este instrumento de política pública*, Washington DC. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/945121468022751656/pdf/658790REPLACEM0UBLIC00final0version.pdf>.
- BARREIX, A., J. ROCA Y L. VILLELA (2006), *La equidad fiscal en los países andinos*, BID – DFID – CAN. Disponible en: <http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/centrodoc/6449893fc621b9dbdf16df6e7a3ca293.pdf>
- BARREIX A., M. BÈS Y J. ROCA (2010), “Breve Historia del Impuesto Sobre la Renta”, *Working Paper* 9/10. Instituto de Estudios Fiscales. Disponible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2010_09.pdf.
- BARREIX, A.; M. BÈS Y J. ROCA (2009), *Equidad Fiscal Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, BID – EUROSOCIAL. Disponible en: <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/publicaciones/listado/idmenu/100>
- BARREIX, A. Y J. ROCA (2007), “Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta”, *Revista de la CEPAL* No. 92, pp. 123-142. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/11195>.
- BARREIX, A., C. GARCIMARTIN Y F. VELAYOS (2013), “El impuesto a la renta de personal: un cascarón vacío”, Capítulo 7 en Corbacho, A., V. Fretes y E. Lora (eds.) (2013), *Recaudar no Basta: los impuestos como instrumento de desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Disponible en: <http://www.iadb.org/es/investigacion-y-datos/dia-desarrollo-en-las-americas-publicacion-insignia-del-bid,3185.html?id=2013>.
- BID, EUROSOCIAL y IEF (2010), *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. Disponible en: <https://www.yumpu.com/es/document/view/23578437/equidad-fiscal-en-brasil-chile-paraguay-y-uruguay-international->
- BID-CIAT (2015), *Base de datos de la presión fiscal equivalente*. Disponible en: <https://mydata.iadb.org/idb/dataset/2s4s-9a98>.
- CARBAJO, D. (2013), *La Tributación de las Rentas del Capital en América Latina*, CIAT-GIZ-BMZ-ITC. Disponible en: <http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11903.pdf>.
- CIAT (2015), *Alícuotas en América Latina*. Disponible en: <http://www.ciat.org/index.php/en/products-and-services/ciatdata/tax-rates.html>.
- COMISIÓN EUROPEA (1994), *Employment in Europe*, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities.
- DGI (2015), Estimación del gasto tributaria en Uruguay 2011-2013. Disponible en: www.dgi.gub.uy/wdgi/afiledownload?2,4,769,O,S,0,31359%3BS%3B1%3B108.

- DIAZ DE SARRALDE, S., C. GARCIMARTÍN Y J. RUIZ-HUERTA (2010), La paradoja de la progresividad en países de baja tributación: el impuesto a la renta en Guatemala, *Revista CEPAL* 102. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11418/102087102_es.pdf?sequence=1
- ECLAC (2013), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe. Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*. Santiago, Chile. Disponible en: http://www.cepal.org/ofilac/noticias/paginas/3/43813/2013-105_Panorama_Fiscal-WEB.pdf.
- ESPADA TEJEDOR, M.V. (2006), “Evasión y Gasto Tributario en América Latina”, presentación en IV Curso Internacional de Estimaciones Tributarias, ILPES, CEPAL, Setiembre.
- FUNDE (2013), *Finanzas Públicas y Transparencia en el Presupuesto en El Salvador*. Disponible en: www.repo.funde.org/828/1/FP-PRESUP.pdf.
- GARCIMARTIN, C. (2012), “Potencial del impuesto a la renta personal en América Latina”. Estudio macro y micro. BID, mimeo.
- GID, CIAT Y SET (2015), *Estimación de los gastos tributarios en la República del Paraguay 2013-2016*. Disponible en: https://ciat.org-public.sharepoint.com/biblioteca/Estudios/2015_estimacion_gasto_tributario_paraguay_giz_set_ciat.pdf.
- GÓMEZ SABAÍNI, J. C., J.P. JIMÉNEZ Y D. ROSSIGNOLO (2012), “Imposición a la Renta Personal y Equidad en América Latina: Nuevos desafíos”, *Serie Macroeconomía del desarrollo* 119, Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5351-imposicion-la-renta-personal-y-equidad-en-america-latina-nuevos-desafios>.
- GONZÁLEZ, D., C. MARTOLINI, J. L. PEDRAZA (2009), “Sistemas tributarios de América Latina. Situación actual, reformas y políticas para promover la cohesión social”, *EUROsociAL e Instituto de Estudios Fiscales*. Disponible en: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Sistemas%20Tributarios%20en%20America%20Latina.pdf>.
- HANNI, M., R. MARTNER AND A. PODESTÁ (2015), “El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina”, *Revista de la CEPAL* N° 116, Agosto. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38780/RVE116_es.pdf?sequence=1.
- IMMERVOLL, H. Y L. RICHARDSON (2011), "Redistribution Policy and Inequality Reduction in OECD Countries: What Has Changed in Two Decades?" *IZA Discussion Paper* No. 6030. Disponible en: <http://ftp.iza.org/dp6030.pdf>.
- JORRAT, M. (2010), *La Tributación Directa en Chile: Equidad y Desafíos*. Series de la CEPAL 92. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/5455-la-tributacion-directa-en-chile-equidad-y-desafios>.
- LEVY, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*, Washington, DC: Brookings Institution Press.

- LUSTIG, N., C. PESSINO Y J. SCOTT (2013), “The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An Overview”, *CEQ Working Paper* No. 13. Disponible en: http://www.commitmenttoequity.org/publications_files/CEQWPNo13%20Lustig%20et%20al.%20Overview%20Arg.Bol.Bra.Mex.Per.Ury%20April%202013.pdf.
- MECON (2015), “Estimación de los gastos tributarios en la República Argentina para los años 2013 a 2015”. Disponible en: www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/gastos_tributarios_2013-15.pdf.
- MELGUIZO, A. Y J. GONZÁLEZ-PÁRAMO (2012), “Who bears labour taxes and social contributions? A meta-analysis approach”, *Journal of the Spanish Economic Association*.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS DE BOLIVIA (2014), “Boletín de ingresos y gastos tributarios Nro. 5”. Disponible en: http://medios.economiayfinanzas.gob.bo/VPT/documentos/Boletines_Ingresos_Tributarios/BIyGT_Nro_5.pdf.
- MINISTERIO DE HACIENDA DE COSTA RICA (2014), “El gasto tributario, metodología y estimación Año 2013”. Disponible en: www.hacienda.go.cr/docs/53fb7d1056c2a_Costa%20Rica%20Gasto%20Tributario%202013.pdf.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO DE NICARAGUA (2010), El gasto tributario en Nicaragua. Disponible en: www.hacienda.gob.ni/documentos/documentos-organos-de-apoyo/documentos-politicas-tributarias/publicacion/Actualizacion_Metodologia_y_Estimacion_del_Gasto_Tributario_Nicaragua%20.pdf/at_download/file.
- MIRRELES, J., A. STUART, T. BESLEY, R. BLUNDELL, S. BOND, R. CHOTE, M. GAMMIE, P. JOHNSON, G. MYLES Y J. POTERBA (2011), “The Mirrlees Review: Conclusions and Recommendations for Reform”, *Fiscal Studies*, Vol. 32, No. 3 pp. 331–359. Disponible en: http://www.ucl.ac.uk/~uctp39a/MirrleesReview_FS_2011.pdf.
- OCDE (2017), “Revenue Statistics in Latin America: Comparative tables”, *OECD Tax Statistics* (database), <http://dx.doi.org/10.1787/ctpa-revlat-data-en>.
- OCDE/CIAT/BID (2016), *Taxing Wages in Latin America and the Caribbean 2016*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262607-en>.
- OCDE/ECLAC/CIAT/BID (2017), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2017*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr.
- OCDE/ECLAC/CIAT/BID (2016), *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr.
- OCDE (2015a), *OECD Tax Statistics*. Disponible en: http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=tax-data-en&doi=data-00262-en
- OECD (2015b), *Taxing Wages 2015*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2015-en.

- OECD (2014), *Taxing Wages 2014*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/tax_wages-2014-en.
- OECD (1994), *The Jobs Study – Facts, Analysis and Strategies*, OECD Publications, París.
- PAGÉS, C. (ed.) (2010), *The age of productivity*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- PECHO, M. (2014), “Gastos tributarios en América Latina: 2008–2012”, Documento de Trabajo N° 2-2014. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Disponible en: http://webdms.ciat.org/action.php?kt_path_info=ktcore.actions.document.view&fDocumentId=10339.
- PRESCOTT, E. (2004), “Why do Americans work so much more than Europeans?”, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Julio.
- RECEITA FEDERAL (2014), “Demostrativo dos Gastos Tributários”, PLOA 2014. Disponible en: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2014>.
- SAT (2013), “Estimación del gasto tributario del Gobierno Central”. Disponible en: www.minfin.gob.gt/.
- SHCP (2015), *Presupuesto de gastos fiscales*, 2015. Disponible en: www.shcp.gob.mx/INGRESOS/ingresos_presupuesto_gastos/presupuesto_gastos_fiscales_2015.pdf.
- SHOME, P. (1999), “Taxation in Latin America: Structural Trends and Impact of Administration”, WP/99/19, IMF, Washington, DC. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/1999/wp9919.pdf>.
- SII (2014), “Gasto tributario 2013-2015”. Disponible en: www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/gasto_tributario_2013_2015.pdf.
- SRI (2012), Manual del Gasto Tributario en Ecuador: Año 2012. Disponible en: www.estimacionestributarias.com/archivos/manual_gasto_tributario_Ecuador_2012.pdf.
- SUNAT (2011), Informe de gastos tributarios 2012. Disponible en: www.sunat.gob.pe/estadísticaestudios/informes_publicaciones/gastos_tributarios/gastos_tributarios_2012.pdf.
- TANZI, V. (2000), “Taxation in Latin America in the Last Decade,” in J. A. González, et al. (eds.), *Latin American Macroeconomic Reform: The Second Stage*, Chicago: Univ. of Chicago Press.
- VILLELA, L., A. LEMGRUBER Y M. JORRAT (2009), “Los presupuestos de gastos tributarios: conceptos y desafíos de implementación”, *Working Paper* 131, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/4302/Los%20presupuestos%20de%20gastos%20tributarios.pdf;jsessionid=FDA0D84C5A99AB07D2606115AD7188D8?sequence=1>.