

Ahora o Nunca

Impuestos a la riqueza y las grandes fortunas en América Latina y el Caribe

 INFORME



Informe elaborado por **Rosa Cañete Alonso**¹



¹ Mientras la autora se desempeñaba como asesora de campañas de Latindadd

AHORA O NUNCA. IMPUESTOS A LA RIQUEZA Y LAS GRANDES FORTUNAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este informe fue elaborado en base a la investigación preliminar realizada por Gustavo Viñales, Carlos Grau y Cecilia Alonso, integrantes de CINVE – Uruguay.

Editado por:

© Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social - Latindadd, 2020
Jr. Mariscal Miller 2622 Lince, Lima – Perú
Teléfono: (51) (1) 711-1914
latindadd@latindadd.org
www.latindadd.org

Equipo:

Omar Olivares. Comunicación Latindadd
P&P Comunicación estratégica. Contenidos, prensa y coordinación general
Emanuel Gómez Miranda. Desarrollos audiovisuales y digitales
Leandro Moyano. Entornos digitales
Tomás Litta. Corrección y edición

Con el apoyo de:

Fundación SES (Argentina)
Red de Justicia Fiscal de América Latina y el Caribe (RJFALC)

Fue realizado gracias al aporte financiero de:

Coalición Belga para la Cooperación Norte Sur 11.11.11.
Centro Nacional de Cooperación al Desarrollo (CNCD-11.11.11.).
Comité Católico contra el Hambre y por el Desarrollo (CCFD-Terre Solidaire)
Agencia Católica por el Desarrollo Internacional (CAFOD)
Coalición por la Transparencia Financiera -FTC
NORAD (Agencia de Cooperación Noruega)

Comentarios y/o sugerencias de:

Carlos A. Bedoya
Jorge Coronado
Adrián Falco
Luis Moreno

Se agradece la colaboración de Oxfam en la provisión de los cálculos utilizados para estimar la potencial recaudación del impuesto a las grandes fortunas en el estudio ¿Quién paga la cuenta?

Nuestramérica, diciembre de 2020

Siglas y acrónimos

COVID	Nuevo Coronavirus (COVID-19)
ALC/LAC	América Latina y el Caribe
PIB	Producto Interno Bruto
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPALSTAT	Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas Comisión Económica para América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano del Desarrollo
OCDE/OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
WID	World Inequality Database
FMI	Fondo Monetario Internacional
UE	Unión Europea
CIAT	Centro Interamericano de Administraciones Tributarias
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
ISR	Impuesto Sobre la Renta
PWC	PriceWaterhouseCoopers
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
USD	United States Dollars
BM	Banco Mundial
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
DGI	Dirección General Impositiva
CELAG	Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés)
OMS	Organización Mundial de la Salud

Contenidos

1. Lo que la COVID se llevó	6
2. Desigualdad y grandes fortunas en América Latina y el Caribe	10
2.1 Lo que no se mide no existe: la falta de información y transparencia sobre la desigualdad extrema de ingresos y riqueza	11
2.2 Desigualdad de ingreso	14
2.3 Desigualdad de riqueza	15
3. Mitos y tendencias sobre la tributación de la riqueza a nivel internacional	18
3.1 Desmontando mitos	20
4. Propuestas impositivas y estimaciones de potencial recaudación	22
4.1 Un sistema tributario que recauda poco	22
4.2 Un sistema tributario que recauda injustamente	22
4.3 El desaprovechamiento de los sistemas tributarios para reducir la desigualdad en ALC	25
4.4 Brecha de potencial recaudación de impuestos al patrimonio, a la renta y a las ganancias de capital de las personas con respecto a la OCDE	26
5. Tributación a la riqueza, patrimonio e ingresos del capital de las personas	28
5.1 Impuestos sobre la renta y las ganancias de capital de las personas	31
5.2 Impuestos a la propiedad, el patrimonio o la riqueza	32
5.2.1 Análisis para la mejora de la imposición a la herencia, sucesiones y donaciones	34
5.2.2 Análisis y estimaciones en la imposición sobre la propiedad inmueble	36
5.2.3. Los impuestos al patrimonio o la riqueza, el impuesto a las grandes fortunas	40
6. Análisis y estimaciones de posibles usos de la recaudación potencial	49
Financiamiento del bono contra el hambre para hogares de pobreza extrema	52
Mejorar los niveles de cobertura de las vacunas	54
Otra alternativa: vacunación contra la COVID-19	55
Fortalecimiento del gasto público en salud	55
7. Conclusiones: ahora o nunca	57
Bibliografía	61



1

Lo que la COVID se llevó

La pandemia de la COVID se ha llevado más de 1 millón de vidas a nivel mundial y las medidas tomadas para controlar su expansión han provocado una crisis sincrónica a nivel global con una caída simultánea de la oferta y de la demanda. **En América Latina y el Caribe (ALC) se estima que desde el inicio de la pandemia hemos retrocedido 15 años en la lucha contra la pobreza² alcanzando un promedio de 37 personas en esa situación de cada 100.** Al final de 2020, 45 millones de personas, que no eran pobres antes de la pandemia, lo serán. Se estima que 2.7 millones de empresas formales han cerrado y la caída del PIB regional será de -9.1% al cierre de este año³.

Los efectos de la crisis se ven potenciados en los países de ALC por varias razones.

Una de las señas de identidad de la región es su elevado nivel de desigualdad. **Puede decirse que es la región del mundo más inequitativa en la distribución del ingreso. El 10% más rico de la población capta 22 veces más de la renta nacional que el 10% más pobre. El 1% de los más ricos obtiene el 21% de los ingresos de toda la economía,** el doble de la media del mundo industrializado⁴. La desigualdad extrema se agudizará. Hay personas y empresas que han aumentado sus ganancias durante la pandemia. Según datos de Forbes publicados por Oxfam, los millonarios de la región aumentaron su riqueza en 48.200 millones de dólares del 18 de marzo al 12 de julio⁵, es decir, durante el periodo más estricto de confinamiento y, por tanto, beneficiándose de la pandemia.

El 54% de las personas ocupadas eran trabajadores/as informales antes de la pandemia⁶. El confinamiento los ha afectado fuertemente ya que, al no poder trabajar, han perdido sus ingresos laborales y los Estados latinoamericanos no han contado con mecanismos efectivos para apoyar a esta población más allá de las transferencias condicionadas que cubren a los más vulnerables.

Finalmente, las bajas presiones tributarias dan como resultado Estados nacionales que cuentan con poca capacidad de incidir en la distribución del ingreso, en la garantía de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y, por lo tanto, también en la respuesta a la crisis. Ante la pandemia se ha hecho evidente el importante rol que juega el Estado para la garantía de los derechos y la protección de la población no solo para las personas más vulnerables sino para la sociedad en su conjunto. Se hace impostergable revalorizar lo público, lo común, lo colectivo

2 La tasa de pobreza estimada para 2020 supera las alcanzadas por la región de todos los años hasta 2005, según CEPALSTAT. Ver: <https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>.

3 CEPAL (2020c: 10)

4 BID (2020)

5 Ruiz, Susana (2020)

6 CEPAL/OIT (2020)

frente a las respuestas individuales. La inversión de recursos para aplacar los efectos de la crisis ha sido determinante. Todos los Estados han puesto en marcha programas de mitigación que han significado un esfuerzo fiscal que, juntando las “medidas de alivio tributario (ingresos no percibidos), de gasto público (extraordinario y producto de reorganizaciones presupuestarias) y de liquidez (excluidas las garantías estatales de créditos) adoptadas en la región representan el 4,1% del PIB”⁷ (ver Tabla 1).

Simultáneamente, la disminución de la actividad económica y el empleo ha reducido las recaudaciones de forma dramática. La proyección actual de los gobiernos de ingresos totales para el cierre del año 2020 se reducirá del 18,5% del PIB en 2019 al 17,0% del PIB en 2020 (Ver Tabla 2). Esto se debe a la caída de la recaudación como consecuencia de la paralización de la actividad económica y la adopción de medidas de alivio tributario, que en su mayoría han facilitado el pago postergado de las obligaciones impositivas.

Tabla 1: América Latina (17 países): esfuerzos fiscales de las medidas anunciadas por Coronavirus (Covid-19)

País	Esfuerzos fiscales de los planos de emergencia anunciados <i>(En porcentajes del PIB)</i>	Garantías Estatales de créditos
Argentina	4,9	0,5
Bolivia (Estado Plurinacional de)	4,9	-
Brasil	7,9	0,5
Chile	5,7	1,2
Colombia	2,5	1,5
Costa Rica	0,8	3,0
Ecuador	3,5	-
El Salvador	11,1	-
Guatemala	2,5	-
Haití	4,0	-
Honduras	4,3	1,7
México	1,1	-
Panamá	3,7	0,1
Paraguay	4,4	0,5
Perú	6,0	10,7
República Dominicana	0,8	2,7
Uruguay	1,6	5,2

Fuente: CEPAL (2020), p. 127

Tabla 2: América Latina (8 países): proyecciones oficiales vigentes para los ingresos públicos del gobierno central, 2020 (En porcentajes del PIB)

País	Indicador	2019 (Valor observado)	2020 (presupuesto aprobado) ^a	2020 (proyección para el cierre del año)	Variación de la relación entre los ingresos y el PIB proyectado para 2020 frente a: (en puntos porcentuales)	
		A	B	A	2020 (presupuesto aprobado) C-B	2019 (valor observado) C-A
Brasil	Ingresos totales	22,5	21,3	20,3	-1,0	-2,2
Chile	Ingresos totales	21,3	22,0	19,1	-2,9	-2,2
	Ingresos tributarios	18,9	19,6	16,8	-2,8	-2,1
Colombia	Ingresos totales	16,2	17,3	15,6	-1,7	-0,6
	Ingresos tributarios	14,0	14,9	13,3	-1,6	-0,7
Costa Rica	Ingresos totales	14,8	14,2	13,8	-0,4	-1,0
	Ingresos tributarios	13,7	13,4	12,7	-0,7	-1,0
México	Ingresos totales	22,2	21,8	23,3	1,5	1,1
Perú	Ingresos totales	19,9	20,6	17,7	-2,9	-2,2
República Dominicana	Ingresos totales	14,4	14,8	14,5	-0,3	0,1
Uruguay	Ingresos totales	30,0	...	29,3	...	-0,7

Fuente CEPAL (2020), p.82

Según la CEPAL, “la posición fiscal —tanto el resultado global como el primario— llegaría este año al nivel más deficitario registrado entre 1950 y el presente, incluso superior al déficit del 6,1%

del PIB alcanzado en 1982. Al mismo tiempo, la deuda pública está aumentando, y se estima que se incrementará alrededor de 9,3 puntos porcentuales en 2020⁴⁸.



La experiencia en la región nos confirma que la austeridad no es una buena respuesta a las crisis. El aumento de la pobreza y la desigualdad que ocasionaron las políticas de austeridad impulsadas por el Consenso de Washington en los años 90 evidencian que se requieren decisiones fiscales expansivas para impulsar el crecimiento inclusivo y sostenible. El costo de las medidas necesarias para enfrentar la pandemia del Coronavirus no puede pagarse posteriormente con austeridad la que recae desproporcionadamente sobre la población más vulnerable.

Para poder hacer frente a la pandemia y a la necesaria recuperación posterior, es necesario contar con Estados mejor preparados para garantizar los derechos ciudadanos. Es importante reconstruir el contrato social y ganar la confianza ciudadana mejorando la calidad del gasto, eliminando la corrupción público-privada, haciendo que el costo de la crisis recaiga en quienes pueden afrontarlo, reduciendo ganancias y no reduciendo derechos.

Una parte de los recursos necesarios debe venir de una reorientación del gasto que reconstruya la confianza de la ciudadanía, eliminando brechas de corrupción público-privada y el uso político de los recursos públicos. Según el BID, en la región este mal uso del gasto público representa en promedio al 4,4% del PIB regional⁹.

El volumen de recaudación de impuestos determina la capacidad de un Estado para combatir la desigualdad y la pobreza a través de sus políticas públicas y, por lo tanto, también para enfrentar la pandemia. Es necesario aumentar la recaudación y de una forma justa para poder hacer frente a las deudas contraídas y fortalecer los débiles sistemas públicos en salud o protección social. Por esta razón, la otra parte debe provenir de reformas tributarias que aumenten la recaudación a través de impuestos progresivos.

Los países latinoamericanos tienen opciones para mejorar la equidad e insuficiencia de sus

recaudaciones, las cuales han sido postergadas, y la crisis actual abre la oportunidad para desarrollarlas a nivel nacional, regional e internacional. Es necesario superar la baja e injusta tributación impulsando el impuesto sobre la renta personal y empresarial, los gravámenes patrimoniales y el gravamen a la economía digital, así como los impuestos que incentiven la sostenibilidad ambiental y la salud. Es urgente revisar también los incentivos fiscales a las empresas y otros gastos tributarios que no sean costo eficientes así como combatir la evasión y la elusión.

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

La concentración de riqueza e ingresos es altísima y la tributación tanto de la riqueza como de la renta de los grupos de más altos ingresos es un capítulo pendiente. Gravar las grandes fortunas debería ser una importante opción a la hora de financiar los costos y la recuperación de la pandemia sin afectar la actividad económica. Es llamativo que los impuestos al patrimonio recauden tan poco y que hasta hayan reducido su recaudación en el tiempo. Cuando hablamos de gravamen al patrimonio hablamos de impuestos a la tierra, a la vivienda, a la riqueza neta, herencias, donaciones o transacciones financieras.

El abordaje de esta crisis requiere soluciones sistémicas cooperativas que abarcan los ámbitos regionales, nacionales y locales. La urgencia de respuestas eficaces innovadoras es fundamental para que los gobiernos puedan proteger los derechos de las poblaciones más vulnerables y a las pequeñas y medianas empresas en su capacidad de resiliencia en términos de sostenibilidad económica y ambiental.

Este documento quiere contribuir a propuestas para atender las urgencias, pero también, revisar las estructuras tributarias y el diseño de los sistemas impositivos para “el día después” de la pandemia.



2

Desigualdad y grandes fortunas en América Latina y el Caribe

La extrema desigualdad en América Latina y el Caribe ha sido uno de los principales obstáculos para el avance de un sistema democrático capaz de garantizar derechos a toda la población. La riqueza acumulada en algunos grupos minoritarios de la población les ha dado mucho poder para influir en el diseño de las políticas públicas en su propio beneficio, obstaculizando la responsabilidad de los Estados de impulsar medidas que garanticen derechos a toda la población. Según múltiples autores (Crabtree, Schneider, Durán, Fairfield, Cañete, Fuentes Knight), **la política tributaria es un claro ejemplo de este fenómeno. La política fiscal, tal y como está diseñada en la mayoría de los países de la región, no solo es un limitado instrumento para enfrentar la desigualdad, sino que en algunos casos llega a aumentar la pobreza**¹⁰.

La extrema desigualdad acaba, por tanto, siendo causa y consecuencia de los diseños tributarios llenos de privilegios e incapaces de recaudar lo suficiente.

Además, existe evidencia empírica¹¹ que muestra que la desigualdad afecta negativamente el crecimiento de las economías, Ostry, Berg, and Tsangarides (2014), Berg and Ostry (2011), Dabla-Norris et. al. (2015), encuentran la existencia de una relación entre la participación en el

ingreso de las personas del 20% superior y el crecimiento. Si su participación se incrementa, en los cinco años siguientes el crecimiento será menor. Si por el contrario se incrementa en un punto porcentual la participación del 20% más pobre, se tiene un crecimiento mayor. La relación positiva entre la participación en el ingreso y el crecimiento se mantiene si se considera el segundo y tercer quintil. Este resultado se muestra robusto y es coincidente con estudios realizados por la OCDE (2014).

¹⁰ Lustig, Nora (2018) y Cañete Alonso, Rosa (2018)

¹¹ Ostry, Jonathan D.; Berg, Andrew G. and Tsangarides, Charalambos G. (2014), Berg, Andrew G. and Ostry, Jonathan D. (2011), Dabla-Norris, Era et. al. (2015)

2.1 Lo que no se mide no existe: la falta de información y transparencia sobre la desigualdad extrema de ingresos y riqueza

Es importante analizar la desigualdad en la región tanto de ingresos como de riqueza conociendo los importantes vacíos que enfrentan los Estados en sus instrumentos de información y medición para regular este fenómeno. Múltiples economistas, organismos internacionales, organizaciones y movimientos sociales llevan tiempo llamando la atención sobre la necesidad de desarrollar instrumentos que permitan a los Estados y a la sociedad tener más y mejor información sobre las grandes fortunas y la desigualdad extrema.

Para medir la extrema desigualdad, las encuestas de hogares no son un instrumento adecuado ya que la concentración es tan alta y en tan pocas personas que una encuesta de este tipo no consigue captarla. **Los grupos de muy altos ingresos, incluyendo a los multimillonarios, están subrepresentados o no son registrados en las encuestas de hogares ya que son en realidad una parte muy pequeña de la población.** Para facilitar la comprensión de este fenómeno podemos poner un ejemplo: cuando se hace una encuesta de hogares nadie va con su formulario a entrevistar a Carlos Slim o a cualquiera de los hogares de los súper ricos de la región. Es decir, los súper ricos son tan pocos en número que no son representativos, por lo que

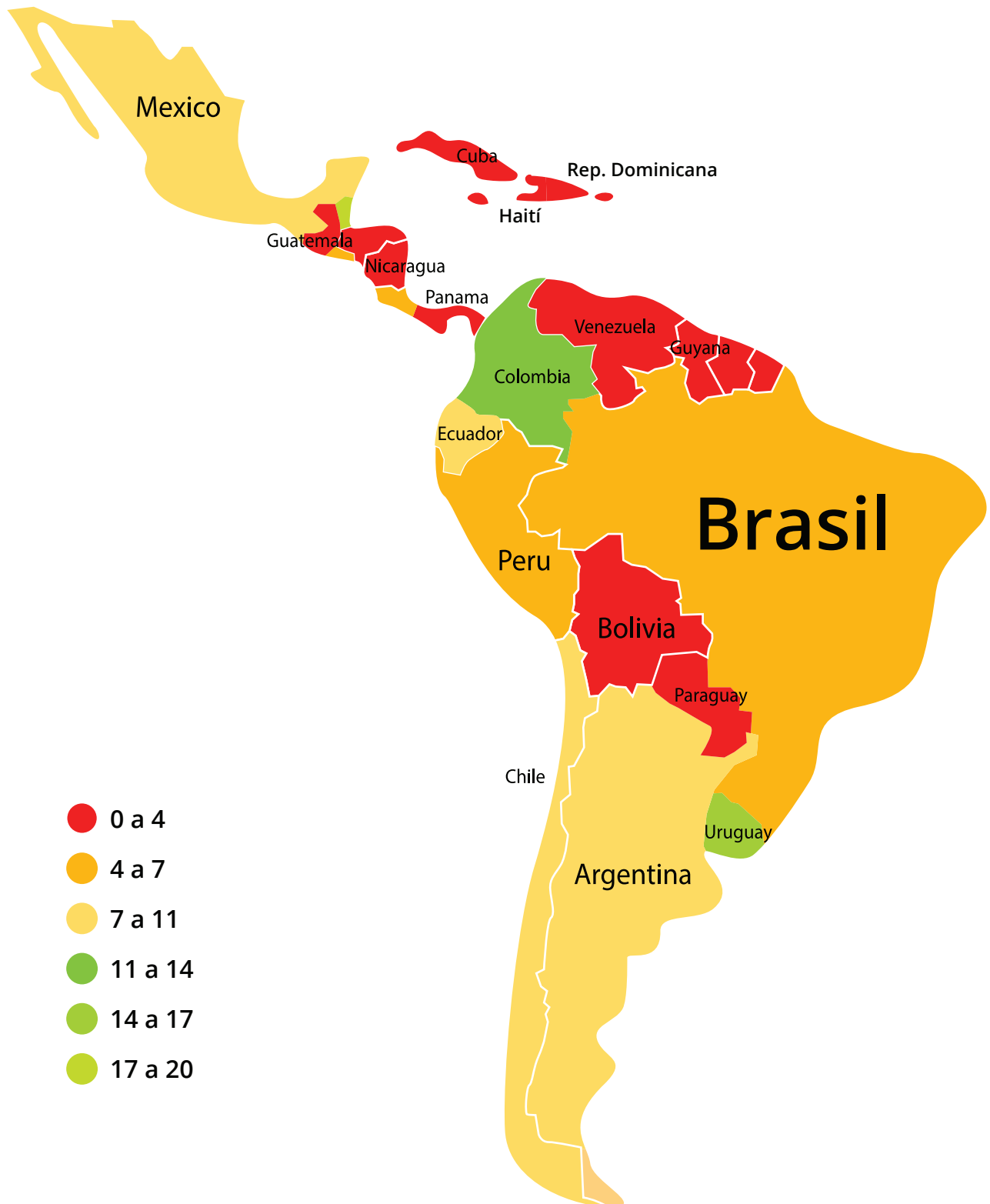
no se les visita en la encuesta. Pero su riqueza junta puede llegar a ser mayor que la de la mitad de la población, como ocurre a nivel mundial. Lo anterior se debe principalmente a los tipos de herramientas que utilizan las administraciones estadísticas para rastrear la desigualdad, así como también a que algunos gobiernos evitan publicar datos de esta índole¹².

Varias iniciativas para superar estas limitaciones se han desarrollado. Una de ellas es la World Inequality Database (WID), que es una amplia base de datos, abierta y accesible sobre la evolución histórica de la distribución mundial del ingreso y la riqueza, tanto dentro de los países como entre países. WID es parte de un esfuerzo de colaboración internacional de más de cien investigadores en cinco continentes que lideran Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman.

En el Mapa 1 se observa un mapa para América Latina y el Caribe, que representa los valores 2019 del Índice de Transparencia de la Desigualdad, diseñado por WID. Dicho indicador es una herramienta que describe la disponibilidad y calidad de la información sobre la desigualdad de ingresos y riqueza en los países.

12 World Inequality Database. Ver: <https://wid.world/transparency/>

Mapa 1: Índice de transparencia de la desigualdad, 2019.



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

El índice de transparencia de la desigualdad varía de 0 a 20 para cada país¹³, (ver WID por mayor información). Entre los países de la región de mayor transparencia (mayor valor del indicador), se encuentran Uruguay (14.5) y Colombia (11.5), México (10), Argentina y Chile (8). Por otro lado, los países de menor disponibilidad y calidad de información sobre desigualdad de ingresos y riqueza son Trinidad y Tobago (con un valor de 0 en el indicador), Venezuela, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Haití, Cuba, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Jamaica, Panamá y Paraguay (todos con un valor de 3 en el indicador), seguidos de Brasil, Perú y Costa Rica (con 5)¹⁴.

Es importante destacar que en las últimas décadas ha habido grandes avances en la medición de la desigualdad de ingresos y riqueza. Sin embargo, la información disponible sobre la distribución de la renta y la riqueza sigue siendo escasa en todo el mundo, haciendo difícil identificar los grupos de población que se benefician del progreso económico y el diseño de

políticas que ayuden a la redistribución. Lograr cambiar esta situación requerirá serios esfuerzos por parte de los organismos de estadística y los gobiernos. El acceso a información básica sobre la distribución de la renta y el crecimiento de la riqueza debe considerarse un bien público¹⁵.

La propia Cepal desarrolla otras mediciones con base en información tributaria y cuentas nacionales que permite generar mediciones más completas de la desigualdad, para poder superar esta limitación de las encuestas de hogares. Lamentablemente, en muchos países aún no se tiene acceso a los datos tributarios o no se utilizan como fuente, lo que permitiría tener información de la concentración real de la riqueza y el ingreso y, por lo tanto, poder diseñar también políticas, entre ellas la tributaria, que ayuden a reducirla¹⁶.

A continuación, se presentan los últimos datos relevados en la región sobre la desigualdad de ingreso y de riqueza, ambas centrales para el diseño tributario y la progresividad del sistema fiscal.

13 Criterios seguidos por WID para desarrollar el Índice de Transparencia de la Desigualdad.

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

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

14 World Inequality Database. Ver: <https://wid.world/transparency/>

15 World Inequality Database. Ver: <https://wid.world/transparency/>

16 Cañete Alonso, Rosa (2019)

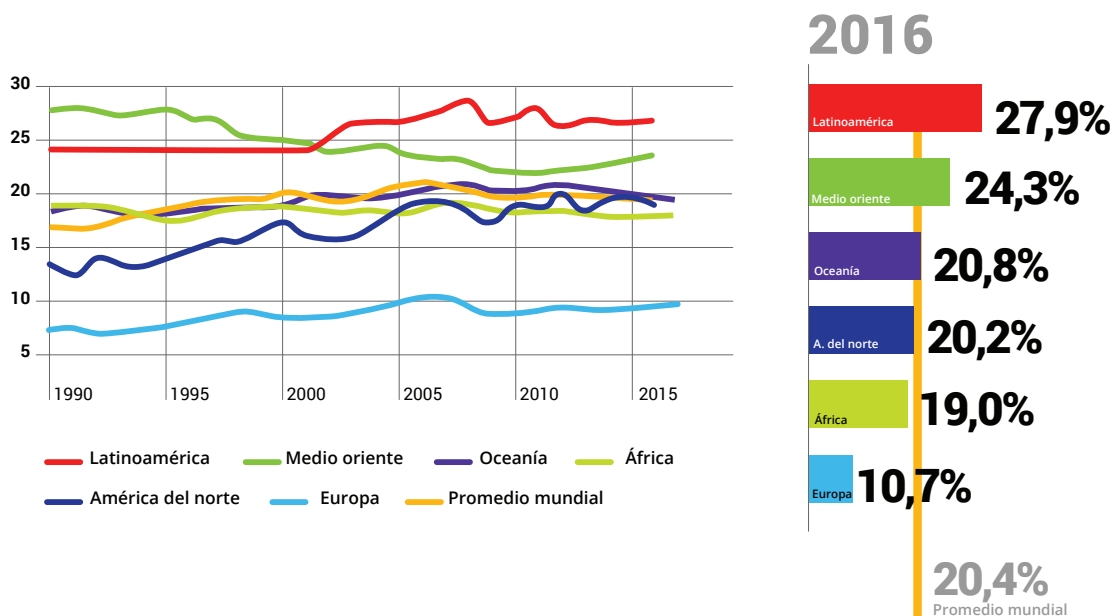
2.2 Desigualdad de ingreso

La región de América Latina y el Caribe es la más desigual del mundo, donde el **1% más rico en los ingresos alcanzó una participación del 27,9%** del ingreso nacional para 2016, último año de cifras comparables según los datos de World Inequality Database (WID)(Gráfico 1).

En Brasil, el 1% más rico llegó a concentrar un 27% del ingreso, 23% en Chile y 21% en Colombia¹⁷ (CEPAL, 2019).

Con estos niveles de concentración del ingreso una mejora de la tributación de las rentas más altas tendría una importante capacidad recaudatoria afectando a un bajo número de población.

Gráfico 1 Evolución de la desigualdad. Participación en el ingreso nacional del Top 1%.



Fuente: **Link World Inequality Database**

17 CEPAL (2019): “Panorama social 2019”



2.3 Desigualdad de riqueza

La concentración de la riqueza es aún más alta que la de ingresos. Cuando el índice de Gini llega a 1, significa que una sola persona en un país o región concentra toda la riqueza. En 2019 el índice de Gini de la riqueza en América

Latina era de 0,82, según los datos de Credit Suisse. **El 1% más rico de América Latina y el Caribe concentra el 41% de la riqueza y el 10% más rico de la región concentra el 72% de la riqueza.**

¿Cuántos/as multimillonarios/as hay en América Latina y el Caribe?

Otra fuente de información para acercarse a las personas más ricas es la lista de Forbes que recoge a las personas que tienen fortunas valoradas en más de mil millones de dólares en 8 países de la región: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, Venezuela y St. Kitts y Nevis. De los 2.153 multimillonarios en la lista Forbes 2019 a nivel mundial, hay 94 (4,4%) multimillonarios con ciudadanía y residencia en América Latina. 12 son mujeres y 82 hombres.

Hay 8 que son ciudadanos pero no tienen residencia primaria en el continente, y por otro lado, hay 3 personas cuya residencia primaria es en América Latina, pero no poseen ciudadanía en ningún país del continente. Como decíamos, estos multimillonarios identificados representan aquellos contribuyentes cuyo patrimonio es mayor a los mil millones de dólares.

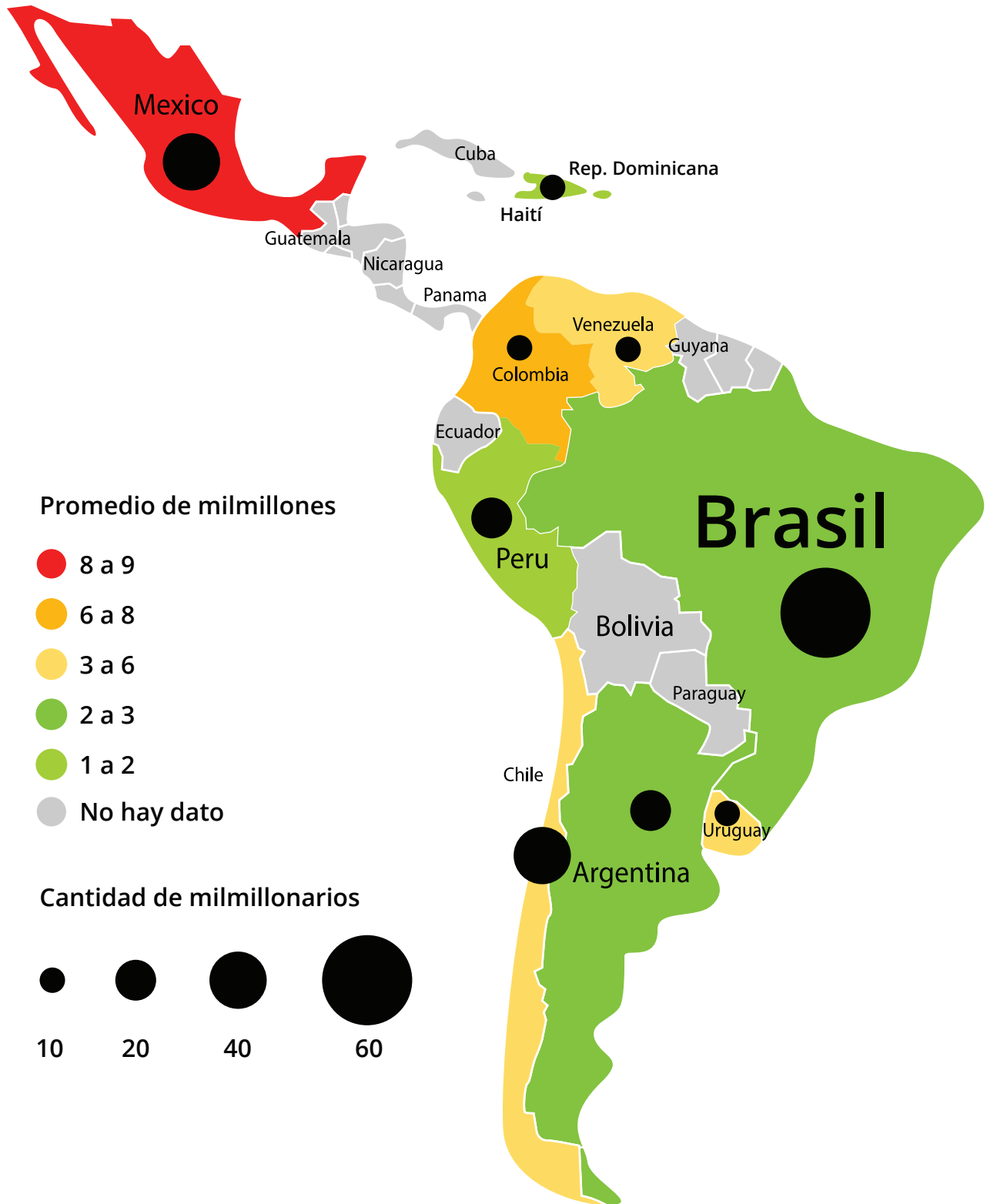
El 60% de los multimillonarios/as latinoamericanos/as con residencia en y ciudadanía latinoamericana heredaron su fortuna¹⁸, este hecho debería desmitificar la idea de que la riqueza es el resultado tan solo del esfuerzo, la inteligencia o la innovación.

En el Mapa 2 se presentan los multimillonarios (billionarios en su versión en inglés) identificados por Forbes en el año 2019 con residencia primaria en América Latina y Caribe. Brasil destaca como la economía latinoamericana de mayor cantidad de multimillonarios en el listado de Forbes, con 58; seguido por México con 17, que tiene el mayor promedio de riqueza entre multimillonarios latinoamericanos así como también posee a la persona más rica del continente; Chile tiene 11 personas; Perú 6; Argentina 5; Colombia 3 y Venezuela 2¹⁹.

18 Base de datos de Forbes 2019

19 Para mayor información sobre los multimillonarios de América Latina ver:
<https://www.forbes.com.mx/billionaires-2019-ellos-son-los-millonarios-de-america-latina/>

Mapa 2. Número de multimillonarios con residencia primaria en América Latina por país, 2019.



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

¿Qué sectores aportan más multimillonarios/as en América Latina y el Caribe?

En la Tabla 3 se observa el peso de los distintos sectores industriales en la generación de las grandes fortunas, comparando el caso de América Latina y el Caribe, con el resto del mundo.

- **La industria de finanzas e inversiones** es la que más multimillonarios/as genera en la región. El 24% de la cantidad de multimillonarios/as (ciudadanos/as y/o residentes), que acumulan el 22,5% de la riqueza total de los/as multimillonarios/as pertenece a este sector. En el resto del mundo este dato es de aproximadamente 12%, teniendo menor peso en la generación de fortunas.
- Por otro lado, con la industria de la tecnología ocurre lo contrario, representa un 3,4% de la riqueza de los multimillonarios latinoamericanos (siendo solo 3 personas) y un 15,6% del resto del mundo. En ambos casos ha ido en aumento²⁰.
- **La industria de telecomunicaciones**, que tiene el mayor promedio de mil millones de la región, solo una persona en esta industria hace que pese 16% en la fortuna de los latinos, siendo dicho valor 1,2% para el resto del mundo.
- Algo similar ocurre con **alimentos y bebidas**, que pesa casi 18% en América Latina y 7% en los demás. En la región, la riqueza de esta industria está dominada por la producción de alcoholes, cervezas, tequila y refrescos azucarados.
- Una industria de alto peso en la riqueza de los multimillonarios del resto del mundo es bienes raíces (con un 9,3%), sin embargo, en América Latina y el Caribe únicamente representa un 0,7% de la fortuna de éstos. Este dato podría indicar que la concentración de la tierra productiva y la riqueza que generan la soya o las explotaciones agro ganaderas en nuestra región está en manos extranjeras.

Tabla 3. Principales sectores que generan las grandes fortunas

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

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

20 PwC. Ver: <https://www.pwc.com/ar/es/prensa/mas-multimillonarios-en-asia-que-en-estados-unidos.html>



3

Mitos y tendencias sobre la tributación de la riqueza a nivel internacional

Resulta visible en las principales tendencias y cambios propuestos a nivel internacional que **en el contexto global post pandemia se avecinan cambios por varios motivos:**

- Medidas coyunturales para **afrontar lo más grave de la crisis sanitaria**
- Medidas estructurales para **fortalecer un Estado de bienestar** que mostró su valía a escala global
- Los **niveles de desigualdad** patrimonial son cada vez más acentuados

Por todo ello, la imposición patrimonial regresa como una opción potencial dentro de las posibles

herramientas tributarias de impuestos directos con objetivos redistributivos. Están cambiando los vientos tributarios. Los efectos económicos de la pandemia y los reclamos sociales de mayor equidad ante la creciente desigualdad, ponen en evidencia sistemas tributarios que necesitan fortalecer, entre otros aspectos, la imposición patrimonial, en particular, sobre las personas. Economistas de renombre y organismos multilaterales se han manifestado a su favor como se observa en el Recuadro 1.

Recuadro 1. Tendencias y propuestas de cambios a nivel internacional en la imposición a la riqueza



Thomas Piketty (2014) “El capital en el siglo XXI”

- **Propone un Impuesto mundial sobre el capital** *anual y progresivo que grave el valor neto de los activos que cada persona controla.*
- **Tasas:**
 - 0% para patrimonios por debajo de un millón de euros
 - 1% para patrimonios de entre uno y cinco millones de euros
 - 2% para patrimonios de más de cinco millones de euros
- También se podría optar, por otra parte, por un impuesto al capital mucho más progresivo sobre las fortunas más grandes.



FMI

2018 Blog “Revolucionarios y denunciantes: La tributación de la riqueza” de James Brumby y Michael Keen (Subdirector del Departamento de Finanzas Públicas del FMI) donde propone:

- **Perseguir las grandes fortunas con un enfoque basado en el riesgo** (con unidades especializadas en grandes fortunas, similares a las unidades de grandes contribuyentes, dentro de las administraciones tributarias) y aplicado a los altos patrimonios personales.
- **Prestar especial atención al diseño del régimen tributario**, como sistema integrado con la tributación de las rentas del capital y la transferencia intergeneracional, como, además, gran parte de la riqueza está vinculada a bienes raíces, donde los impuestos inmobiliarios pueden ser una modalidad de tributación valiosa, aunque imperfecta.

2020, “Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta al COVID-19”

- Plantea **considerar aumentos de las tasas en los tramos superiores del impuesto sobre la renta**, del impuesto sobre la propiedad y del impuesto sobre el patrimonio, quizás a modo de “sobretasa solidaria”



OCDE

2018 “El papel y diseño de los impuestos sobre el patrimonio neto” Refiere nuevos márgenes para impuestos sobre el patrimonio neto en países donde la tributación de los ingresos de capital es baja o donde no se recaudan impuestos a la herencia.

2020 “Reformas de la política fiscal 2020: OCDE y economías asociadas seleccionadas”

- **Ha habido un mayor enfoque en los impuestos a la propiedad en comparación con años anteriores.** Las ediciones anteriores de este informe generalmente han mostrado cambios limitados en los impuestos a la propiedad. Este año marca un cambio, con un número creciente de reformas en este ámbito. Además, si bien en años anteriores hubo una combinación de aumentos y disminuciones de impuestos, este año muestra una tendencia más clara hacia aumentos en los impuestos a la propiedad.

**BID****2020 Barreix, A., Garcimartin, C., Verdi, M. [Link]**

- En el Impuesto sobre la renta, dada la regresividad de la crisis y la precaria situación en que van a quedar numerosas empresas, plantean como opción aumentar las tasas sobre los rendimientos de capital en aquellos casos donde el impuesto es dual, como el caso de Uruguay, es decir, sobre las rentas pasivas de capital (dividendos, intereses, regalías, ganancias de capital, etc.), en el entendido de que además incentivaría la reinversión del circuito empresarial.
- Con respecto al Impuesto a la propiedad, establecen la necesidad de impulsar y fortalecer aquellos que gravan los inmuebles residenciales (con un mínimo exento) como empresariales (deducible en renta), rurales y urbanos, de muy bajo rendimiento actual, y a su vez, fortalecer los catastros y con ello, la planificación territorial reafirmando su naturaleza de gravamen subnacional.

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

- **El impuesto sobre el patrimonio europeo que proponen, eximiría a las personas por debajo del umbral superior del 1% (que ronda los 2 millones de euros) y sólo gravaría la riqueza por encima de este umbral.** La riqueza imponible representaría alrededor del 60% de la riqueza total del 1% superior, es decir, el equivalente al 67,5% del PIB de la UE. Un impuesto progresivo sobre el patrimonio alcanzaría, una recaudación del 1,05% del PIB de la UE en ingresos cada año.



3.1 Desmontando mitos

Las principales críticas a los impuestos a la riqueza se refieren en particular a cuestiones de eficiencia y equidad. A continuación, se

relativizan los principales argumentos con que históricamente se ha criticado este tipo de impuestos.

Mito 1: Los impuestos a la riqueza reducirán el ahorro, la inversión y, por tanto, el crecimiento.

Sin embargo, fuentes de prestigio plantean lo contrario:

- CIAT 2017, (pág.26) establece que: “podrían generar eficiencias y estímulos para la inversión productiva, dado que, al gravar al patrimonio, el titular de un activo se ve compelido a aumentar la rentabilidad y el uso del mismo, de tal manera que debería reducir la existencia de activos improductivos u ociosos, si bien algunos apuntan como contracara la disminución del apetito por el riesgo”.
- Los premios Nobel de Economía Banerjee y Duflo (2020) en su libro *Buena economía para tiempos difíciles*, establecen que “no hay evidencias de que las rebajas de impuestos de Reagan o el aumento de la tasa marginal de Clinton, o las rebajas fiscales de Bush, hicieran nada por cambiar la tasa de crecimiento de largo plazo”. Plantean que parece existir consenso entre una amplia mayoría de economistas acerca de que los impuestos bajos a los contribuyentes con altos ingresos no garantizan el crecimiento económico. Finalizan su análisis con una frase contundente, fundamentada en investigaciones recientes y con datos, para contrarrestar viejos mantras repetidos por generaciones. Establecen: “las bajadas de impuestos para los ricos no producen crecimiento económico”²¹.

Mito 2: que “el capital es cobarde” y no se le puede gravar porque se fugará.

- En Uruguay aplica un impuesto al patrimonio desde 1967 con modificaciones y variantes en las tasas y en los montos imponibles. Siempre estuvieron grabadas las empresas, las personas físicas y sucesiones indivisas. En ninguna de sus modificaciones de tasa o base imponible se ha podido mostrar una relación con la salida de capitales del país. Uruguay ha mantenido una política abierta - aún con cambios de signos políticos en los gobiernos - de entrada y salida libre de capitales. Es decir,

el impuesto al patrimonio no ha sido obstáculo para la movilidad de capitales, para la inversión productiva, el crecimiento o la captación de inversión extranjera directa.

- El aumento de la transparencia en el marco del sistema de intercambio automático de información financiera con fines tributarios liderado por el Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales de OCDE²² muestra que ésta no ahuyenta el capital. Aquellas excusas van perdiendo peso relativo frente al avance de normas coordinadas en materia de transparencia fiscal y de lavado de activos, con la implementación de regulaciones en el sistema financiero internacional y en las administraciones tributarias.
- Respecto de este tema clave, la *transparencia*, el CIAT (2017, pág.29) establece: *Lo paradójico a este respecto es que bastantes administraciones tributarias de LAC no son todavía conscientes del potencial sin precedentes que esto supone, en términos de información tributaria útil para aplicar efectivamente los impuestos directos.*

Mito 3: los impuestos a la riqueza duplican el gravamen a rentas que ya habían tributado afectando la equidad del sistema.

Un argumento sostenido por los que se oponen a la tributación de la riqueza es que el ahorro podría quedar doblemente gravado: al momento de la obtención de la renta antes de ser ahorrada por el impuesto a la renta personal, y posteriormente al acumularse en el patrimonio de la persona física, gravándose con el impuesto al patrimonio.

- Contra esa idea es bueno plantear que esto ocurre habitualmente en el sistema tributario. Por ejemplo, el salario de una trabajadora o trabajador se grava no una, ni dos veces sino muchas más. Desde su cobro hasta el consumo para la subsistencia personal y/o familiar, el salario quedará gravado por el impuesto a la renta personal, las contribuciones de seguridad social, el IVA y los impuestos específicos, u otros. Esto sin embargo no genera rechazos por los grandes detractores de los impuestos sobre la riqueza.

21 Banerjee, Abhijit y Duflo, Esther (2020: 220)

22 Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes. Ver: <http://www.oecd.org/tax/transparency/>



4

Propuestas impositivas y estimaciones de potencial recaudación

En general los países de América Latina y el Caribe cuentan con sistemas tributarios insuficientes, ineficientes e inequitativos. A continuación, se expone una breve caracterización:

4.1 Un sistema tributario que recauda poco

El volumen de recaudación de impuestos determina la capacidad de un Estado para enfrentar la desigualdad y la pobreza a través de sus políticas públicas y, por lo tanto, también para enfrentar la pandemia. Sólo para tener una referencia, **Naciones Unidas ha determinado que es necesario al menos un 20% de ingresos tributarios como porcentaje del PIB para cumplir con los ODS**. Pero 15 de 25 países de la región

se encuentran por debajo de estos mínimos (Mapa 3)

En el año 2018, la presión fiscal promedio²³ (se excluyen las cotizaciones a la Seguridad Social) en ALC **era del orden de 19% del PIB mientras** que los países OCDE recaudaban en impuestos un 25%, una diferencia de presión fiscal de casi 6% del PIB.

4.2 Un sistema tributario que recauda injustamente

Actualmente el 50% de los ingresos tributarios de los países de la América Latina y el Caribe²⁴ **proviene de impuestos al consumo, los cuales no discriminan entre ricos y pobres** y, por lo tanto, pueden llegar a aumentar la desigualdad. Se hace imperativo incrementar los impuestos

a la renta y la propiedad que garanticen que la recaudación sea más justa y suficiente y que las deudas adquiridas por los gobiernos no se paguen en los próximos años con una estructura tributaria que obligue a un mayor esfuerzo fiscal a los sectores más pobres que a los más ricos.

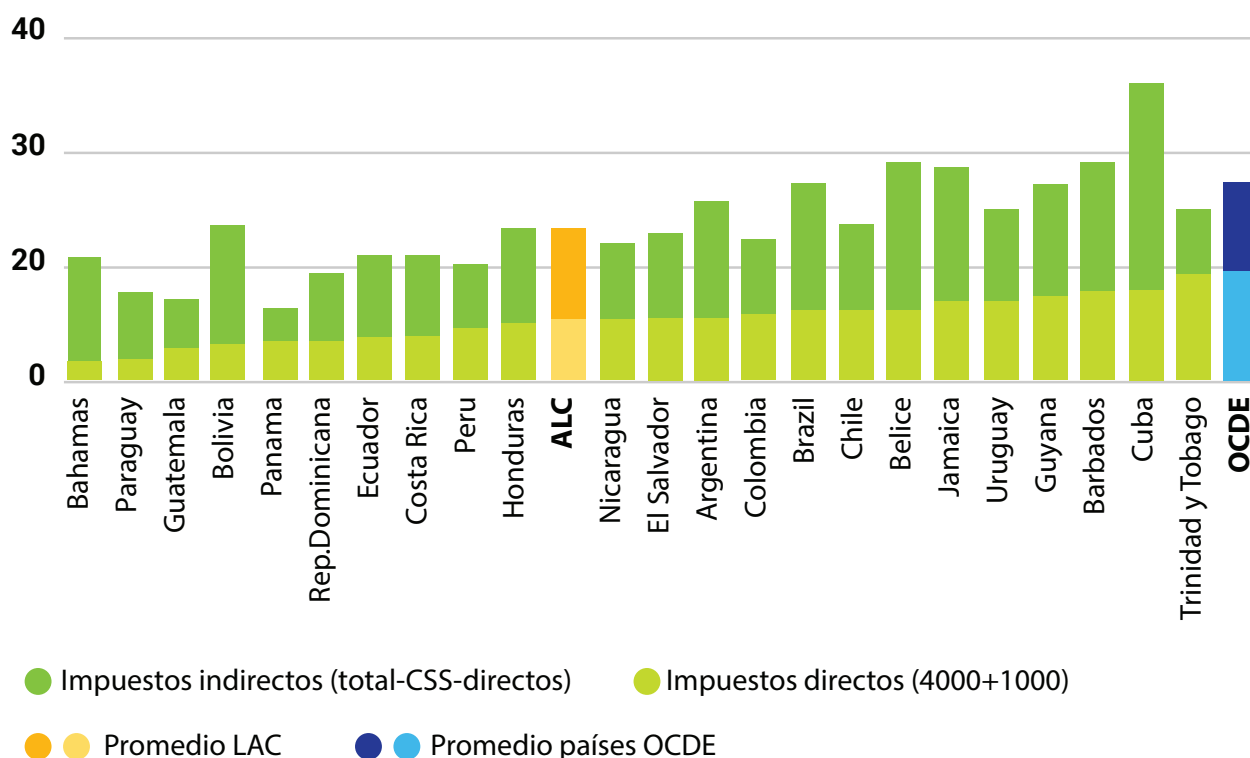
²³ La presión fiscal es la relación que existe entre el total de los ingresos coactivos del Estado y el PIB. Para todo el documento se excluyen las contribuciones de seguridad social. Por tanto, los Ingresos coactivos como la totalidad de los impuestos directos e indirectos.

²⁴ OCDE Global Revenue Statistics database. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>

Mapa 3. Presión fiscal en los países de América Latina y el Caribe, como % del PIB, año 2018

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [\[link\]](#).

Nota: Ingresos fiscales sin Contribución a la Seguridad Social.

**Gráfico 2. Estructura tributaria, como % del PIB - Impuestos directos e indirectos, 2018**

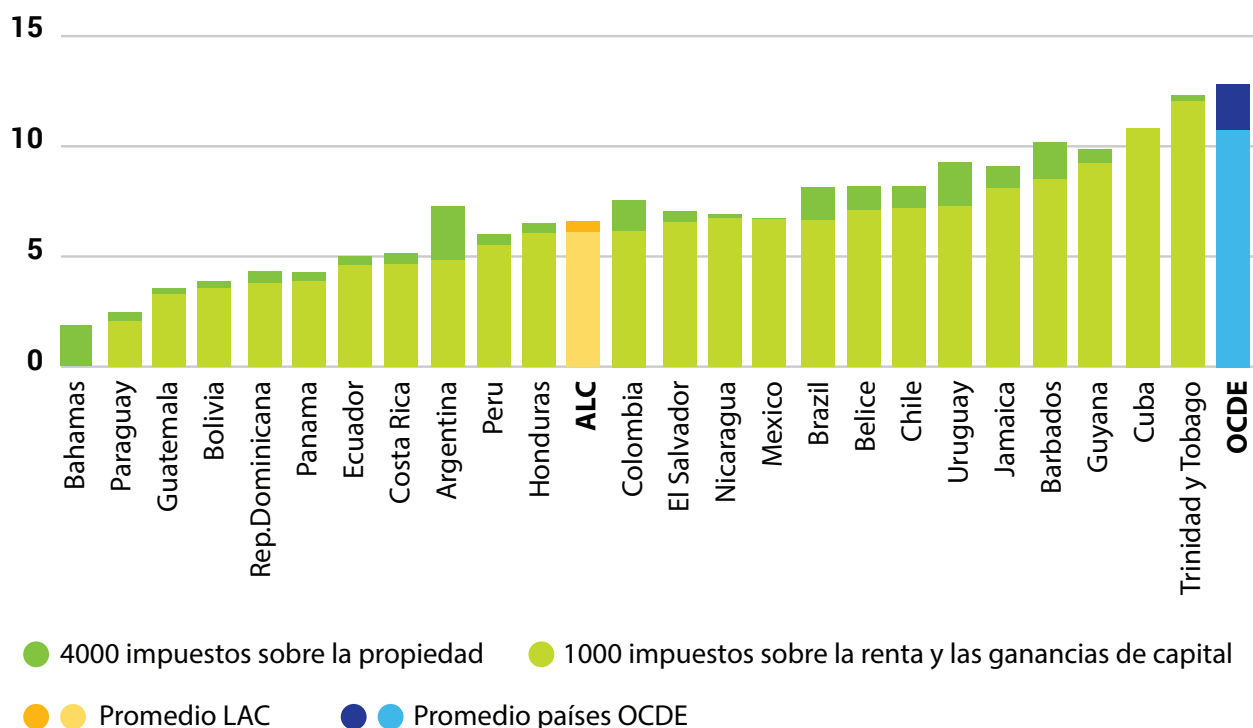
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [link].

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

Los sistemas tributarios en ALC muestran una debilidad preocupante para garantizar la *equidad horizontal y vertical*. Si analizamos en detalle las estructuras tributarias en 2018 de ambas regiones, ALC vs. OCDE, podremos verificar que:

- Los impuestos indirectos y más regresivos son aquellos sobre bienes y servicios. Estos tienen un similar nivel de presión, incluso algo superior para ALC con un total de 11,5% del PIB frente a un 11,1% para OCDE.
- Los impuestos directos sobre la renta y las ganancias de capital de las empresas, que son más redistributivos ya que se pagan en función de la ganancia, tienen un similar nivel de presión, incluso superior para ALC con un total de 3,52% del PIB frente a un 3,03% para OCDE.
- Los impuestos directos sobre la renta y la ganancia de capital de las personas, que son más redistributivos, ya que cada quien paga en función de sus ingresos, representan apenas un 2,27% del PIB para ALC frente a un 8,28% para OCDE.
- Los impuestos directos totales sobre el patrimonio, representan apenas un 0,8% del PIB para ALC frente a un 1,9% de OCDE. Como se observa en el Gráfico 3 el mayor peso de los impuestos directos recae en los de renta y ganancias del capital de personas y empresas que significan en promedio para ALC 6,35% del PIB, mientras los impuestos a la propiedad recaudan 0,83% del PIB.

Gráfico 3. Impuestos sobre la propiedad y sobre la renta y las ganancias de capital, en % sobre PIB. Impuestos directos, año 2018



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE [\[link\]](#).

Nota: El promedio simple ALC representa el grupo de 25 países de América Latina y el Caribe, y excluye a Venezuela debido a problemas de disponibilidad de datos. Chile y México también forman parte del grupo OCDE de 36 países [\[link\]](#).

4.3 El desaprovechamiento de los sistemas tributarios para reducir la desigualdad en ALC

Los sistemas fiscales de la región tienen un limitado impacto redistributivo, aunque éste sea uno de los objetivos que debe impulsar una estructura impositiva. Del análisis realizado de los sistemas tributarios surge como una de sus señas distintivas **el elevado peso relativo que tiene la imposición al consumo. Una consecuencia de esto es el bajo efecto que tiene la imposición en la disminución del índice Gini en los países de ALC.**

Un estudio realizado por CEPAL²⁵ sobre la incidencia distributiva del impuesto a la renta y las transferencias públicas monetarias en 17 países de América Latina, señala que la política fiscal juega en la región un papel limitado en mejorar la distribución del ingreso disponible. El coeficiente de Gini baja solamente tres puntos porcentuales luego de la acción fiscal directa. En promedio, el 61% de esta reducción proviene de las transferencias públicas en efectivo y solo



el resto de los tributos directos. El impacto de la fiscalidad en la distribución del ingreso es significativamente mayor en los países de la OCDE. En este caso el índice de Gini disminuye 17 puntos después de la acción fiscal directa.

El bajo efecto que tiene la imposición en la distribución del ingreso es consecuencia de que, si bien el impuesto a las rentas personales da cuenta de un diseño progresivo, parte de las rentas son subdeclaradas o reducidas artificialmente, además de las exenciones que otorga, por ejemplo, a las rentas de capital, lo que limita su potencial como factor de redistribución de la renta.

El diseño del sistema tributario basado en impuestos al consumo llega incluso a aumentar la pobreza monetaria. “Alrededor de 2011, en

seis países de la región (Guatemala, Honduras, Nicaragua, Bolivia, República Dominicana y El Salvador) la política fiscal desarrollada por los gobiernos incrementaba la pobreza. Es decir, tras la recaudación de impuestos y la ejecución del gasto público aumentaba el número de personas que tenía un ingreso inferior a 4 dólares diarios PPA (paridad de poder adquisitivo). La principal causa del impacto negativo o reducido de la política fiscal en la pobreza fueron los impuestos y subsidios indirectos que, en todos los países, salvo Ecuador, Panamá y Colombia, aumentaron la pobreza. En seis países de la región, las personas más pobres no son beneficiarias sino pagadoras netas del sistema fiscal y, por lo tanto, la garantía de sus derechos no solo no avanza, sino que retrocede por efecto de la política fiscal.”²⁶

4.4 Brecha de potencial recaudación de impuestos al patrimonio, a la renta y a las ganancias de capital de las personas con respecto a la OCDE

La principal diferencia entre los países de la OCDE y ALC se da en la recaudación sobre el PIB de los impuestos a las rentas de las personas físicas, con una diferencia de 6% del PIB para el año 2018. Si sumamos la diferencia de recaudación sobre el PIB entre regiones con respecto a los impuestos a la propiedad, que representan el 1% del PIB, encontramos un 7% del PIB como potencial de crecimiento de impuestos directos en ALC, que en su mayoría recaen sobre personas físicas.

En definitiva, **si comparamos con los países de la OCDE, ALC tiene un potencial de 7% del PIB para crecer, en la presión fiscal y equiparar la estructura tributaria entre impuestos directos e indirectos** (sin considerar contribuciones de seguridad social en ambos casos) con los países de mayor desarrollo relativo agrupados en OCDE.

En la Tabla 4, se muestra a manera de resumen más visible, la apertura por país de ALC, de ese 7% del PIB como brecha potencial de impuestos directos, con apertura para cada uno respecto al promedio de OCDE para ambos impuestos, sobre la renta y las ganancias de capital de las personas y sobre la propiedad. El objetivo es visualizar para cada uno de estos impuestos directos y por cada país de la región, la distancia o brecha potencial respecto del ingreso tributario por iguales conceptos en el promedio de las naciones de la OCDE.

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

Tabla 4. Recaudación y brecha potencial en impuestos a la renta personal e impuestos a la propiedad, países ALC versus promedio OCDE, año 2018

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

Fuente: Elaboración propia en base a datos de OCDE [\[link\]](#).

Nota: La brecha potencial para cada país se calcula como la resta entre el nivel de recaudación de cada país vs. el promedio OCDE para cada tipo de impuestos, y un total respectivo por país (última columna de la tabla).



5

Tributación a la riqueza, patrimonio e ingresos del capital de las personas

Actualmente **el 50% de los ingresos tributarios de los países de la América Latina y el Caribe²⁷ proviene de impuestos al consumo, los cuales no discriminan entre ricos y pobres y por lo tanto llegan a aumentar la desigualdad.** En comparación, los ingresos tributarios en la OCDE que dependen tan solo un 33% de este tipo de impuestos.

Se hace imperativo aumentar la recaudación de impuestos a la renta y la propiedad que garanticen que la recaudación sea más justa e impulsar reformas que han sido postergadas durante décadas. La concentración de riqueza e ingresos es altísima y la tributación tanto de la riqueza como de la renta de los grupos de más altos ingresos es un capítulo pendiente.

Gravar las grandes fortunas debería ser una importante opción a la hora de financiar los costos y la recuperación de la pandemia sin afectar la actividad económica. Es llamativo que los impuestos al patrimonio recauden tan poco y que hasta hayan reducido su recaudación en el tiempo. Cuando hablamos de impuestos al patrimonio hablamos de impuestos a la tierra, a la vivienda, a la riqueza neta, herencias, donaciones o transacciones financieras. “De 1990 a 2015, los gravámenes al patrimonio han pasado de explicar un 4.5% de la recaudación promedio regional a un 3.8%²⁸, representando tan solo un 0.8% del PIB.^{29,30}

Otro importante agujero es gravar las ganancias de capital. “Las personas más ricas suelen tener importantes ganancias de capital y, por lo tanto,

son privilegiados frente a los y las trabajadores/as asalariados que son los que soportan la mayor parte del pago del ISR. El resultado es un impuesto sobre la renta que recauda poco y que pierde gran parte de su potencial para reducir las desigualdades de ingreso. Las élites empresariales han jugado un rol activo y recurrente en la Región para impedir o derogar el impuesto a las rentas del capital. El resultado es que los dueños del capital son privilegiados frente a los trabajadores asalariados.”³¹

La riqueza en América Latina y el Caribe está hiper concentrada en muy pocas manos y tributa muy por debajo de las rentas del trabajo o las rentas empresariales. El 41% de la riqueza latinoamericana está en manos del 1% más rico de la población y solo aporta el 3.8% de la recaudación total.

A continuación, se presenta una Tabla 5 que recoge una exhaustiva sistematización de la forma en que tributan la renta y las ganancias de capital de las personas y las empresas, el patrimonio y las sucesiones, donaciones o herencias en cada país de la región en 24 países de ALC para los que se obtuvo información. El

27 OCDE Global Revenue Statistics database. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>

28 CEPAL (2018: 46)

29 OCDE.Stats

30 Cañete Alonso, Rosa (2018: 57)

31 Cañete Alonso, Rosa (2018: 50)

análisis prueba cómo la riqueza, las herencias y las ganancias de capital han sido privilegiadas con respecto a otras rentas como las de los trabajadores/as o las de empresas que invierten y producen.

- **Solo se aplica un impuesto a la riqueza o patrimonio neto en 4 de 24 países de ALC: Argentina, Colombia, Uruguay y Guyana.** En algunos existe un impuesto sobre activos productivos, una tasa sobre riqueza de las empresas, pero utilizada como tributo mínimo sobre la renta, entre ellos se encuentran Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana³². En Ecuador se aplica el Impuesto a los Activos Totales con una tasa menor de 1,5 x mil y con destino municipal³³.
- **Solo 8 países de 24 en ALC tienen impuestos a las herencias: Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Jamaica, Nicaragua y República Dominicana.** Las rentas del capital de las personas no tributan o lo hacen en menor medida que las del trabajo en 16 de los 24 países de la región.
- **Las rentas del capital de las empresas no tributan o lo hacen en menor medida que las de la inversión en 10 de los 24 países, de la región.**

Recuadro 2. El impuesto a las rentas del capital en Uruguay

Es un régimen dual, es decir, donde se liquidan por separado las rentas de trabajo de las rentas de capital. Las de trabajo con un régimen de mínimo no imponible y tasas a escala progresivas, en las de capital con tasas proporcionales.

En el régimen de IRPF Categoría I se incluyen las rentas derivadas del capital, de los incrementos patrimoniales, y las rentas de similar naturaleza. Están alcanzadas todas las rentas de fuente uruguaya y los rendimientos de capital mobiliario (en depósitos, préstamos, y en general en toda colocación de capital) originados en el exterior. Las tasas son de entre 0% para rentas exoneradas, por ejemplo, intereses de títulos de deuda pública, 7% para intereses de depósitos, utilidades y dividendos, hasta 12% para el régimen general que incluye los arrendamientos inmobiliarios y los incrementos patrimoniales. Bajo este régimen, Uruguay recauda cifras del orden del 0,5% del PIB anual. Uruguay en ALC puede servir de modelo comparable para aquellas jurisdicciones que no tienen tributación a las rentas de capital en sus sistemas tributarios.



32 CIAT (2017)

33 Gob.ec. Ver: <https://www.gob.ec/gaddmq/tramites/declaracion-impuestos-patente-15-x-mil-activos-totales-quito>



Tabla 5. Tasas impositivas e ingresos fiscales como porcentaje del PIB, según concepto

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

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

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

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

Los dueños del capital son privilegiados frente a los/as trabajadores/as asalariados/as. Las personas más ricas suelen tener importantes ganancias de capital, resultado de sus inversiones financieras. Estas rentas no tributan o lo hacen menos que las del trabajo, como ya hemos visto en la sección anterior. La recaudación del gravamen sobre la renta personal y su capacidad para enfrentar la desigualdad se ven disminuidas.

Las élites económicas han jugado un rol activo y recurrente en la región para impedir o derogar el impuesto a las rentas del capital. El mito de que impuestos de este tipo impulsarán una fuga de capitales se repite desde los medios de comunicación y el sector empresarial como una amenaza. Diferentes autores han sistematizado las diversas maneras en que las élites económicas influyen para evitar que las rentas del capital tributen igual que las otras. Ejemplos como la reforma de Bachelet que encontró importantes obstáculos para gravar las rentas financieras en Chile en 2014³⁴ o la suspensión del impuesto a las ganancias en Perú en 2015³⁵ son claras muestras de esta influencia.

Un problema para analizar y cuantificar la recaudación de los impuestos a las ganancias de capital es que en la mayoría de los regímenes tributarios estos impuestos no pueden identificarse por separado, pues se liquidan de forma conjunta en el régimen general de rentas. Solo se puede capturar la información por separado, por ejemplo, cuando el impuesto a la renta de las personas físicas se encuentra dualizado, caso de Uruguay en ALC (Recuadro 2).

En los países de la OCDE y de ALC se pueden obtener datos separados de este impuesto, la mayoría son regímenes duales, los tributos a las ganancias de capital con sus respectivos niveles de recaudación como porcentaje del PIB para 2018 se destacan en la Tabla 6. Si bien la dispersión es importante, con valores de entre 0,2% para Israel y 1,4% para Suecia, con el caso de Uruguay de 0,5% dentro de ALC, es posible - a muy grosso modo - estimar un potencial de recaudación de 0,5% del PIB considerando el parámetro de Uruguay.

Tabla 6. Recaudación de impuestos a las ganancias de capital en diferentes países.

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

34 Cañete Alonso, Rosa (2018)

35 Durand, Francisco (2017)



En un mundo de competencia fiscal internacional que busca capturar mayores niveles de inversión extranjera directa para el desarrollo productivo, resulta bastante visible, en promedio, que el camino que le queda a ALC para aumentar los niveles de recaudación sobre la imposición a las rentas y las ganancias de capital, pasa por

revisar los regímenes de rentas personales, IRPF o similares. En las rentas del capital las opciones pasarán, en muchos casos, por proponer el gravamen donde no existe (aun proponiendo regímenes duales, en general más aceptados y simples), aumentar tasas, equipararlas con las rentas del trabajo o eliminar exoneraciones.

5.2 Impuestos a la propiedad, el patrimonio o la riqueza

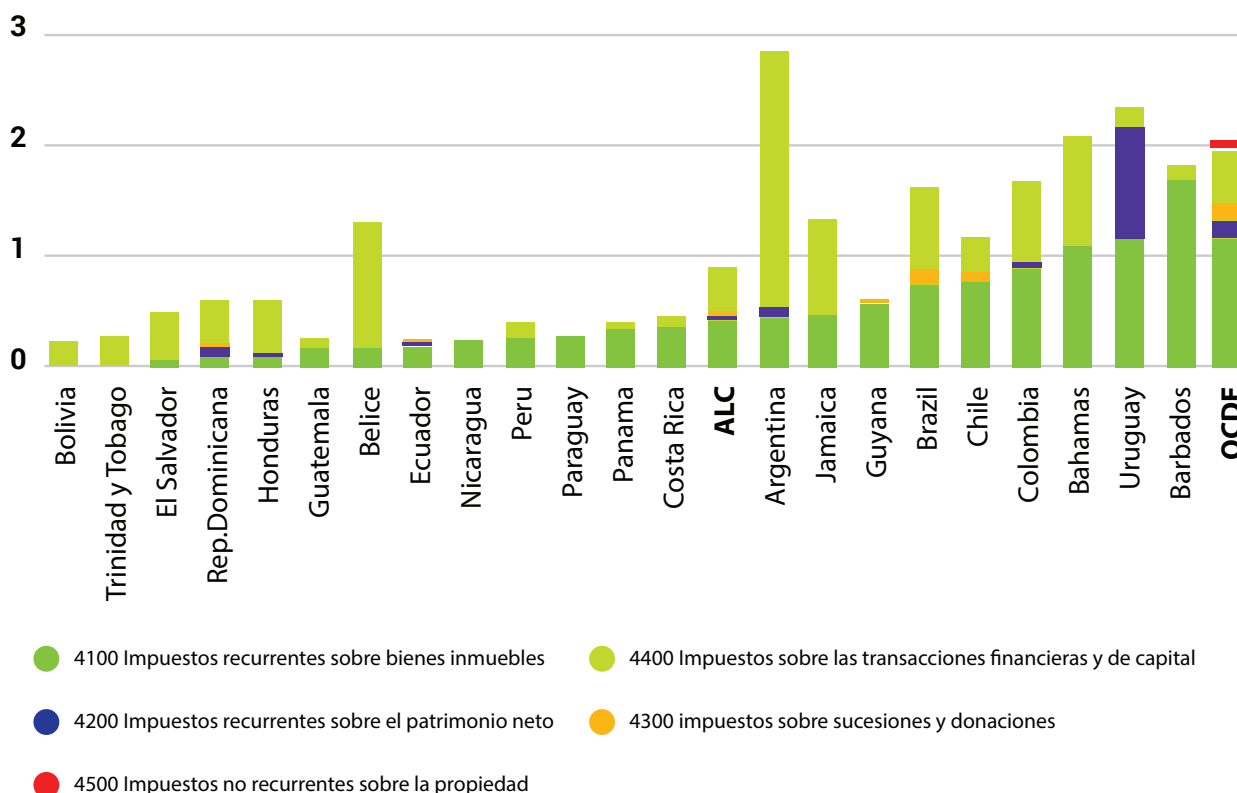
Si el 1% de la población latinoamericana concentra el 41% de la riqueza, los impuestos a la riqueza o el patrimonio afectarían a muy pocas personas y su impacto redistributivo sería positivo.

Deberían por tanto ser una de las primeras opciones a evaluar a la hora de encontrar recursos para enfrentar una crisis como la provocada por la pandemia de la COVID y garantizar pisos de protección social suficientes, así como mejorar los servicios universales. Resulta llamativo que los países

de ALC recauden en promedio tan solo un 0,83% del PIB vs. 1,9% de OCDE (más de 2 veces) (Gráfico 4).

Los gravámenes a la propiedad incluyen todas las formas de riqueza: los impuestos sobre la propiedad inmueble; a la riqueza neta o patrimonio neto; sobre herencias, sucesiones y donaciones, y en menor medida, sobre transacciones financieras y de capital y sobre otros impuestos no recurrentes a la propiedad.

Gráfico 4. Impuestos sobre la propiedad, como porcentaje del PIB, año 2018



En el Gráfico 4, podemos visualizar la composición - al interior de la región de ALC - de la carga tributaria de los impuestos sobre la propiedad y la brecha que aún los separa del promedio de los países agrupados en la OCDE.

En el Mapa 4 se puede apreciar la recaudación de los impuestos directos sobre la renta y las ganancias de capital y a la propiedad por país.

Mapa 4. Recaudación de los impuestos a la propiedad en los países de América Latina y el Caribe, como % del PIB, año 2018



Al interior de ALC sólo superan al promedio OCDE de 1,9% Uruguay y Bahamas. Uruguay con 2,2% - que como veremos más adelante incluye el Impuesto al Patrimonio de las Empresas Públicas del 0,3% del PIB - alcanzaría el promedio de 1,9% de OCDE (lo supera con la inclusión de las empresas propiedad del Estado), y Bahamas en el nivel promedio OCDE con una carga muy importante en el impuesto sobre bienes inmuebles. El resto de los países de ALC está muy por debajo de estos registros. Argentina según la base de datos de OCDE recauda en impuestos a la propiedad 2,66%

del PIB. Esto ocurre por su situación particular en impuestos sobre transacciones financieras (con el Impuesto a las Cuentas Corrientes, que representa el 1,6% del PIB³⁶, que podría no categorizarse como un impuesto a la propiedad y por lo tanto en este informe no se ha considerado como tal).

Como vimos anteriormente en la Tabla 5 es notoria la limitada existencia de impuestos sobre patrimonio neto y sobre sucesiones y donaciones, para la gran mayoría de países de la región de ALC.

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

A lo largo del siglo XX muchos países han eliminado sus impuestos específicos sobre herencias y sucesiones, permaneciendo vigentes tan sólo en 8 países del total de 24 de ALC. Son los casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Jamaica, Nicaragua y República Dominicana con una recaudación

relativamente muy baja (el promedio simple de ALC alcanza apenas el 0,01% del PIB y ello porque se aplica en mayor magnitud en Brasil), En la Tabla 7 se presentan los valores de recaudación con respecto al PIB de los 5 países que más recaudan por este tipo de impuestos en 2018.

Tabla7. Recaudación del impuesto a las herencias como % del PIB, 2018

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

Fuente: OECD [Link](#)

36 Base de datos BID

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

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

Una tercera objeción, hace referencia a problemas de eficiencia en este tipo de impuestos, dado que supuestamente reduciría el incentivo a ahorrar, afectando el crecimiento económico y el bienestar futuro. No obstante, la evidencia muestra que en la actualidad la mayor parte de los herederos reciben los activos en edades relativamente avanzadas, mayores de 50 años, provocando que ni los padres tengan como principal objetivo la construcción de un legado ni que los hijos esperen por él como fuente principal de riqueza en su ciclo vital.

Una cuarta línea de críticas, vinculada a la anterior, es el caso de empresas familiares producto de ahorro de más de una generación, que plantea que los/as herederos/as, al tener que enfrentar el pago del impuesto, podrían verse obligados a vender por no contar con el efectivo necesario. Resultados no deseados de esta naturaleza son perfectamente evitables con diseños que habili-

ten el pago diferido en un período de tiempo que permita asociar los flujos de caja de las empresas o los ingresos de los beneficiarios.

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

Según estudios de la organización Tax Foundation³⁷, las tasas nominales del impuesto alcanzan en promedio un 15% para países de la OCDE, con máximos de 55% de Japón, 50% Corea, pasando por Estados Unidos 40% y Alemania 30%, hasta llegar a mínimos del 4% para Italia. No obstante, además de considerar las tasas nominales, la gran dificultad ha sido la erosión de las bases imponibles por las exoneraciones, que han resultado constantes y en aumento en lo que va del siglo XXI. Esta situación conspira contra la herramienta tributaria haciéndola más ineficiente, dada la menor recaudación, el aumento de costos administrativos y de cumplimiento, que se adicionan a las dificultades propias de la economía política, provocando la eliminación de este tipo de impuestos en al menos 13 jurisdicciones desde el año 2000.

Frente a este panorama mundial y regional, resulta imprescindible una revisión que permita analizar debidamente y en conjunto con los organismos internacionales nuevos diseños de impuestos a las herencias, sucesiones y donaciones. El objetivo es lograr niveles de consenso mínimo para un eventual estándar internacional, que evite la planificación fiscal agresiva que favorece a las grandes fortunas, pues nos enfrentamos a desafíos tributarios de plena vigencia y actualidad -ante los niveles históricos de desigualdad patrimonial- que contribuyan a evitar desigualdades inaceptables en el punto de partida de la vida adulta y que guardan relación con la igualdad de oportunidades, tan manida y citada por los agentes políticos, pero con muy pocos niveles de éxito en la región.

37 Tax Foundation (2015) Estate and Inheritance Taxes around the World. Disponible en: <https://taxfoundation.org/estate-and-inheritance-taxes-around-world/>

5.2.2 Análisis y estimaciones en la imposición sobre la propiedad inmueble

El impuesto a la vivienda o a la tierra es de las figuras tributarias más antiguas. Actualmente los tributos sobre inmuebles constituyen, en general, una fuente importante de ingresos para las haciendas subnacionales, en particular en EE.UU y Europa, también, aunque con menor desarrollo y potencialidad recaudatoria, en los países de ALC.

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

La cantidad de ingresos que se pueden recaudar de un impuesto a la propiedad recurrente, denominado comúnmente como impuesto predial, depende, en general, de:

- a) El tamaño de la base imponible, como cantidad y valor de todos los activos que comprenden los bienes inmuebles y la actualización de los registros catastrales.
- b) El esfuerzo fiscal, que, a su vez, está determinado por las tasas o alícuotas impositivas usadas y su aplicación en el régimen porcentual o progresivo, por el número y magnitud de exoneraciones otorgadas.
- c) La capacidad para administrar el impuesto, minimizando la evasión.

¿Cuál es potencial recaudador de un impuesto a la propiedad inmobiliaria o predial?

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

A partir del análisis que realizan, en la última columna de la Tabla 8, se puede observar la brecha entre los ingresos reales e ingresos potenciales, que se acerca al 1% del PIB para Uruguay y se encuentra cercano al 2% del PIB para la mayoría de los otros países de América Latina. La literatura sugiere que una brecha inicial del 1% del PIB es una meta razonable para los países en desarrollo³⁹.

No obstante, es importante una mirada más integral, de las probables causas de la brecha potencial, pues seguramente, dentro de las principales explicaciones de

38 Gómez Sabaini, Juan Carlos y Jiménez, Juan Pablo (2017)

39 Ahmad, Ehtisham et. al. (2019)

esta diferencia entre los ingresos reales y potenciales, encontraremos dificultades en las formas de valuación, por cuestiones administrativas de valoración de los catastros o similares, desactualizados (o no actualizados periódicamente) y muy por debajo de los valores de mercado, además de la gran cantidad de situaciones de exclusión o exoneraciones, adicionadas a cuestiones de gestión de las administraciones tributarias.

De la Tabla 7 se desprende un análisis primario sobre la capacidad potencial para aumentar la imposición sobre la propiedad inmueble, en varios países de la región, a partir del estudio referido de Ahmad et al (2019) para 2014, pero incluyendo, en este caso, datos actualizados de OCDE al 2018.

Es importante plantear que la metodología desarrollada excluye de la base imponible al 50% de la tierra rural, así como las viviendas que no cuentan con acceso a servicios. Esto permite, dependiendo del país, proteger a comunidades indígenas o campesinas del pago del impuesto. Además, también hay un amplio margen para desarrollar modalidades que cuiden a las comunidades más vulnerables o de bajo ingreso ya que el cálculo planteado en este informe solo toma el 20% de la estimación realizada por CEPAL.

Si se asume que, – y así lo indican las cifras comparadas – los impuestos a la propiedad inmueble tienen un potencial de ingresos en gran parte sin explotar, los escenarios que muestra la Tabla 9 son altamente optimistas y en el corto plazo no existirían condiciones de economía política para recaudar por encima del 2% del PIB. Este monto sólo lo alcanzan los países más desarrollados y con una historia mayor en el impuesto predial, como Francia, Inglaterra o Japón (Ahmad et al, 2019). Por esta razón, proponemos estimar al menos el 20% de la brecha (potencial *versus* real) para los principales países de los incluidos en la Tabla 8, a partir del PIB estimado para el año 2019 extraído del Banco Mundial.

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

El total estimado de incremento del ingreso del impuesto predial, calculado bajo estos supuestos, alcanza un total de **USD 22.906 millones, equivalente a 0,45% del PIB regional.**



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

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

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

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

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

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



5.2.3. Los impuestos al patrimonio o la riqueza, el impuesto a las grandes fortunas

Los impuestos a la riqueza o el patrimonio escasean en América Latina y el Caribe. Solo se aplica un gravamen a la riqueza o patrimonio neto en 4 de 24 países de ALC. Su tasa es también muy baja, llegando tan solo a recaudar promedio en estos países un 0,05% del PIB.

Esta escasa recaudación se debe, entre otras causas, a los problemas que tienen los propios gobiernos para tener información sobre el volumen de riqueza que poseen sus contribuyentes. Aproximadamente 8% del patrimonio financiero de todos los hogares, alrededor de 10% del PIB mundial, se encuentra en jurisdicciones de baja o nula tributación (paraísos fiscales) y más o menos tres cuartas partes de esa suma no están declaradas. En los países en desarrollo, la situación es aún más cruda, pues se estima que el 22% del total de la riqueza financiera latinoamericana está fuera de la región y en África ese porcentaje es un gigantesco 30%⁴⁰.

Se hace prioritario impulsar una mayor transparencia sobre la riqueza a nivel global. La OCDE ha desarrollado el sistema de intercambio automático de información financiera con fines tributarios entre Administraciones Impositivas, que opera en el marco del CRS (Common Reporting Standard) o Estándar Común de Reporte de OCDE⁴¹. Este sistema se aplica operativamente desde 2017 y ya en 2019 permitió a las autoridades fiscales obtener datos sobre 84 millones de cuentas financieras mantenidas en el extranjero por sus residentes fiscales y que cubren activos totales de 10 mil millones de euros. Esto representa un aumento

significativo, cerca del doble con respecto a 2018, donde se intercambiaron datos e información sobre 47 millones de cuentas financieras, lo que representaba 5 mil millones de euros. El crecimiento se debe a un aumento en el número de jurisdicciones que llegaron a 100 en el año 2019, así como a un alcance más amplio de la información automática intercambiada.⁴²

Adicionalmente, desde el punto de vista del diseño de estas herramientas tributarias, se pueden observar algunas características que han contribuido históricamente a su debilitamiento y baja recaudación:

- La gran cantidad de exoneraciones o exclusiones (totales o parciales) como ser: vivienda habitual, activos financieros públicos (bonos o similares), inmuebles rurales, activos afectados a la producción, cuentas de ahorro previsional, ajuar doméstico, acciones y participaciones de sociedades comerciales y activos en el exterior (principalmente en países con principio de fuente territorial).
- La existencia de mínimos no imponibles (en algunos casos de valores importantes como Colombia) y tasas o alícuotas que en general se consideran moderadas, las máximas siempre por debajo del 1,5% para personas físicas en ALC.

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

40 Alstadsæter, Annette; Johannesen, Niels; Zucman, Gabriel (2017)

41 OCDE (2017). Ver: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/estandar-para-el-intercambio-automatico-de-informacion-sobre-cuentas-financieras-segunda-edicion_9789264268074-es

42 OCDE (2020). Ver: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/international-community-continues-making-progress-against-offshore-tax-evasion.htm>

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

	Argentina	Colombia	Uruguay
Denominación	Impuesto sobre los Bienes Personales ⁴³	Impuesto al Patrimonio ⁴⁴ (antes Impuesto a la Riqueza)	Impuesto al Patrimonio ⁴⁵
Sujetos Pasivos y Bases Imponibles	Personas humanas residentes en el país y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo, por los bienes situados en el país y en el exterior. Personas humanas residentes en el exterior y las sucesiones indivisas radicadas en el mismo, por los bienes situados en el país. Sucesiones indivisas tributarán por los bienes que posean al 31 de diciembre de cada año.	La base gravable del impuesto al patrimonio equivale al valor del patrimonio neto o líquido, de: Personas naturales nacionales o extranjeras residentes o con patrimonio indirecto por establecimiento permanente Sucesiones ilíquidas Sociedades y Entidades extranjeras que no sean declarantes del impuesto sobre la renta en el país. Que posean al 1 de enero, excluyendo las deudas a cargo de los mismos vigentes en esas fechas.	Patrimonio neto de personas físicas, núcleos familiares y sucesiones indivisas Patrimonio neto de personas jurídicas y de quienes tributen impuesto a la renta de actividades económicas Patrimonio neto de titulares de explotaciones agropecuarias El patrimonio comprenderá todos los bienes situados, colocados o utilizados económicamente en la República. Aplica criterio de fuente territorial.
Mínimo No Imponible	\$2.000.000 (2019) Aprox 30.000 USD	Patrimonio superior a \$5.000 millones (2019) Aprox 1.300.000 USD	Personas Físicas: \$4.491.000 (2019) Aprox 100.000 USD; el doble para núcleo familiar

43 AFIP Argentina. Ver: <https://www.afip.gob.ar/gananciasYBienes/bienes-personales/>

44 DIAN Colombia. Ver: https://www.dian.gov.co/impuestos/reformatributaria/impuestotalriqueza/Paginas/presentacion.aspx%20http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1943_2018.html

45 DGI Uruguay. Ver: <https://www.dgi.gub.uy/wdgi/page?2,personas,dgi--ampliacion--personas2017,O,es,0,PAG;CONC;1693;1;D;impuesto-al-patrimonio-2019;9;PAG>



	Argentina	Colombia	Uruguay
Exclusiones o Exoneraciones	Inmuebles destinados a casa-habitación: no estarán alcanzados por el impuesto cuando la valuación del inmueble, resulte igual o inferior a \$ 18.000.000 (2019) Aprox 270.000 USD	Personas naturales: las primeras 13.500 UVT (aprox 120.000) del valor patrimonial de la vivienda o apartamento de habitación. Dicha exclusión es solamente sobre la casa o apartamento en la o el que viva la persona natural. El cincuenta por ciento (50%) del valor patrimonial de los bienes objeto del impuesto complementario de normalización tributaria	Activos en el exterior Inmuebles destinados a casa habitación al 50% Títulos de Deuda Pública, Bonos y Letras de Tesorería Bienes muebles e inmuebles afectados al ciclo productivo industrial Inmuebles rurales y patrimonio afectado a explotaciones rurales hasta 12 millones de UI (aprox 2.000 hectáreas) Bosques en zonas declaradas de prioridad forestal
Tasas	Suma fija según escalas más tasa escalonada sobre el excedente del mínimo no imponible desde 0.5% hasta 1.25%	1% sobre patrimonio líquido	Personas Físicas: escalonada de 0.3% hasta 0.6% (2019)* Personas Jurídicas o actividades económicas: 1.5% Bancos y entidades financiera 2.8% Sobretasa agropecuaria: escalonada: de 0.7% a 1,5%
Recaudación % PIB	0.1% (2018)*	0.05% (2018)*	Personas Físicas 0.04% (2018)** Personas Jurídicas 0.9%, que incluye 0.3% de Empresas Públicas, el resto es sector privado (2018)**
Notas aclaratorias	(*) Base de datos BID	(*) Base de datos BID	(*) Reducen tasas cada año desde 2008 (**) Base de datos BID

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

Recuadro 3. Las crisis y los impuestos a la riqueza

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

El diseño óptimo del impuesto al patrimonio siempre se propone desde el contribuyente persona física, de manera de integrar en cabeza de la persona todos los bienes y gravar con un impuesto neto, progresivo y de carácter anual, su manifestación de riqueza patrimonial integrada desde las diversas fuentes. Pero en ocasiones este impuesto no se aplica solo al patrimonio de las personas sino también al de las empresas

o sociedades, por ejemplo, en Uruguay. Esto se suele hacer debido a la falta de transparencia de las riquezas de las personas por las estructuras jurídicas opacas, el desconocimiento del beneficiario final y los regímenes de baja o nula tributación, lo cual ha debilitado la posibilidad real de una integración de los patrimonios en cabeza de las personas⁴⁶.

Las propuestas de impuestos a las grandes fortunas durante la crisis post COVID-19: Argentina, Chile, Perú, Bolivia.

No es nuevo que durante una crisis de gran magnitud como la que se está experimentando a nivel mundial se hagan propuestas impositivas para aumentar los recursos para enfrentarla (Recuadro 3).

Dentro de las propuestas extraordinarias que se han presentado más recientemente y están en

proceso de discusión en ALC podemos mencionar y analizar aquellas que tienen mayor nivel de avance para su eventual implementación por ser propuestas concretas con respaldo político y/o de organizaciones de la sociedad civil, que hacen pensar que pueden llegar a implementarse en plazos razonables.

⁴⁶ La consideramos una opción posible para transparentar, siempre que se excluya la tributación de la tenencia de las acciones o participaciones en el impuesto al patrimonio personal, porque de lo contrario habría una doble tributación sobre el mismo patrimonio y por el mismo impuesto o herramienta tributaria (en cabeza de la sociedad y del socio persona física), aun cuando renunciemos parcialmente a la progresividad, dado que los diseños del impuesto patrimonial para empresas en general, se proponen con tasas constantes. En estos casos encontramos situaciones de exoneraciones o exclusiones, que reducen la capacidad recaudatoria del impuesto o se promocionan como estímulo a la inversión productiva. Entre ellas, destacan los bienes de uso y maquinarias productivas, activos financieros públicos e inmuebles afectados a la producción, entre otros.

**Caso Argentina - proyecto ya aprobado.***Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia⁴⁷*

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

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

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

- Equipamiento médico, vacunas y demás elementos sanitarios: 20%
- Subsidio a Pymes: 20%
- Programa becas Progresar: 20%

- Mejoras de salud y condiciones habitacionales en barrios populares: 15%

- Exploración, desarrollo y producción de gas natural: 25%

El informe de la administración tributaria (AFIP) presentado en la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados⁴⁸ que realiza las estimaciones del denominado *Aporte solidario* establece que el universo de personas alcanzará a 9.298 personas.

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

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

Caso Chile - proyecto de ley que requiere Reforma Constitucional*Impuesto a las grandes fortunas personales⁴⁹*

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

Quedará gravado con una tasa 2,5% el patrimonio bruto de las personas naturales con domicilios en Chile, titulares de bienes y derechos, en Chile o en el extranjero, al 31 de diciembre de 2019, equivalentes a un valor igual o superior a

47 Proyecto de Ley:
<https://www.lanacion.com.ar/economia/impuesto-riqueza-heller-escribio-proyecto-espera-sesiones-nid2358893>

48 Ver: <https://www.ambito.com/politica/diputados/aporte-solidario-el-oficialismo-avanzo-el-proyecto-pero-se-vota-el-viernes-n5134554>

49 Cámara de Diputados y Diputadas Chile. Ver:
<https://www.camara.cl/legislacion/proyectosdeley/tramitacion.aspx?prmID=14094&prmBOLETIN=13555-07>

22 millones de dólares americanos. Los contribuyentes, deberán enterar el impuesto en el plazo de treinta días corridos contados desde la publicación - de ocurrir - la reforma constitucional.

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

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

Caso Perú - proyecto de ley 5163/2020 de Congresistas del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad-

Impuesto a las grandes fortunas⁵⁰

Se propone la creación de un impuesto que grave el patrimonio neto de las personas naturales. Alcanzaría a los patrimonios que superen los 1.680.000 soles (aprox. USD 500.000). El patrimonio quedaría configurado por inmuebles, vehículos, acciones y bonos, depósitos bancarios y objetos de colección.

El impuesto se propone con un sistema de tasas progresivas, a partir del mínimo no imponible previsto, que van desde 1% hasta 5%.

En la exposición de motivos se plantea que el impuesto pretende recaudar al menos 1.54% del PIB con base a una investigación realizada por CIAT que plantea grabar la riqueza del 10% más rico de la población con 3 franjas progresivas del impuesto al patrimonio neto, cada una de estas franjas con las tasas de 0.9, 1.4 y 1.9% respectivamente⁵¹.

Caso Bolivia - proyecto de ley de Impuesto a las grandes fortunas⁵²

Este impuesto será permanente y deberá ser pagado una vez por año. El proyecto de ley del Impuesto a la Riqueza establece se cobrará a las personas con fortunas superiores a los 30 millones de bolivianos (más de 4 millones de US\$ aprox).

Se aplicará de forma progresiva sobre la siguiente base:

- A las fortunas de 30 millones a 40 millones de bolivianos se aplicará una alícuota que equivale a 150.000 bolivianos.

- A las fortunas de 40 millones a 50 millones de la moneda nacional se cobrará un impuesto que equivale a 350.000 bolivianos de impuesto anual.

- De 50 millones en adelante, un tributo que corresponde a 600.000 bolivianos.

Se apunta que esta tasa impositiva sólo alcanzará a 150 ciudadanos del país. Se estima una recaudación potencial anual de Bs 105,35 millones equivalente a aproximadamente US\$15 millones.

50 Ver: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL05163-20200512.pdf

51 Benítez, Juan Carlos y Velayos, Fernando (2018), p. 64

52 Ver: <https://impuestos.com.bo/proyecto-ley-impuesto-grandes-fortunas-igf/>



Recuadro 4. Estimaciones del impuesto a grandes fortunas de CELAG

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

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

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

Otros casos

En el contexto de la pandemia y la crisis económica, varios países en Europa discuten propuestas de esta naturaleza y otros más en América Latina. **En España, por ejemplo, se estaría proponiendo por parte del Gobierno un aumento de 1 punto porcentual (pasando de 2,5% al 3,5%) en el impuesto al patrimonio para quienes posean un patrimonio superior a los € 10 millones.**

Entre las propuestas, las diferencias en general, radican en que lideran las mismas los partidos opositores o las organizaciones sociales y sindicales, con excepción de los casos de Argentina o Bolivia donde la promueve el oficialismo.

¿Cuánto podría recaudar un impuesto a las grandes fortunas?

Latindadd estima que un impuesto a las grandes fortunas tendría un potencial de recaudación en varios países de la región de US\$26.504 millones al año. Es importante anotar que ésta sigue siendo una estimación extremadamente conservadora. Si el conjunto de la región lograra aplicar un impuesto al patrimonio neto con los niveles de eficiencia de Uruguay (en torno al 1% del PIB en términos recaudatorios), se podría incluso pensar en un resultado que duplicara esta estimación.

Según OXFAM, con el diseño actual de impuesto al patrimonio neto, existente en tan solo tres países, Argentina, Colombia y Uruguay (que hemos analizado en detalle en este documento), en el mejor de los casos, se recaudaría en total un máximo de USD 281 millones. Si se aplicara en 20 de los países de ALC un impuesto extraordinario a las grandes fortunas con carácter progresivo, se podría recaudar según Latindadd hasta USD 26.504 millones, 94 veces más.

Latindadd ha utilizado para realizar su estimación de recaudación potencial del impuesto a las grandes fortunas una adaptación de la metodología usada por Oxfam en su informe ¿Quién paga la cuenta?⁵³ Hacer un cálculo sobre el potencial recaudador de un impuesto a la riqueza neta, requiere de una aproximación metodológica dada la falta de transparencia y ausencia de datos robustos sobre distribución de la riqueza en la región y, por tanto, de los potenciales contribuyentes. Diferentes autores han hechos cálculos y estimaciones como Páez y Oglietti⁵⁴ para el Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) (ver Recuadro 4).

En el Anexo 1, se presentan en una nota metodológica las adaptaciones hechas por Latindadd sobre los cálculos de Oxfam de recaudación potencial del impuesto a las grandes fortunas para intentar robustecer los datos por país en aquellos lugares donde existen estimaciones nacionales en base a proyectos de ley o registros administrativos como para Argentina, Chile, Perú y Bolivia. Cada uno de ellos con diseños tributarios, tasas y mínimos exentos diferentes.

Para el resto de los países con datos en la región se aplica la propuesta de impuesto extraordinario a las grandes fortunas presentada y estimada por OXFAM que consiste en aplicar un impuesto al patrimonio neto del 0,1% más rico en base a la distribución y datos realizados sobre la base de la información de Forbes o Credit Suisse. A este 0,1% más rico de cada país se le aplica un mínimo no imponible de USD 1 millón y con la primera vivienda exenta hasta USD 300 mil.

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

- 2% para los patrimonios netos entre USD 1 y 50 millones
- 3% para los patrimonios netos entre USD 50 y 100 millones

- 3,5% para los patrimonios netos por encima de los USD 100 millones

La propuesta de Latindadd, con base en la estimación de Oxfam, es que estos impuestos sean parte de una reforma tributaria integral que incorpore un impuesto a las grandes fortunas permanente.

En la Tabla 11 se estiman ingresos totales por un impuesto anual a las grandes fortunas, considerando 20 países, del orden de los USD 26.504 millones anuales. La fuente de datos utilizada para estimar la recaudación potencial del impuesto a las grandes fortunas en cada país se ha hecho en base al criterio de mejor data disponible en la fecha de realización de este estudio (ver Anexo 1):

- Estimaciones nacionales hechas sobre diseños tributarios diferentes para las propuestas legislativas en debate para Argentina, Chile, Perú y Bolivia.
- Registros administrativos del actual impuesto al patrimonio neto en Uruguay
- Forbes para Brasil, Colombia, México, Venezuela y St. Kitts y Nevis
- Credit Suisse para Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Granada, Jamaica, Panamá, San Vicente y Granadinas y Trinidad and Tobago.

Al utilizar diferentes fuentes, es importante anotar que los cálculos aproximado por país no son comparables. Se debe entender el monto de cada uno como la mejor estimación posible de recaudación. El volumen del cálculo potencial de recaudación depende en gran medida de la calidad de los datos que se manejen sobre el volumen de riqueza y debe ser visto como un mínimo. Los países que cuentan con estimaciones nacionales como Argentina, Chile y Uruguay son capaces de tener más información sobre la riqueza y así sus estimaciones de

53 Ruiz, Susana (2020)

54 Páez, Sergio y Oglietti, Guillermo (2020)

recaudación son mucho más altas. Los que cuentan con información de sus millonarios/as de la base de datos de Forbes tienen valoraciones inferiores pero aún significativas. Los países que solo tienen la información de Credit Suisse, al no ser una muestra con representatividad nacional, poseen datos muy subestimados con respecto a la realidad, como por ejemplo Ecuador, Jamaica o Costa Rica.

Es imperativo mejorar y transparentar la información sobre la riqueza para poder tener sistemas tributarios más suficientes y justos que permitan en el tiempo hacer más efectiva la recaudación. Este informe reitera la necesidad de coordinación multilateral para transparentar el gigantesco volumen de riqueza aún oculta. Se necesitan decisiones políticas férreas de los gobiernos centrales e inversión tecnológica en las administraciones tributarias y los organismos de control de los países de la región.

Tabla 11. Total de recaudación potencial anual (USD) – LATINDADD en base a Oxfam

	Recaudación potencial	Recaudación potencial en % del PIB 2019
Argentina	4.000.000.000	0,890%
Bahamas	16.147.669	0,126%
Barbados	10.309.200	0,198%
Bolivia	14.929.100	0,037%
Brasil	6.117.737.569	0,333%
Chile	6.500.894.017	2,302%
Colombia	493.440.000	0,152%
Costa Rica	56.301.620	0,091%
Ecuador	3.852.895	0,004%
El Salvador	48.273.885	0,179%
Granada	1.751.834	ND
Jamaica	4.099.025	0,025%
México	4.912.659.425	0,390%
Panamá	59.816.394	0,090%
Perú	3.493.459.983	1,540%
Trinidad y Tobago	23.809.524	ND
St Kitts y Nevis	90.960.000	ND
San Vicente y Granadinas	1.187.091	0,099%
Uruguay	532.436.173	0,950%
Venezuela	122.480.000	ND
TOTAL	26.503.651.385	0.53%

Fuente: Elaboración propia con base en OXFAM (2020) y PIB del Banco Mundial 2019.

Nota: ND significa: No disponible (es decir, la información no se proporciona actualmente en este cuadro).

6

Análisis y estimaciones de posibles usos de la recaudación potencial

Las necesidades son inmensas. La baja inversión pública, así como las políticas que en muchos casos han privilegiado a unos pocos frente a las grandes mayorías, enfocándose en la contención de la pobreza monetaria sin impulsar un cambio en el modelo económico que ayude a la distribución y la redistribución han dejado servicios públicos de baja calidad para millones que no consiguen romper las barreras de la desigualdad.

Este informe ofrece **propuestas para aumentar la recaudación pública de una forma justa que haga aportar más a los que más tienen y doten de recursos a los Estados de la región para enfrentar las desigualdades históricas en la garantía de derechos.**

Si bien las estimaciones de recaudación potencial a las que se hizo referencia previamente deben ser consideradas como una aproximación,

pueden ser empleadas a efectos de cuantificar el impacto que su utilización podría tener en el bienestar de la población. En la Tabla 12 se plantea que según las estimaciones de Latindadd, con base en Cepal y Oxfam, hay como mínimo un potencial de recaudación de 0.98% del PIB con solo la revisión de los impuestos a la propiedad inmobiliaria y la puesta en marcha de impuestos a las grandes fortunas, ambos con gran capacidad redistributiva.

Tabla 12. Estimación recaudación potencial regional por año

Tipo de impuesto	Monto	% PIB
Impuesto a la propiedad inmobiliaria o predial	22.906.216.601	0.45%
Impuesto a las grandes fortunas	26.503.651.385	0.53%
Total	49.391.000.878	0.98%

En la Tabla 13 se pueden ver los datos por país de estimación del potencial recaudador de ambos impuestos tomando en cuenta que, el impuesto a las grandes fortunas, como se ha explicado anteriormente, solo puede ser considerado como un mínimo en general subestimado por la falta de información de calidad en la mayoría de los países.

Más concretamente, la potencial recaudación podría, en el corto plazo, contribuir a financiar las políticas necesarias para superar la pandemia, enfrentando los efectos negativos cada vez mayores de la COVID-19. Además, cuando se disponga de una vacuna efectiva para prevenir el contagio de coronavirus será necesario tener

el financiamiento necesario para suministrársela sin costo a toda la población para lo que se van a requerir fondos públicos adicionales.

A su vez, en el mediano y largo plazo la potencial existencia de recursos adicionales

permitiría reducir los actuales niveles de pobreza extrema de la región y, en términos más generales, generar resiliencia en los sectores más vulnerables a shocks negativos como lo son por ejemplo las catástrofes naturales y el cambio climático.

Tabla13. Estimación del potencial de recaudación del impuesto predial y del impuesto a las grandes fortunas por país, 2019

PAÍSES ALC	Estimación del potencial de recaudación del IMPUESTO PREDIAL en términos absolutos a precios 2019	Estimación del potencial de recaudación del impuesto a las GRANDES FORTUNAS en términos absolutos de julio 2020	Estimación del potencial de recaudación del impuesto PREDIAL en % del PIB 2019	Estimación del potencial de recaudación del impuesto GRANDES FORTUNAS en % del PIB 2019
Argentina	2.248.317.235	4.000.000.000	0,500%	0,890%
Bahamas	ND	16.147.669	ND	0,126%
Barbados	ND	10.309.200	ND	0,198%
Belize	8.796.592	ND	0,468%	ND
Bolivia	179.939.421	14.929.100	0,440%	0,037%
Brazil	6.659.924.108	6.117.737.569	0,362%	0,333%
Chile	1.123.626.276	6.500.000.000	0,398%	2,302%
Colombia	1.476.540.805	493.440.000	0,456%	0,152%
Costa Rica	268.098.918	56.301.620	0,434%	0,091%
Cuba	ND	ND	ND	ND
Dominican Republic	ND	ND	ND	ND
Ecuador	610.234.577	3.852.895	0,568%	0,004%
El Salvador	144.841.350	48.273.885	0,536%	0,179%
Granada	ND	1.751.834	ND	ND
Guatemala	345.196.736	ND	0,450%	ND
Honduras	171.652.505	ND	0,684%	ND
Jamaica	ND	4.099.025	ND	0,025%
Mexico	7.801.377.646	4.912.659.425	0,620%	0,390%
Nicaragua	122.454.552	ND	0,978%	ND
Panama	224.450.688	59.816.394	0,336%	0,090%
Paraguay	194.540.974	ND	0,510%	ND
Peru	1.206.831.630	3.493.459.983	0,532%	1,54%
Trinidad y Tobago		23.809.524		ND
St Kitts y Nevis		90.960.000		ND
San Vicente y Granadinas		1.187.091		0,099%
Uruguay	115.454.581	532.436.173	0,206%	0,950%
Venezuela	ND	122.480.000	ND	ND
TOTAL	22.902.278.593	26.503.651.385	0,45%	0,53%

Los países de la región están implementando grandes paquetes de medidas fiscales (los costos involucrados representan aproximadamente el 3,9% del PIB de América Latina y el Caribe⁵⁵) **para enfrentar la emergencia sanitaria y mitigar sus efectos sociales y económicos** (CEPAL, 2020).

Los esfuerzos fiscales de la región buscan fortalecer los sistemas sanitarios (mediante la contratación de personal adicional, la compra de insumos médicos y la ampliación de la infraestructura sanitaria, entre otros), apoyar los ingresos de los hogares (mediante transferencias no condicionadas) y proteger la capacidad productiva (otorgamiento de líneas de crédito, principalmente orientadas a las micro, pequeñas y medianas empresas).

Estos esfuerzos se podrían reforzar con la recaudación resultante de cambios en las actuales estructuras tributarias, por ejemplo, con la aplicación de un impuesto a las grandes fortunas y la ampliación del impuesto predial.

En el Informe Especial COVID-19 N° 5 de la CEPAL, se plantean cuatro líneas de acción para los países de ALC:

- **Ingreso básico de emergencia como instrumento de protección social:** al 3 de julio, 30 países de América Latina y el Caribe habían adoptado 190 medidas de protección social. Las transferencias monetarias y/o en especie llegan a aproximadamente 69 millones de hogares, con 289 millones de personas (el 44% de la población regional), el gasto previsto para seis meses es de USD 67.135 millones, alrededor del 1,3% del PIB del 2020.
- **Bono contra el hambre:** el costo total de este bono se ha estimado en USD 27.100 millones, equivalente al 0,52% del PIB regional.

- **Apoyo a las empresas y los empleos en riesgo:** CEPAL ha propuesto tres conjuntos de medidas: i) aumentar la liquidez de las empresas, principalmente las de menor tamaño (postergando o cancelando pagos de impuestos, suspendiendo el pago de servicios de luz, agua, gas y telecomunicaciones), ii) evitar la destrucción de capacidades (cofinanciando nómina salarial por un costo de hasta el 2,7% del PIB, dando contribución en efectivo a trabajadores autónomos formales, los recursos públicos comprometidos a nivel regional representan un 0,8% del PIB), iii) apoyar a las grandes empresas en sectores estratégicos en riesgo
- **Fortalecimiento del rol de las instituciones financieras internacionales:** líneas especiales de crédito de bajo costo y a largo plazo que promuevan como mecanismo para impulsar el desarrollo de los países de medios y bajos ingresos, el financiamiento internacional.

A continuación, se analizan posibles usos de la recaudación adicional potencial resultante de los cambios en la estructura tributaria analizados en el apartado anterior. Se consideran cuatro alternativas:

- **a) Financiamiento de un bono contra el hambre** destinado a personas en situación de extrema pobreza.
- **b) Alcanzar la cobertura universal de las siguientes vacunas para niños,** neumocócica (PCV), contra el rotavirus (RV), Haemophilus influenzae tipo B (Hib), contra la polio (IPV).
- **c) Alcanzar la cobertura universal de la vacuna para el Coronavirus.**
- **d) Fortalecer el gasto público destinado a los sistemas de salud.**

55 El esfuerzo fiscal en los distintos países oscila en un rango entre el 0,7% y el 10%, según las características de cada uno, respecto al avance de la pandemia, las capacidades de sus sistemas de salud y redes de protección social, la estructura de sus economías y sus capacidades de financiamiento. CEPALC (2020).

Financiamiento del bono contra el hambre para hogares de pobreza extrema

La contracara de los problemas de desigualdad en la región, es la cantidad de personas que viven en situación de pobreza y de extrema pobreza. Como ya fue mencionado previamente, una de las propuestas de la CEPAL para enfrentar la actual crisis socioeconómica es entregar a las personas en situación de extrema pobreza, un bono contra el hambre.

A partir de información de CEPAL y del Banco Mundial se estimó la cantidad de personas en situación de extrema pobreza. Los datos empleados reflejan la situación previa a la pandemia. Por tanto, subestiman la dimensión actual del problema, pero constituyen la fuente de información disponible que puede ser considerada como línea de base. En la siguiente Tabla 14, se muestra la cantidad de personas en situación de pobreza extrema para algunos países de la región.

Tabla 14. Cantidad de personas en situación de pobreza extrema - Año 2018⁵⁶

Países	Población	Pobreza Extrema %	Cantidad de personas en Pobreza Extrema	Costo total para cubrir el bono contra el hambre (6 meses)
Argentina*	44.938.712	3,6	1.617.794	650.353.188
Bolivia	11.513.100	14,7	1.692.426	680.355.252
Brasil	211.049.527	5,4	11.396.674	4.581.462.948
Chile	18.952.038	1,4	265.329	106.662.258
Colombia	50.339.443	10,8	5.436.660	2.185.537.320
Costa Rica	5.047.561	4	201.902	81.164.604
Ecuador	17.373.662	6,5	1.129.288	453.973.776
El Salvador	6.453.553	7,6	490.470	197.168.940
Honduras	9.746.117	19,4	1.890.747	760.080.294
México	127.575.529	10,6	13.523.006	5.436.248.412
Panamá	4.246.439	6,2	263.279	105.838.158
Paraguay	7.044.636	6,5	457.901	184.076.202
Perú	32.510.453	3,7	1.202.887	483.560.574
República Dominicana	10.738.958	5	536.948	215.853.096
Uruguay	3.461.734	0,1	3.462	1.391.724
Total	560.991.462	7,15%	40.108.773	16.123.726.746

Fuente: Datos de población Banco Mundial; datos de Pobreza CEPAL

*Los datos para Argentina han variado sustancialmente durante 2019 y 2020.

El valor de cada bono sería equivalente al considerado por CEPAL: una línea regional de pobreza extrema (USD 67 en 2010). Si consideramos los países para los que se cuenta con información en este informe, **el costo total del bono contra el hambre se ha reestimado en 16.124 millones de dólares.**

Dicha cifra se calcula para un conjunto de 15 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) y el período de duración del beneficio corresponde a 6 meses⁵⁷.

Como se mostró en la sección anterior, se estima que, con la aplicación de un impuesto a las grandes fortunas, se obtendría, considerando el conjunto de países para los que con la información disponible fue posible realizar estimaciones, un total de USD 26.504 millones. Este monto permite financiar por

completo el costo de la creación de un bono contra el hambre destinado a personas en situación de extrema pobreza durante 6 meses que asciende a USD 16.124. Con la cifra estimada de recaudación del 20% de la brecha potencial del impuesto predial de USD 22.906 millones, se podría también financiar completamente, pues alcanza un porcentaje del entorno del 142%.

Al interior de los países de América Latina se presentan disparidades importantes en relación a su capacidad de financiar el bono contra el hambre. Las diferencias se dan por la cantidad de personas en situación de extrema pobreza.

En el caso de la ampliación en un 20% de la brecha de recaudación estimada para el impuesto a la propiedad inmobiliaria o impuesto predial en la Tabla 15, que sigue, se muestran las veces que se podría financiar el costo del Bono contra el Hambre por 6 meses.

Tabla 15. Veces que la potencial recaudación del impuesto predial podría cubrir el Bono contra el Hambre

Países	Ampliación Impuesto Predial
Argentina	3,46
Bolivia	0,26
Brasil	1,45
Chile	10,53
Colombia	0,68
Costa Rica	3,30
Ecuador	1,34
El Salvador	0,73
Honduras	0,23
México	1,44
Panamá	2,12
Paraguay	1,06
Perú	2,50
Uruguay	82,96

Fuente: Elaboración propia

Mejorar los niveles de cobertura de las vacunas

Según la OMS la inmunización es indispensable para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), especialmente el objetivo de reducir la mortalidad entre los niños menores de cinco años (ODM 4). **Las vacunas evitan más de 2,5 millones de muertes de niños al año. Las vacunas disponibles podrían evitar otros dos millones de muertes al año entre menores de cinco años.** La introducción de nuevas vacunas contra la enfermedad neumocócica y el rotavirus podría tener un impacto rápido, en un plazo de tres a cinco años, en la reducción de la elevada carga de morbilidad, discapacidad y mortalidad entre menores de cinco años.

La región presenta situaciones diversas en relación al porcentaje de cobertura de las vacunas en niños. En el cuadro que se presenta a continuación se muestra la cantidad de niños no vacunados a partir de información de Johns Hopkins. Los datos disponibles se refieren a la vacuna neumocócica (PCV), contra el rotavirus (RV), Haemophilus influenzae tipo B (Hib), contra la polio (IPV). En la Tabla 16 se muestra la cantidad de niños que no tienen estas vacunas en países de América Latina.

Tabla 16. Cantidad de niños no vacunados (2019)

Países	PCV	RV	Hib	IPV
Argentina	89.702	209.304	104.652	74.751
Brasil	463.402	492.365	579.253	405.477
Chile	11.480	229.592	9.184	2.296
Colombia	43.808	73.013	43.808	51.109
Costa Rica	3.482	69.634	4.178	2.785
México	307.163	394.924	5.641	351.044
Perú	113.350	56.675	36.513	62.343
Uruguay	2.376	47.514	2.851	475

Fuente: International Vaccine Access Center, Johns Hopkins⁵⁸

Según información de la OPS el costo promedio de cada dosis de vacuna es de USD 14,5 para la PCV, USD 6,5 para RV, USD 2,15 para Hib, USD 3,1 para la IPV. Teniendo en cuenta la cantidad de dosis que se recomienda para cada vacuna se estimó el costo de alcanzar el objetivo de vacunar a todos los niños y los resultados obtenidos se muestran en la Tabla 17.

Con los fondos adicionales potenciales del impuesto predial o del impuesto a las grandes fortunas en todos los países de LAC se podría financiar con creces la cobertura universal de estas vacunas.

⁵⁸ VIEW-hub es una plataforma interactiva en línea, basada en mapas para visualizar datos sobre el uso y el impacto de las vacunas. Ver: <https://view-hub.org/>

Tabla 17. Costo de vacunar a todos los niños (PCV, RV, Hib, IPV)

Países	Miles de dólares
Argentina	10.886,1
Brasil	45.242,5
Chile	5.230,6
Colombia	4.880,9
Costa Rica	1.621,3
México	29.905,8
Perú	8.688,8
Uruguay	1.088,6
Total	107.544

Fuente: Elaboración propia

Otra alternativa: vacunación contra la COVID-19

Otra alternativa posible para los fondos adicionales resultantes de los cambios tributarios analizados en el informe es financiar, cuando esté disponible, la vacuna contra la COVID-19, para de esa manera asegurar el acceso gratuito a toda la población de América Latina⁵⁹. Si bien aún no se conoce con certeza el precio al que se venderá, o las posibles vacunas, pues tampoco existen evidencias suficientes sobre la efectividad de las mismas, las informaciones disponibles a nivel de prensa los ubican en un intervalo que podemos establecer entre los USD 20 y USD 35.

En el caso del menor precio, los fondos adicionales que se obtendrían con un impuesto a las grandes fortunas o el impuesto predial alcanzarían para financiarla para toda la población de ALC. En el escenario del precio mayor la recaudación del impuesto predial así como el impuesto a las grandes fortunas permitiría cubrir totalmente la vacunación a toda la población de la región.

Fortalecimiento del gasto público en salud

El gasto sanitario de la región sigue siendo bajo en comparación tanto con el de los países de la OCDE como con los criterios establecidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El gasto mediano en la región no ha variado mucho en los últimos veinte años y asciende a aproximadamen-

te al 6,64% del PIB, una cifra muy inferior a la media del 8,97% del gasto en los países de la OCDE. El gasto público sanitario corresponde en promedio al 67,9% del total y solo tres de quince países tienen porcentajes superiores al 6% recomendado por la OMS⁶⁰.

59 CEPAL. Ver: <https://www.cepal.org/es/temas/proyecciones-demograficas/estimaciones-proyecciones-poblacion-total-urbana-rural-economicamente-activa>

60 BID (2020)

Tabla 18. Gasto en salud por persona (en USD)

	Gasto Total			Gasto financiado con fondos públicos		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Argentina	1.305	959	1.325	1.014	711	959
Bolivia	202	213	220	133	138	151
Brasil	776	796	929	333	342	389
Chile	1.140	1.191	1.382	547	591	692
Colombia	444	419	459	311	288	311
Costa Rica	891	887	869	648	650	639
R. Dominicana	391	414	433	160	189	199
Ecuador	528	506	518	261	258	274
Guyana	188	233	231	94	147	138
Haití	67	59	62	5	4	5
México	539	475	495	286	249	255
Panamá	928	1.040	1.112	579	682	666
Paraguay	368	361	381	172	169	173
Perú	307	310	333	190	195	211
Uruguay	1.399	1.401	1.592	957	977	1.127

Fuente: OCDE

Otra opción para la recaudación adicional potencial es destinarlo al gasto público en salud. Si se focaliza en los niños menores de cinco años, se podría incrementar en promedio, para los países considerados que se muestran

en la siguiente Tabla 19, un 177,2% promedio por país el gasto público en salud destinado a esta población en el caso del impuesto a las grandes fortunas, o un 133,3% en el caso del impuesto predial.

Tabla 19. Posible incremento porcentual del gasto público en salud destinado a niños menores de 5 años

Países	Porcentaje % Predial	Porcentaje % GF
Argentina	62,7	111,6
Brasil	118,3	108,6
Chile	139,7	808,2
Colombia	127,9	42,8
Costa Rica		25,3
Ecuador	133,6	0,8
El Salvador	139,6	46,5
México	279,2	175,8
Panamá	86,6	23,1
Perú	201,9	584,4
Uruguay	43,3	199,6
Promedio	133,3	177,2

Fuente: Elaboración propia en base a información de OCDE

7

Conclusiones: ahora o nunca

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

En virtud de que el combate a la pandemia requiere recursos adicionales, surgieron múltiples propuestas de ajustes a las actuales estructuras tributarias. Los gobiernos de los países del mundo, y en particular de la región de ALC, deberán plantearse la posibilidad de incrementar los impuestos progresivos a las personas más ricas y de mayores ingresos.

Para ello se tendrán que analizar opciones de:

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

Asimismo, con la imprescindible coordinación internacional, deberá analizarse la posibilidad de modificar la tributación de las empresas para asegurarse de que paguen impuestos acordes con sus ganancias y sobre mínimos asegurados en las jurisdicciones en las que actúan, mientras se continúa el proceso de búsqueda de acuerdos de tributación coordinada para responder a los desafíos de la economía digital.

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

Esto plantea un desafío no menor: ajustar las administraciones tributarias para que sean capaces de alcanzar, con nuevos escenarios de impuestos, niveles de cumplimiento de



las obligaciones fiscales conforme a las necesidades de recursos y acordes a las previsiones realizadas.

Algunos de los requisitos para poder avanzar en forma exitosa en el proceso de adecuación de las actuales estructuras tributarias de la región a la nueva normalidad, en la que se espera por un lado, incrementar la presión tributaria y por otro lado, darle un mayor peso relativo a la imposición a las rentas personales y a la riqueza, es decir dotarla de mayor progresividad, pasarán por: **a) contar con la voluntad política de avanzar en esa dirección por parte de las mayorías parlamentarias, b) incorporar los avances de las tecnologías de la información en las administraciones tributarias, c) dotarlas a su vez, de un marco normativo que les permita acceder adecuadamente a la información de los contribuyentes en tiempo y forma y, d) avanzar en el camino ya iniciado de intercambio automático de información financiera con fines tributarios.**

Si bien el camino a recorrer no está exento de dificultades, este trabajo muestra que las

potencialidades de recaudación adicional con la imposición a la renta de las personas físicas, la mejora y profundización del impuesto predial, como la extensión a todos los países de la imposición a la riqueza y al patrimonio, principalmente la perteneciente el 1% más rico, podría ser suficiente para el logro de importantes avances en materia de objetivos sociales urgentes de nuestra América latina y el Caribe, la región más desigual del planeta, como son: **a) la pobreza extrema, b) la cobertura masiva de vacunas y, c) el fortalecimiento del gasto público en salud.**

El descontento social frente a la desigualdad que tomó mucha fuerza en la región a finales del año 2019 recrudecerá si los gobiernos no son capaces de frenar el aumento de la pobreza provocado por la crisis. El tiempo para reformar los sistemas tributarios que tan difíciles han sido de cambiar hacia sistemas más justos y suficientes es ahora. Es ahora o nunca. Es necesario que quienes no se han visto afectados por la crisis aporten más para que los Estados sean capaces de mantener los pisos de protección social y enfrentar desigualdades históricas.

Anexo I. Nota metodológica: Cálculo de la recaudación potencial del impuesto a las grandes fortunas

Latindadd ha utilizado para realizar su estimación de recaudación potencial del impuesto a las grandes fortunas una adaptación de la metodología utilizada por Oxfam en su informe ¿Quién paga la cuenta?⁶¹).

Como plantea Oxfam en su informe, **hacer un cálculo sobre el potencial recaudador de un impuesto a la riqueza neta, requiere de una aproximación metodológica dada la falta de transparencia y ausencia de datos robustos sobre distribución de la riqueza en la región y, por tanto, de los potenciales contribuyentes.**

A continuación, se presentan las adaptaciones hechas sobre los cálculos de Oxfam de recaudación potencial del impuesto a las grandes fortunas.

- Oxfam considera la aplicación del impuesto al 0,1% más rico para la población con patrimonios netos por encima del umbral de 1 millón de dólares, el cual quedará descontado de la base aplicable. Estos cálculos se han hecho en base a la distribución y datos realizados sobre la base de la información de Credit Suisse que es la mejor en estos momentos a nivel mundial.
- Sobre este segmento de población, Latindadd ha aplicado la propuesta de Oxfam pero se han eliminado los países que cuentan con una calidad de los datos “muy pobre” según lo estipula Credit Suisse. La muestra de CS está diseñada para ser representativa a nivel nacional solo en algunos países de la región.
- Sin embargo, el segmento de las grandes fortunas no aparece reflejado suficientemente en la realidad de las estimaciones estadísticas de distribución de la riqueza de Credit Suisse. La base de datos de Forbes sobre millonarios presenta datos muy superiores de riqueza que las recogidas por Credit Suisse para el 0,1% más rico de la población. Por esta razón, Oxfam utiliza la base de datos

de Forbes y no la de Credit Suisse, para los países que la tienen, (Brasil, Colombia, México, Venezuela y St. Kitts y Nevis). Sobre este segmento de población, se aplica el cálculo sobre la riqueza de los mil millonarios al 12 de julio de 2020, en base a la propuesta de Oxfam, considerando los distintos umbrales y los distintos tipos marginales.

- Para Argentina y Chile, Perú y Bolivia cuyos congresos discuten actualmente propuestas de Ley para gravar las grandes fortunas, se ha utilizado la estimación oficial en estas propuestas por ser considerada más acertada ya que usa bases de datos propias.
- Para Uruguay se utiliza el % del PIB que recaudó su impuesto al patrimonio que alcanzó un 0.95% del PIB en 2018 por ser esta recaudación efectiva superior a la estimada con datos de Forbes.

En la tabla siguiente se presenta la fuente de datos usada para estimar la recaudación potencial de un impuesto a las grandes fortunas en cada país en base al criterio de mejor data disponible. Es importante anotar que los datos de estimación por país no son por tanto comparables ya que tienen diversas fuentes y por tanto lo que dan es la mejor estimación posible de recaudación mínima.

61 Ver nota metodológica:

<https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621033/rr-quien-paga-cuenta-covid-19-270720-methodology-es.pdf>

Fuente de datos utilizada para el cálculo de la recaudación potencial de un impuesto a las grandes fortunas		
Datos administrativos	Forbes 2020	Credit Suisse 2019
Argentina	Brasil	Bahamas
Bolivia	Colombia	Barbados
Chile	México	Costa Rica
Perú	Venezuela	Ecuador
Uruguay	St. Kitts and Nevis	El Salvador
		Granada
		Jamaica
		Panamá
		San Vicente y Granadinas
		Trinidad y Tobago

El resultado de la estimación es un total de US\$26.504 millones de recaudación potencial anual mínima. Es importe anotar que ésta sigue siendo una estimación extremadamente conservadora. Si el conjunto de la región lograra

aplicar un impuesto al patrimonio neto con los niveles de eficiencia de Uruguay (en torno al 1% del PIB en términos recaudatorios), se podría incluso pensar en un resultado que duplicara esta estimación.

Bibliografía

Ahmad, Ehtisham; Brosio, Giorgio y Jiménez, Juan Pablo (2019): *Options for retooling property taxation in Latin America*, Macroeconomics of Development series, N° 202. Santiago: ECLAC. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45021/1/S1901021_en.pdf

Alstadsæter, Annette; Johannesen, Niels y Zucman, Gabriel (2017): *Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality*. Cambridge: National Bureau Of Economic Research. Disponible en: <http://gabriel-zucman.eu/files/AJZ2017b.pdf>

Amarante, Verónica y Jiménez, Juan Pablo (2015): “Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina” en *Desigualdad Concentración del Ingreso y Tributación sobre las Altas Rentas en América Latina* (ed. Juan Pablo Jiménez). Santiago de Chile: CEPAL.

Atkinson, Anthony Barnes (2016): *Desigualdad. ¿Qué podemos hacer?* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Banerjee, Abhijit y Duflo, Esther (2020): *Buena economía para tiempos difíciles*. España: Taurus.

Barreix, Alberto; Benítez, Juan Carlos y Pecho, Miguel (2017): *Revisando el Impuesto a la renta personal en América Latina. Evolución e impacto*. OCDE.

Barreix, Alberto; Garcimartin, Carlos y Verdi, Marcio (2020): “Ideas para una mejor tributación en la post-crisis del COVID-19”. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/ideas-para-una-mejor-tributacion-post-crisis-coronavirus/> (24/11/2020)

Benítez, Juan Carlos y Velayos, Fernando (2018): *Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe*. Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_01_2018_benitez_velayos.pdf

BID (2018): *Mejor Gasto para Mejores Vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos*. Disponible en: <https://flagships.iadb.org/es/DIA2018/Mejor-Gasto-para-Mejores-Vidas>

BID (2019): *La Presión Fiscal Equivalente en América Latina y el Caribe (Base de datos)*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/la-presion-fiscal-equivalente-en-america-latina-y-el-caribe-base-de-datos>

BID (2020): *La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada* (ed. Matías Busso y Julián Messina). Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>

Brumby, James y Keen, Michael (2018): “Revolucionarios y denunciantes: La tributación de la riqueza”. Recuperado de: <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=8769> (24/11/2020).

Cañete Alonso, Rosa (2018): “Democracias Capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad” en *América Latina y el Caribe (1990-2017)*. Reino Unido; Oxfam/CLACSO. Disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/democracias-capturadas-el-gobierno-de-unos-pocos>



Cañete Alonso, Rosa (2019): "¿Hace falta exagerar cuando se habla de desigualdad en la República Dominicana?" en *Notas de Debate*. Santo Domingo: Centro de Investigación Económica y Social P. José Luis Alemán, SJ. Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.

Crabtree, John. y Durand, Francisco (2017): *Perú: Élite del poder y captura política*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

CEPAL (2020): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Principales condicionantes de las políticas fiscal y monetaria en la era pospandemia de COVID-19*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46070/89/S2000371_es.pdf

CEPAL (2020a): *Informe Especial COVID-19 N° 2. Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf

CEPAL (2020b): *Informe Especial COVID-19 N° 3. El desafío social en tiempos de COVID-19*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf

CEPAL (2020c): *Informe Especial COVID-19 N° 5. Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/4/S2000471_es.pdf

CEPAL-FAO (2020): *Cómo evitar que la crisis del COVID-19 se transforme en una crisis alimentaria Acciones urgentes contra el hambre en América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45702/4/S2000393_es.pdf

CEPAL-OIT (2020): *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. El trabajo en tiempos de pandemia: desafíos frente a la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45557/4/S2000307_es.pdf

Credit Suisse (2019a): *Global Wealth Report 2019*. Suiza:Credit Suisse Research Institute. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2006_manual_politica_y_tecnica_sevilla.pdf

Credit Suisse (2019b): *Global Wealth Databook 2019*. Suiza: Credit Suisse Research Institute.

Dabla-Norris, Era; Kochhar, Kalpana; Suphaphiphat, Nujin; Ricka, Frantisek y Tsounta, Evridiki (2015): *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. International Monetary Fund. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf>

Díaz de Sarralde, Santiago; Morán, Dalmiro; López, Julio y Maldonado, Gaspar (2020): *Reporte de Recaudación COVID-19 (RRC)*. CIAT Centro Interamericano de Recaudación Tributaria. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2020_Reporte_Recaudacion_Covid-19_CIAT

Durand, Francisco (2016): *Lobbies, puertas giratorias y paquetazo ambiental en Perú. Cuando el poder extractivo captura El Estado*. Lima: Oxfam.

Durand, Francisco (2017): *Juegos de Poder. Política Tributaria y Lobby en el Perú, 2011-2017*. Lima: Oxfam.

Fairfield, Tasha Ann (2015): "Structural power in comparative political economy: perspectives from policy formulation in Latin America" en *Business and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fairfield, Tasha Ann (2010): "The Politics of Revenue-Raising Tax Reform in Latin America" en *A dissertation submitted in partial satisfaction of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science*. Berkeley: University of California.

Fairfield, Tasha Ann (2015): *Private Wealth and Public Revenue in Latin America: Business Power and Tax Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fogel Ramón; Costa Sara y Valdez, Sintya (2018): *Forjando privilegios: Discursos, estrategias y prácticas del empresariado del agro-negocio para la incidencia en la política tributaria paraguaya*. Buenos Aires: CLACSO.

Gómez Sabaini, Juan Carlos y Jiménez, Juan Pablo (2017): "La Tributación en los gobiernos subnacionales" en *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*. Santiago: CEPAL.

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

Hanni, Michael; Martner Fanta, Ricardo y Podestá, Andrea (2015): "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina" en *Revista CEPAL 116*. CEPAL.

Landais, Camille; Saez, Emmanuel y Zucman, Gabriel (2020): "A progressive European wealth tax to fund the European COVID response". Recuperado de: <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response> (24/11/2020).

Lange, Glenn-Marie; Wodon, Quentin y Carey, Kevin Joseph (2018): *The Changing Wealth of Nations 2018: Building a Sustainable Future*. Washington DC: World Bank.

Lustig, Nora (2018): *El Impacto Del Sistema Tributario y el Gasto Social en la Distribución del Ingreso y la Pobreza en América Latina. Una Aplicación del Marco Metodológico del Proyecto Compromiso con la Equidad (CEQ)*. New Orleans: CEQ Institute, Tulane University.

OECD (2017): *Estándar para el intercambio automático de información sobre cuentas financieras. Segunda edición*. París: OCDE. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/estandar-para-el-intercambio-automatico-de-informacion-sobre-cuentas-financieras-segunda-edicion_9789264268074-es#page1

OECD (2020): *Tax and fiscal policy in response to the Coronavirus crisis*. Disponible en: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis

OECD et al. (2020): *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020*. París: OECD. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean-2020_68739b9b-en-es

Ostry, Jonathan D. y Berg, Andrew G. (2011): *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* International Monetary Fund. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2011/sdn1108.pdf>

Ostry, Jonathan D.; Berg, Andrew G. y Tsangarides, Charalambos G. (2014): *Redistribution, Inequality, and Growth*. International Monetary Fund. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>

Páez, Sergio y Oglietti, Guillermo (2020): ¿Cuánto podría recaudar el impuesto a las grandes fortunas en América Latina? Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG). Disponible en: <https://www.celag.org/wp-content/uploads/2020/06/2020-06-01-impuesto-grandes-fortunas.pdf>



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

Piketty, Thomas, and Zucman, Gabriel (2014): "Capital is back: Wealth-income ratios in rich countries 1700–2010." en *The Quarterly Journal of Economics*. Oxford: Oxford University Press.

Ruiz, Susana (2020): ¿Quién paga la cuenta? Gravar la riqueza para enfrentar la crisis de la COVID-19 en América Latina y el Caribe. Oxfam Internacional. Disponible en: **<https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621033/bp-quien-paga-la-cuenta-covid-19-270720-es.pdf>**

Sevilla Segura, José V. (2006): *Manual de políticas y técnicas tributarias del CIAT*. Panamá: Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Disponible en: **https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosTecnicos/Espanol/2006_manual_politica_y_tecnica_sevilla.pdf**

Sevilla Segura, José V. (2004): *Política y Técnica Tributarias*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales de la Escuela de Hacienda Pública.

Schneider, Ben Ross (2013): *Hierarchical Capitalism in Latin America: Business, Labor, and the Challenge of Equitable Development*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tax Foundation (2015): *Estate and Inheritance Taxes around the World*. Disponible en: **<https://taxfoundation.org/estate-and-inheritance-taxes-around-world/>**.



**IMPUESTOS A
LA RIQUEZA
>>>>>>> YA**

