

## PALABRAS CLAVE

Política fiscal  
 Tributación  
 Impuesto a la renta  
 Historia  
 Ingresos fiscales  
 Reforma tributaria  
 Distribución del ingreso  
 Gastos públicos  
 Uruguay

# Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguaya

*Alberto Barreix y Jerónimo Roca*

**E**ste trabajo presenta el nuevo sistema de tributación dual sobre la renta que rige en Uruguay, en sustitución del sistema cedular incompleto anterior. Con el nuevo sistema se refuerza un pilar tributario definido como de base amplia y capaz de generar recaudaciones significativas y estables en un país que tiene el 60% de sus ingresos comprometidos para el pago de pensiones e intereses; además, se redistribuye cerca de un 2,5% del ingreso total de los hogares. El artículo describe la evolución del sistema que grava la renta, haciendo hincapié en las cuatro transformaciones que experimentó durante el siglo XX. Además, compara los modelos vigentes de impuesto a la renta: i) el sintético tradicional, basado en la definición de renta de Haig-Simons; ii) el de tasa uniforme, derivado del impuesto al consumo de Hall y Rabushka; iii) el dual nórdico, que grava separadamente las rentas del capital a tasa fija y las del trabajo a tasas progresivas, y iv) el dual a la uruguaya.

Alberto Barreix  
 Economista Fiscal Senior,  
 Banco Interamericano de Desarrollo

✉ [albertoba@iadb.org](mailto:albertoba@iadb.org)

Jerónimo Roca  
 Investigador en la Universidad  
 Complutense

✉ [jeronimor@telefonica.net](mailto:jeronimor@telefonica.net)

# I

## Introducción

Desde julio del 2007 en Uruguay rige un nuevo modelo de impuesto a la renta de carácter dual. En este artículo se describe el nuevo modelo, se justifica la necesidad de implantarlo en Uruguay y se analiza su capacidad redistributiva.

Las secciones siguientes del artículo tratan los temas que se indican a continuación. En la sección II se presenta una breve reseña histórica del impuesto a la renta, que adaptó su estructura a los cambios políticos, económicos y sociales del siglo XX.<sup>1</sup> En la sección III se analizan los distintos modelos de impuesto a la renta vigentes: el sintético tradicional, basado en la definición amplia de renta de Haig-Simons; el uniforme (*flat tax*),

con sus raíces en el impuesto (*cash flow*) al consumo de Hall y Rabushka; el dual nórdico, que grava separadamente las rentas del capital a tasa fija y las del trabajo a tasas progresivas; y, por último, el modelo dual “a la uruguayaya”, que toma esta idea central del dual nórdico e incorpora elementos de simplicidad tomados del modelo uniforme. En la sección IV se examina la capacidad redistributiva del impuesto dual implantado en Uruguay. Y, por último, en la sección V se definen los pilares tributarios y se analiza su potencial, en América Latina concluyendo que es imperioso renovar el diseño del impuesto a la renta, en especial el componente que se refiere a la renta personal, para recaudarlo eficazmente.

# II

## Breve reseña histórica

El impuesto a la renta (IR), en rigor el sistema impositivo que grava la renta, ha evolucionado en su estructura como ningún otro, adaptándose a los cambios del comercio y las finanzas internacionales, los diferentes niveles de desarrollo económico e institucional, las condiciones político-culturales y los avances tecnológicos en materia de administración, así como a los diferentes modelos de política fiscal. Esta flexibilidad compleja le permitió ser el mayor recaudador de la historia en el período de mayor crecimiento de la recaudación, el siglo XX.

A diferencia del impuesto al valor agregado (IVA), instrumento de comercio eficiente y justo<sup>2</sup> que fue

impulsado por una comunidad europea (continental) primigenia que pensaba que la integración económica traería la paz después de un milenio de conflictos, el impuesto a la renta fue fruto de la guerra y la tensión social. En efecto, desde su implantación oficial en el Reino Unido en 1799, este impuesto fue durante casi dos siglos una fuente de ingreso extraordinario para sufragar gastos bélicos o mitigar tensiones sociales, ya fuese en forma directa como instrumento de redistribución del ingreso, o de manera indirecta por el financiamiento del gasto público en tiempos de emergencia social. Incluso sus últimas arquitecturas de fines del siglo XX, el impuesto dual y el uniforme, obedecieron a la necesidad de pugnar por el ahorro y la inversión en una economía globalizada cada vez más competitiva.

La otra gran diferencia con el IVA, el otro pilar recaudador de nuestra era, tiene que ver con la simplicidad de la estructura y los objetivos. En sus más de siete décadas de desarrollo, el IVA ha tenido que simplificarse<sup>3</sup> sobre base consumo y por el método del crédito, y aunque

□ Los autores, miembros honorarios de la Comisión de Reforma Tributaria en Uruguay, propusieron el diseño del impuesto a la renta dual “a la uruguayaya” en julio de 2005, en el documento “Propuestas para la Reforma Tributaria de Uruguay 2005”. Agradecen los valiosos aportes de Vito Tanzi, Fernando Velayos, Fernando Díaz Yuberos, Martín Bes, Fernando Rezende, Ernesto Rezk, Bernal Jiménez, Peter Kalil y Luiz Villela, y a Patricia Abad su eficiente asistencia. Este trabajo no representa necesariamente la posición del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>1</sup> La sección II resume una breve historia del impuesto a la renta incluida en Barreix y Roca (2006), anexo 1.

<sup>2</sup> La idea del IVA se originó en los documentos del comerciante alemán von Seimans en los años 1920 y fue aplicado por primera vez en Francia, en los primeros años de posguerra. En su versión de consumo como base imponible en destino, permite no gravar la inversión ni exportar impuestos o disimular subsidios.

<sup>3</sup> Justo es reconocer que el IVA presenta problemas i) de reversión de los flujos de ingreso, como en el caso de los servicios financieros o las ventas de bienes de segunda mano; ii) de gestión en sectores como el inmobiliario, el agropecuario y la microempresa; iii) de distribución a

presenta variaciones de tasas y de bases gravadas, persigue primordialmente el objetivo de recaudar, privilegiando la neutralidad. Por el contrario, el impuesto a la renta presenta, hoy más que nunca, variadísimas estructuras de tipos y bases, yendo desde los más complejos modelos integrales hasta los más simples de tasa uniforme, y exhibe similar diversidad de exenciones e incentivos. Estos formatos disímiles reflejan el equilibrio inestable de los objetivos de suficiencia, eficiencia y equidad del impuesto a la renta.

Es por esto que el impuesto a la renta fue abolido y reinstalado varias veces en diferentes formas y en diversos países durante los siglos XIX y XX. Las continuas guerras de consolidación de los Estados nacionales y de expansión imperial, la presión de los movimientos políticos opuestos al capitalismo industrial, así como los cambios sociales y tecnológicos, hicieron necesario consolidar y transformar el tributo. Así, durante el siglo XX el impuesto a la renta, que predominó como opción tributaria, pasó por cuatro grandes reformulaciones.

La primera fue la introducción “técnica” del impuesto —con el carácter progresivo y la forma administrativa que hoy se le conocen— tanto en la Ley de presupuesto británica de 1909 como en la Ley de impuesto a la renta federal de los Estados Unidos, de junio de 1913. La segunda transformación consistió en la masificación del impuesto llevada a cabo durante la administración Roosevelt, alrededor de la segunda guerra mundial, en paralelo con la ampliación de la participación democrática y de la acción del Estado mediante programas de bienestar social (*welfare state*). Sustentado por el éxito del nuevo contrato social (*New Deal*) y la reconstrucción de Europa occidental, así como por la interpretación sesgada del keynesianismo, el crecimiento de los gastos públicos generó voracidad fiscal. Esta presión sometió el impuesto a la renta a una espiral de incrementos de tasas y, en contrapartida, a una proliferación de exenciones y tratamientos especiales que desnaturalizaron su estructura. Como reacción, la tercera fase fue la “contrarreforma” de la administración Thatcher, y aún más la de la administración Reagan, en los años 1980, que devolvieron la composición del tributo a sus orígenes mediante una fuerte reducción de tasas y ampliación de bases, sin afectar significativamente ni el rendimiento fiscal ni la carga sobre los factores. Por último, en la cuarta reformulación, a inicios de los años 1990, las

innovaciones vinieron “del frío”: el modelo dual de los países nórdicos y el impuesto de tasa uniforme (*flat tax*) de las economías de mercado recientes (países del ex bloque soviético) adaptaron el impuesto a la renta para hacer frente a la competencia internacional por el ahorro y la inversión, manteniendo (parcialmente) su carácter progresivo.

## 1. Las cuatro mutaciones adaptativas de la imposición a la renta en el siglo XX

### a) *Conflictos de región, clase y poder: el parto del impuesto a la renta progresivo y personalizado*

Cuando en junio de 1913, cuarenta y dos estados ratificaron la 16ª Enmienda Constitucional que habilitaba al Congreso de los Estados Unidos para gravar la renta a nivel federal, se cambió la relación entre clases, entre regiones y entre poderes en ese país. La aprobación del impuesto a la renta marcó el final del “sistema republicano” de tributación, articulado por el partido que fundó Lincoln. Este sistema se cimentaba en aranceles aduaneros proteccionistas que favorecían la industrialización del norte del país a costa del sur, que era el productor de materias primas. El sur no lo aceptó, pero fue derrotado en la guerra civil.

A nivel de clase, los aranceles constituían un subsidio a las grandes empresas industriales y una carga para los agricultores y consumidores. Además, las grandes empresas se habían integrado verticalmente y habían logrado avances tecnológicos, aprovechando un mercado más amplio que el de sus competidores europeos y una oferta laboral sin regulación alimentada por fuertes corrientes migratorias; todo esto les significaba pingües ganancias (Brownlee, 2004; Steuerle, 2004). El “sistema republicano” de tributación fue un precursor del modelo de sustitución de importaciones, excepto porque Estados Unidos logró consolidar un gran espacio económico (mercado). América Latina, por el contrario, dividida en múltiples jurisdicciones muy diferentes, no ha logrado integrarse ni siquiera subregionalmente al magro nivel de zona de libre comercio.

Del otro lado del Atlántico, la industrialización trajo consigo mayor democratización (influencia de la Cámara de los Comunes) dentro del particularismo del sistema político británico, la que se materializó en el contundente triunfo liberal de 1906. Bajo la influencia de David Lloyd George, un reformador social, se aprobaron en 1908 las pensiones para la vejez y, en el famoso presupuesto de 1911, se adoptó el seguro de enfermedad y desempleo de cuño bismarckiano. Políticamente, se redujo la influencia de la Cámara de los Lores cuando

---

niveles inferiores de gobierno, dada su naturaleza de impuesto nacional, y iv) de efectos regresivos por el hecho de gravar el consumo.

los liberales derrotaron su oposición al impuesto a la renta en el presupuesto “popular” de 1909.

Técnicamente, y durante todo el siglo XX, el impuesto a la renta fue impulsado por el surgimiento de herramientas tributarias (Tanzi, 2006) basado en los avances de otras disciplinas, como la contabilidad y la administración. Por ejemplo, gracias a los progresos contables fue posible registrar con más precisión los flujos de renta empresarial, y la aparición de grandes empresas permitió retener los ingresos de un grupo creciente de asalariados, reduciendo los costos de administración y de cumplimiento.

b) *El nuevo papel del Estado, el predominio de la política fiscal y la masificación del impuesto a la renta*

El Presidente Franklin D. Roosevelt no solo puso de pie a su país recobrándolo de la mayor crisis que había vivido el capitalismo (la Gran Depresión) y encaminó el triunfo militar sobre las dictaduras corporativas a nivel mundial, sino que también extendió los objetivos y el marco de la acción estatal, expresándolos en un nuevo contrato social (*New Deal*). Como resultado, se expandió el rol del Estado como estabilizador de la economía y, por ende, como gestor en ciertas actividades, y el de benefactor mediante una más amplia cobertura de la protección social.<sup>4</sup> A estas dos fuerzas expansivas del gasto público se sumó el esfuerzo bélico durante la segunda guerra mundial. En contrapartida, para financiarlo, se masificó el impuesto a la renta.

Técnicamente, desde los años 1930 imperó la definición de la renta en términos económicos de Simons —consumo más cambio en el patrimonio neto—, la que permitió establecer progresividad con efectos redistributivos y equidad horizontal.

Los continuos incrementos de tasas, acompañados de mermas de la base tributaria causadas por la introducción de incentivos (*tax breaks*) y disposiciones especiales (*loopholes*) —que buscaban evitar posibles efectos negativos en el ahorro, la oferta de trabajo y la inversión de riesgo—, fueron característicos del impuesto a la renta federal durante la administración Roosevelt y dominarían el panorama tributario de las economías desarrolladas occidentales por los siguientes cuarenta años.

<sup>4</sup> La administración Roosevelt impulsó la idea de la protección estatal para proveer un bienestar al menos mínimo al individuo —en materia de pobreza, desempleo y pensiones— a lo largo de toda su vida, agregándole funciones a la versión hamiltoniana de gobierno prevalente en los Estados Unidos.

En definitiva, el incremento (reactivo) de los ingresos fiscales fue consecuencia, una vez más, de la demanda creciente por servicios públicos de infraestructura y sociales —producto de la madurez política de la revolución industrial— y por el esfuerzo bélico. En efecto, entre 1920 y 1960, en promedio de los países desarrollados, la presión fiscal se duplicó con creces, el gasto público total creció más de un 50%, y el gasto social se triplicó (cuadro 1). Y nuevamente el impuesto a la renta respondió, creciendo hasta casi desvirtuarse pero reafirmando su capacidad de adaptarse a los cambios sociales y aprovechar los cambios tecnológicos.

c) *La “contrarreforma”: el retorno a tasas más bajas y bases más amplias*

Desde la posguerra y hasta fines de los años 1970 avanzó sin pausa la actividad estatal, materializada en la reconstrucción europea y el proyecto de “gran sociedad”<sup>5</sup> estadounidense. Sustentada en una versión exagerada del keynesianismo y en el crecimiento inicial de las economías planificadas, llevó la presión fiscal a niveles cercanos al 50% del producto interno bruto (PIB), y las tasas marginales superiores del impuesto a la renta hasta el 90%. La reforma de este impuesto en 1986 en los Estados Unidos, así como las reformas precedentes de la administración Thatcher en el Reino Unido, ensancharon las bases —reduciendo el gasto tributario, en especial los incentivos a las grandes empresas (*corporate welfare*)— y paralelamente bajaron las tasas, en lo que constituyó una “vuelta a los orígenes” del impuesto a la renta.

Una de las razones más importantes para rebajar las altísimas tasas tributarias en los países desarrollados —promedios superiores al 70% en los años 1970— fue mantener el ahorro y la inversión en un mundo cada vez más abierto. Estos países llevaban más de un cuarto de siglo de avances en la liberalización comercial y financiera. Los aranceles aduaneros medios eran inferiores al 5% y el desvío de comercio también había disminuido, aunque subsistían algunas barreras no arancelarias que afectaban especialmente a los productos agrícolas. La reducción de aranceles, sobre todo para los productos manufactureros, llevó a una paulatina desindustrialización de los países desarrollados, mientras a la vez se agudizaba la competencia internacional.

Es importante reconocer que en la apertura comercial y financiera también influyó la necesidad de favorecer a los nuevos sectores dinámicos (“nueva economía”). Con un comercio liberalizado y menos protección aduanera,

<sup>5</sup> Basada en el fin de la pobreza y la injusticia social (Lyndon Johnson) como complemento de la seguridad social masiva de Roosevelt.

CUADRO 1

**Países desarrollados: evolución de los ingresos del gobierno y del gasto público total y social, <sup>a</sup> alrededor de 1870 y en algunos años del siglo XX**  
(Porcentajes del producto interno bruto)

	Ingresos del gobierno				Gasto público total				Gasto público social			
	Circa 1870	1920	1960	1996	Circa 1870	1920	1960	1996	Circa 1880	1920	1960	1995
Alemania <sup>b</sup>	1,4	8,6	35,2	45,3	10,0	25,0	32,4	49,1	2,0	7,5	18,1	24,9
Australia	17,8	19,4	24,4	35,0	18,3	19,3	21,2	35,9	1,1	2,8	7,4	14,8
Austria <sup>b</sup>	...	9,0	37,9	47,8	10,5	14,7	35,7	51,6	...	3,7	15,9	21,4
Bélgica <sup>b c</sup>	11,6	17,0	30,3	49,8	...	22,1	30,3	52,9	1,3	2,6	13,1	27,1
Canadá <sup>b</sup>	4,1	16,6	26,0	42,7	...	16,7	28,6	44,7	1,3	1,3	9,1	18,1
España <sup>b c</sup>	9,4	5,8	18,7	39,0	...	8,3	18,8	43,7	0,3	1,7	13,9	19,0
Estados Unidos	7,4	12,4	27,6	31,6	7,3	12,1	27,0	32,4	1,1	2,2	7,3	13,7
Francia	15,3	17,9	37,3	50,3	12,6	27,6	34,6	55,0	1,3	2,4	13,4	26,9
Holanda <sup>b c</sup>	...	11,8	33,9	47,3	9,1	13,5	33,7	49,3	1,5	2,5	11,7	25,7
Irlanda	9,6	23,2	27,5	36,5	...	18,8	28,0	42,0	...	7,0	8,7	18,3
Italia	12,5	24,2	24,8	46,2	13,7	30,1	30,1	52,7	0,6	1,7	13,1	23,7
Japón	9,5	...	18,8	31,7	8,8	14,8	17,5	35,9	0,3	2,3	4,1	12,3
Noruega	4,3	11,5	32,4	51,4	5,9	16,0	29,9	49,2	1,2	3,9	7,8	27,5
Suecia <sup>b</sup>	9,5	7,2	32,5	62,1	5,7	10,9	31,0	64,2	2,0	3,6	10,8	33,1
Suiza <sup>b</sup>	...	3,8	23,3	36,4	16,5	17,0	17,2	39,4	2,8	2,2	4,9	18,9
Reino Unido	8,7	20,1	29,9	37,2	9,4	26,2	32,2	43,0	1,2	6,2	10,2	22,5
Promedio	9,3	13,9	28,8	43,1	10,7	18,3	28,0	46,3	1,3	3,4	10,6	21,7
Crecimiento <sup>%</sup>		49%	107%	50%		72%	53%	65%		160%	216%	105%

Fuente: Tanzi y Schuknecht (2000) y Lindert (2004).

<sup>a</sup> Incluye ayuda a la pobreza, desempleo, educación, pensiones, salud y subsidios a la vivienda.

<sup>b</sup> Las cifras de Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, España, Holanda (posteriormente los Países Bajos), Suecia y Suiza corresponden solo al gobierno central hasta 1937.

<sup>c</sup> Las cifras de Bélgica, Holanda (posteriormente los Países Bajos) y España corresponden solo al gobierno central hasta 1920.

el sector manufacturero vio disminuir su rentabilidad. Entonces, gravar los ingresos sobre bases amplias y con tasas bajas favoreció la toma de riesgo en las nuevas actividades: las finanzas, la tecnología del conocimiento y el entretenimiento. Así, se ampliaron las oportunidades de inversión para los grupos de mayores ingresos y las burocracias se volvieron más activas, auspiciando la aceptación del fin de determinados incentivos (privilegios).

La reducción de tasas que se aplicó en los años 1980 en esos dos mercados tan importantes, armonizados y en crecimiento, llevó a realinear el impuesto a la renta a escala planetaria en una economía mundial cada vez más interrelacionada. Así, en una década el promedio de las rebajas de tasas marginales superiores en el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) fue de casi 34% y en el correspondiente a las empresas, de casi 28%. Sin embargo, el rendimiento fiscal y la carga tributaria sobre los factores prácticamente no se alteraron.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Boscá, García y Taguas (2005) analizaron las tasas impositivas medias efectivas sobre el capital y el trabajo, utilizando una base de datos para 21 países de la Organización de Cooperación y Desarrollo

En definitiva, el viejo principio de tributación progresiva mediante impuesto a la renta se afirmó sin perder recaudación durante la administración Reagan, en convivencia con la revuelta contra el ensanchamiento del Estado.<sup>7</sup> Sin embargo, pese a haberse frenado el crecimiento estatal durante los años 1980, desde 1960 hasta el fin del siglo XX la presión fiscal creció un 50% y el gasto público social se duplicó (cuadro 1).

Económicos (OCDE) en el período 1965-2001. Del análisis surge que en los Estados Unidos la carga tributaria tanto sobre el capital como sobre el trabajo ha subido desde 1986, aunque la del trabajo creció un 13% más; en cambio, en el Reino Unido hubo una disminución en ambas tasas hasta 1997. En el resto de los países de la OCDE, las cargas tributarias sobre los factores de producción sufrieron cambios muy moderados. Además, datos de la OCDE y de la Unión Europea (15 países) revelan un ligero crecimiento de la recaudación del impuesto a la renta: entre los bienios 1979/1980 y 1989/1990 la recaudación pasó de 12,48 y 12,51% del PIB, respectivamente, a 13,1 y 13,8%.

<sup>7</sup> En los Estados Unidos el quintil más rico pagaba una tasa efectiva de 27,6% en 1980, la que pasó a 25,5% en 1990, en tanto que su participación en el ingreso antes de impuestos aumentó 4,3% en el mismo período (de 31,7% a 36,1%).

d) *La innovación que vino “del frío”: competitividad sin pérdida de equidad*

En la última década del siglo XX, las economías nórdicas, que se hallan entre las más competitivas del mundo, establecieron un tributo dual que otorga un tratamiento diferente a las rentas de un capital —tanto ahorro como inversión— cada vez más móvil, por razones administrativas y de eficiencia. Los nórdicos formalizaron el impuesto “dual a la renta” pero es justo reconocer, como se verá, que la mayoría de las legislaciones había ya introducido algún grado de dualidad en el tratamiento de las ganancias de capital e intereses, haciéndolo más benévolo.

A su vez, en las nuevas economías de mercado el impuesto a la renta se transformó en un impuesto (uniforme) de tasa única para toda clase de renta, con un mínimo no imponible alto que dotaba al impuesto de equidad vertical a la vez que excluía del gravamen a un alto porcentaje de la población. Esto último, junto con un número reducido de deducciones, facilitaba considerablemente la tarea de administraciones tributarias noveles. El

impuesto de tasa uniforme (*flat tax*) fue introducido en Estonia en 1994, pero adquirió más visibilidad cuando la Federación Rusa lo adoptó en el 2001. Lituania y Letonia siguieron a su vecino báltico en la primera ola de dicho impuesto y luego del 2004 este se extendió a Eslovaquia, Georgia, Rumania y Ucrania.<sup>8</sup>

Por primera vez el liderazgo de los cambios no ha sido de las potencias sino de economías pequeñas que tienen en la mira la competitividad internacional y no un enemigo político externo o interno. Con tales cambios se intenta mantener la naturaleza progresiva del impuesto y su capacidad de proveer fondos para financiar políticas sociales —en especial el creciente gasto en pensiones—, y para simplificar su cumplimiento y su control administrativo (frente a una institucionalidad débil y comparativamente en desventaja ante las grandes empresas multinacionales y regionales, al no contar con una efectiva cooperación entre jurisdicciones). Esta última evolución de la estructura del impuesto, en sus formas dual y uniforme, será analizada con más detalle en la sección siguiente.

### III

## Distintos modelos de imposición sobre la renta

En el mundo en general, y en América Latina en particular, convive una amplísima gama de modelos de impuesto a la renta en sus tres componentes: personal, empresarial e internacional. Esa gama va desde México, con un sistema impositivo sobre la renta tipo Haig-Simons, que incluye renta mundial, una sofisticada tributación sobre las rentas de capital ajustadas según la inflación y una completa integración entre el impuesto a la renta de las personas y el de las empresas, hasta Paraguay, con un impuesto cuasi uniforme, que presenta una tasa de 10% sobre la renta de las personas físicas —igual a la tasa general del IVA— y de 20% sobre la renta empresarial de fuente paraguaya.

A continuación se presenta un análisis comparativo de los cuatro modelos de impuesto a la renta vigentes: el sintético (o integral), el de tasa uniforme, el dual nórdico y, por último, el dual a la uruguaya.

#### 1. El impuesto a la renta sintético

Esta estructura del impuesto, también llamada integral, suma (integra) todas las rentas del contribuyente (el individuo o el núcleo familiar) y las grava según una

estructura de tasas marginales progresivas aplicadas a tramos de ingreso. El impuesto sigue la definición de renta en sentido amplio de Haig-Simons: consumo más cambio patrimonial en un período determinado.

Las ventajas teóricas de este modelo son claras aunque, como se verá más adelante, la realidad las ha cuestionado seriamente. Algunas de esas ventajas son: i) considerar “todas” las rentas (definición amplia de Haig-Simons), dar igual tratamiento a las rentas del trabajo y del capital, y otorgar deducciones en la base imponible y reducciones en la cuota impositiva por pagar, facilita la personalización del impuesto y respeta la equidad horizontal (es decir, que los contribuyentes con igual capacidad de pago efectivamente paguen lo mismo) y ii) conferir progresividad al impuesto mediante tasas marginales progresivas —equidad vertical—,

<sup>8</sup> Las tasas uniformes varían de un país a otro: se hallan entre 12% y 33% para el impuesto a la renta de las personas —con diferentes deducciones personales y por dependiente— y entre 16% y 37% para el impuesto a la renta de las empresas.

suponiendo que la administración tributaria lo recauda efectivamente, incluso con tasas marginales altas.

No obstante, como ya se dijo, la realidad ha puesto en entredicho estas bondades del IRPF sintético. Por ejemplo, su aplicación ha estado habitualmente asociada a deducciones “incentivadoras” (*pick and choose*), que pretenden inducir determinados comportamientos. Esto es, el gobierno señala dónde da las ventajas,<sup>9</sup> de acuerdo con sus decisiones de política, y el individuo elige. Más allá de si es o no pertinente tratar de inducir determinados comportamientos de los agentes económicos a través del sistema tributario, es evidente que un mayor número de deducciones implica una menor base imponible y, por lo tanto, si se quiere mantener el nivel de recaudación es preciso elevar las tasas marginales.

Si además se consideran las oportunidades que la liberalización financiera otorga al capital, el factor más móvil, el escenario para una fuga del ahorro está montado. Cuando el capital financiero (ahorro) se grava a tasas marginales muy altas —la tasa marginal es la que influye en la decisión de ahorrar—, sus perceptores, que pertenecen a los estratos más ricos, tienden a desplazar el ahorro hacia jurisdicciones de baja o nula tributación. Con esto, se rompe tanto la equidad horizontal como la vertical.<sup>10</sup> Como se verá, el modelo de impuesto a la renta dual de los países nórdicos puede considerarse una respuesta a esta fuga del ahorro asociada al IRPF.

Al problema anterior, se suma la complejidad administrativa del IRPF sintético. Por ejemplo:

- i) la maraña de deducciones origina altos costos de administración y/o cumplimiento;
- ii) para evitar los incentivos no deseados de la tributación clásica —doble impuesto sobre los dividendos, a nivel de empresa y a nivel personal— se ha buscado diferentes mecanismos de integración entre el impuesto a la renta empresarial y el personal, los que crean dificultades administrativas, y
- iii) la corrección del exceso de progresividad cuando se obtienen rentas irregulares también introduce problemas para la determinación de la base por períodos.

<sup>9</sup> Consideramos que existen básicamente dos tipos de deducciones (o créditos): las que pretenden mitigar el efecto del impuesto a la renta en el ahorro, y las que dan un tratamiento privilegiado a actividades con supuestas externalidades positivas (salud, educación, etc.), aunque es reconocido que la opción más eficiente es el gasto focalizado.

<sup>10</sup> La deducción especial por trabajo asalariado vigente en muchos países constituye una forma de compensación y un reconocimiento implícito de esta inequidad.

## 2. La respuesta a la complejidad administrativa del impuesto sintético: el impuesto uniforme (*flat tax*)

Frente a la complejidad administrativa del IRPF sintético, y para corregir las posibilidades de arbitraje generadas por la diferencia de tasas entre el impuesto a la renta sobre las empresas y aquel sobre las personas, Hall y Rabushka (1983 y 1995) propusieron una combinación de dos impuestos a la misma tasa:

- i) un impuesto sobre los flujos reales de las empresas (tipo *cash flow*), esto es, sobre las ventas (incluidas las exportaciones), menos los salarios, los insumos y la inversión (que se puede deducir totalmente en el momento de su realización), y
- ii) un impuesto sobre los salarios, a partir de un mínimo no imponible, con lo cual, pese a la tasa uniforme, se logra que sea en cierta medida progresivo.

El ahorro no se deduce en el momento de su realización ni tampoco se gravan posteriormente sus rendimientos. Esto es, no se gravan los intereses, dividendos ni ganancias de capital, y las empresas no pueden deducir los intereses pagados.<sup>11</sup> Dicho más claramente, en este esquema los bancos no pagan impuesto a la renta. Es fácil demostrar que, desde una perspectiva de ciclo de vida, este diseño grava el consumo.<sup>12</sup> Más aún, opera como un IVA de base imponible consumo, basado en el principio de origen y calculado por el método de sustracción.

La única semejanza importante entre el impuesto de tasa uniforme que han implantado algunos países —Estonia, Lituania, Latvia, Rusia, Serbia, Ucrania, Eslovaquia y Rumania— y el esquema de Hall y Rabushka, es la existencia de una tasa única sobre los salarios. Por el lado de las diferencias, las hay ante todo i) en la forma de establecer el mínimo no imponible; ii) en que algunos han gravado las rentas de capital y otros no, y iii) en que todos han mantenido el impuesto tradicional a la renta de las empresas, y no necesariamente a la misma tasa que el impuesto sobre las rentas del trabajo.

Aun estando lejos de la propuesta de Hall y Rabushka, el impuesto de tasa uniforme aplicado es más simple

<sup>11</sup> Los intereses constituyen una transferencia que no genera valor agregado en caso de que tenga lugar entre residentes. Al no ser deducibles, la tributación pierde importancia al determinar la combinación financiera óptima.

<sup>12</sup> Un impuesto a los salarios durante todo el ciclo vital, suponiendo que no queda acervo de ahorro final, equivale a un impuesto al consumo en valor presente. En el caso de haber ahorro remanente, esta observación sigue siendo válida si se agrega un impuesto sobre herencias y legados.

de administrar. Por ejemplo: i) son más sencillas las retenciones administrativas; ii) se elimina el problema de exceso de progresividad antes señalado cuando se obtienen rentas irregulares; iii) se reducen los incentivos para traspasar ingresos entre contribuyentes relacionados (cónyuges), aunque no desaparecen por completo debido a la existencia del mínimo no imponible; y, por último, iv) si la tasa del impuesto a la renta de las empresas se iguala a la que grava las rentas del trabajo (como en la República Eslovaca y Rumania), desaparecen los alicientes a que las personas constituyan empresas para reducir la carga impositiva sobre sus actividades económicas.

Ahora bien, como señalan Keen, Kim y Varsano (2006), la mayor simplicidad ganada por el impuesto a la renta en esos países no guarda relación con su estructura de tasa uniforme. Lo que se ha hecho es establecer un mínimo no imponible alto, definido en forma tal que deje fuera del impuesto a un alto porcentaje de la población, y admitir solo un limitado número de deducciones.

El principal problema del impuesto uniforme es que la tasa que permite mantener el nivel de recaudación anterior a la reforma resulta demasiado alta para las rentas de capital. Por lo tanto, este impuesto uniforme, como el sintético, desplaza el ahorro (es decir, causa fuga de capitales).

### **3. La respuesta a la fuga del ahorro: la “dualización” del impuesto sintético y el impuesto dual de los nórdicos**

Si la propuesta de Hall y Rabushka puede considerarse una respuesta a la complejidad administrativa del IRPF sintético, el sistema dual de impuesto a la renta que aplican los nórdicos bien puede considerarse una respuesta a la fuga del ahorro igualmente asociada al impuesto sintético. En rigor, como primera respuesta a esta movilidad del ahorro, durante los años 1980 se comenzó a incluir algún grado de dualidad en el tratamiento de las ganancias de capital y los intereses. En el caso de las ganancias de capital, la mayoría de los países establecieron una tasa diferencial menor que la tasa marginal superior del impuesto a la renta personal. Al respecto, el caso de los Estados Unidos es típico: las ganancias de capital realizadas en un período superior al año son gravadas con una tasa única de 15%. En cuanto a los intereses, los países en desarrollo comenzaron a establecer un sistema cédular con tasas más bajas. En América Latina lo hicieron, por ejemplo, Argentina, Brasil, Costa Rica y Nicaragua.

En los países nórdicos —Dinamarca, Finlandia Noruega y Suecia—, a la fuga del ahorro se sumaba el

problema de que sus sistemas integrales presentaban tasas marginales altas, muy superiores a las de otros países —hasta 73% en Dinamarca y Suecia—, y a la vez tenían bases tributarias estrechas. Esto último se debía a tratamientos especiales y exenciones para determinadas rentas del capital y a la deducción total de los intereses —en particular, los de préstamos para compra de vivienda— a dichas altas tasas marginales. Los tratamientos especiales para las rentas del capital eran parte de un (desordenado) intento de hacer más atractiva su tributación y evitar que, por falta de cooperación entre las administraciones tributarias, el ahorro se fugara. Pero el sistema integral así diseñado contenía incentivos fuertes para la elusión a través de la planificación fiscal, obtenía recaudaciones negativas por rentas del capital y su naturaleza progresiva resultaba ser más teórica que real (Picos Sánchez, 2003).

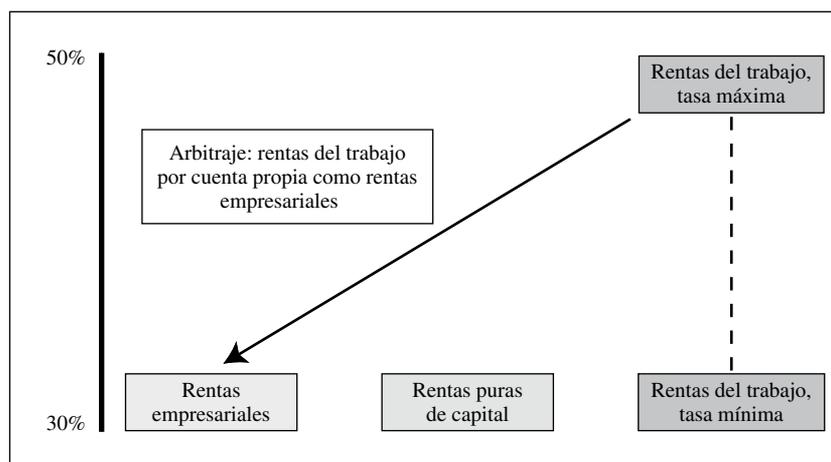
En consecuencia, entre 1987 y 1993 los países nórdicos formalizaron el impuesto dual a la renta. Básicamente, este impuesto grava separadamente las rentas del trabajo —a tasas progresivas— y las rentas del capital —a una tasa proporcional—, sean ellas empresariales o pasivas. Como muestra el gráfico 1, el impuesto dual nórdico “ancla” la tasa que grava las rentas empresariales y las rentas de capital (en torno al 30%), que a su vez es la tasa menor del impuesto a las rentas del trabajo, las que son gravadas de manera progresiva hasta tasas cercanas al 50%.

Con este diseño no hay oportunidades de arbitraje, ni abusando de rentas del capital en la obtención de rentas empresariales (ambas gravadas a la misma tasa), ni disfrazando rentas empresariales de rentas del trabajo (asignándose un salario en lugar de cobrar dividendos). No obstante, las personas físicas que obtienen ingresos mixtos —trabajan por cuenta propia— tienen un fuerte incentivo para disfrazar sus rentas del trabajo de rentas empresariales. Muchos expertos consideran que este es el talón de Aquiles del sistema dual nórdico.

Algo similar sucede en Chile, donde se aplica a las rentas empresariales un sistema de tributación basado en los retiros: se grava en 17% las utilidades retenidas, mientras que las distribuidas, que se integran en el IRPF sintético con el resto de las rentas del contribuyente, pueden quedar afectas a la tasa marginal mayor, del 40%. Esta importante diferencia genera un fuerte incentivo para retener utilidades. Según datos del Servicio de Impuestos Internos (SII) chileno, existen más de 30.000 sociedades de inversión creadas exclusivamente para administrar utilidades retenidas y más del 50% de las utilidades no distribuidas se acumulan en este tipo de sociedades. Este “costo de diferimiento” —más crudamente

GRÁFICO 1

## Impuesto a la renta dual nórdico



Fuente: elaboración propia.

descrito como rentas de personas físicas disfrazadas de rentas empresariales— es de más de 2% del PIB, siendo la recaudación del IRPF algo menor que esa cifra (SII, 2006). Esta renuncia fiscal sorprende si se considera que el gasto tributario es de tan solo 0,6% del PIB en el impuesto a la renta empresarial y de 0,9% en el IVA, que recauda el 8,5% del producto interno bruto.

#### 4. El impuesto a la renta dual a la uruguay

Contrariamente a lo que suele afirmarse, antes de la reforma tributaria que entró en vigor en julio de 2007, Uruguay ya tenía un impuesto a la renta personal; más precisamente, un sistema impositivo sobre la renta de tipo cédular incompleto, por el cual diversos impuestos gravaban determinadas rentas a diferentes tasas, mientras otras rentas no eran alcanzadas. Por ejemplo, el impuesto a las retribuciones personales (IRP) afectaba a salarios, pensiones y seguro de desempleo; el impuesto a las comisiones alcanzaba a un gran número de prestadores de servicios no profesionales (despachantes de aduana, corredores de cambio, vendedores, etc.); la renta de las empresas unipersonales estaba gravada por el impuesto a la renta empresarial. Pero otras rentas, como las correspondientes a servicios profesionales, intereses, alquileres y ganancias de capital, no estaban gravadas.

Esta tributación sobre la renta se complementaba con una serie de impuestos menores, poco eficientes (causan distorsiones) y/o con alto costo de administración y cumplimiento. Gran parte de ellos surgieron de

las continuas “reformas fiscales” de los años 1990, en rigor ajustes menores que deterioraron la calidad del sistema tributario. En los trece años del período 1990-2002 se establecieron trece impuestos, exactamente a razón de uno por año.<sup>13</sup> La introducción del impuesto dual permitió derogar la mayoría de ellos.

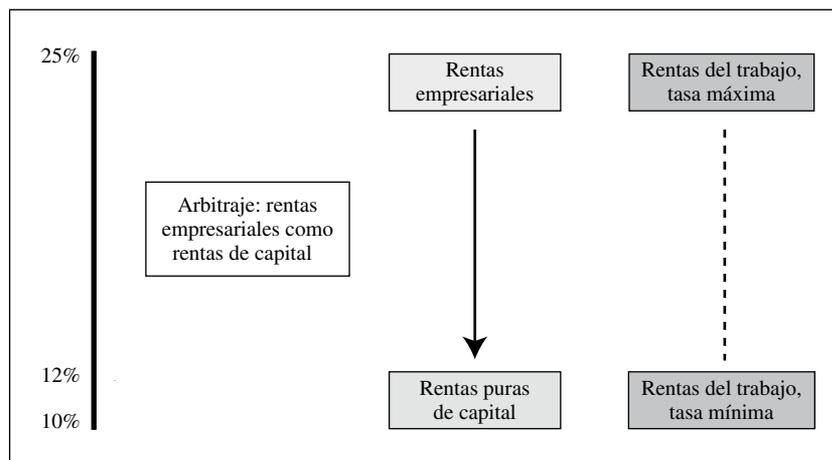
La necesidad de resolver los problemas de diseño del sistema cédular incompleto de tributación sobre la renta fue una de las razones que llevó a redefinirlo. Entre esos problemas se hallaban los siguientes:

- i) el sistema no era global, es decir, no gravaba todas las rentas. Esto implicaba una clara violación del principio de equidad horizontal (igual tratamiento para contribuyentes de igual capacidad contributiva);
- ii) no aseguraba la equidad vertical, pues la mayoría de las rentas del trabajo, incluido el trabajo empresarial, tributaba a tasas altas, mientras que la mayoría de las rentas del capital, percibidas por los estratos de mayores ingresos, estaba exenta;
- iii) por tratarse de un grupo de impuestos sobre diferentes bases y a diferentes tasas, creaba múltiples posibilidades de arbitraje: por ejemplo, en el caso de los préstamos (*back to back*), por los cuales

<sup>13</sup> Por citar algunos: impuesto de contribución al financiamiento de la seguridad social (COFIS, que equivale a un IVA mayorista), impuesto a los activos de las empresas bancarias (IMABA), impuesto de control del sistema financiero (ICOSIFI), impuesto a las tarjetas de crédito, impuesto a las cesiones de deportistas, impuesto a las ventas forzadas, impuesto a los sorteos, impuesto a la compraventa de bienes muebles en remate público.

GRÁFICO 2

## Impuesto a la renta dual a la uruguayaya



Fuente: elaboración propia.

los propietarios prestan —interés exento— por interpuesta persona a su empresa —interés deducible—. Esto se refleja en la razón entre la renta empresarial y el patrimonio en los años 1993-1997: mientras que para la industria y los servicios esa razón se aproximó al 3,5% en promedio, para los bancos fue de 0,08%, es decir, inferior al uno por mil (Barreix, 2003).

El nuevo impuesto a la renta dual a la uruguayaya toma del sistema dual nórdico la idea central de gravar separadamente las rentas del trabajo, con tasas progresivas, y las rentas del capital, con una tasa proporcional. Es decir, establece una tasa impositiva menor para los rendimientos del capital (intereses, dividendos y utilidades, alquileres, ganancias de capital), igual a la tasa marginal inferior que grava las rentas del trabajo. Esta tasa constituye el “ancla” del sistema, la tasa mínima a la cual se comienza a gravar las rentas.<sup>14</sup> A su vez, la tasa marginal máxima que grava las rentas del trabajo es igual a la tasa que grava las rentas (netas) empresariales.

El debate político en Uruguay llevó a determinar que la tasa única liberatoria<sup>15</sup> sobre las rentas del capital sería de 12% y que, por lo tanto, no sería igual a la tasa marginal menor sobre las rentas del trabajo, de 10% (gráfico 2). Estas rentas del trabajo tributan hasta 25%, tasa que es a su vez la que grava las rentas empresariales.

El impuesto dual a la uruguayaya, por lo tanto, limita la posibilidad de arbitraje que ofrece el sistema dual de los nórdicos, al punto de dejar libre la opción de acogerse al impuesto a la renta empresarial o al impuesto a la renta de las personas físicas, en el caso de las personas físicas que presten servicios profesionales u obtengan rentas de tipo empresarial. El sistema está ideado de modo que, por ejemplo, un contribuyente autónomo pueda optar entre tributar como empresa, pagando una tasa nominal de 25% sobre su renta neta (deduciría todos los gastos admitidos a las empresas) o bien tributar como persona física y pagar lo correspondiente a los tramos de rentas del trabajo, cuya tasa marginal superior es también de 25%; en este último caso no puede descontar los gastos que corresponden a la actividad empresarial, sino solo los personales (aportes a la seguridad social, a la salud de sus hijos y un porcentaje fijo por gastos, de 30%). Si el contribuyente autónomo es “grande” (por ejemplo, contrata profesionales y tiene una gran infraestructura)

<sup>14</sup> Se reconoce que las ganancias de capital y las regalías no son rentas brutas. Por ello, en Barreix y Roca (2005) se propuso gravarlas con una tasa mayor (15%), pero por razones administrativas, en especial respecto de rentas internacionales, se optó por una tasa uniforme. Conviene destacar que también se propuso gravar a esta tasa la asistencia técnica prestada por no residentes y los dividendos girados al exterior.

<sup>15</sup> La retención efectuada en la fuente tiene carácter definitivo y exime de declaración e identificación.

seguramente tributará como empresa para deducir los gastos. Si es “pequeño”, quizás lo favorezca tributar como persona física, lo cual hace sentido económico porque seguramente en su actividad predomina el factor trabajo (y el sistema no persigue castigarlo haciéndolo tributar como si su actividad fuese predominantemente empresarial). Esto no es arbitraje; para que exista arbitraje, tiene que haber una estrategia dominante por la cual el contribuyente siempre gana disfrazándose.

Por otra parte, el posible arbitraje entre rentas empresariales y rentas brutas de capital se resuelve con las reglas habituales de la tributación sobre la renta de las empresas.<sup>16</sup> La solución por la que optó la reforma para evitar el arbitraje entre intereses —gravados al 12%— deducidos para la determinación de la renta empresarial —gravada al 25%— es exigir que la deducción se ajuste a la proporción entre la tasa a la que se grava el capital mediante retención liberatoria y la tasa para la renta empresarial (o sea, 12/25).

Finalmente, el sistema dual a la uruguayana toma del impuesto de tasa uniforme la característica de fijar un mínimo no imponible que deje fuera del impuesto a un alto porcentaje de la población (60%) y la de permitir solo un limitado número de deducciones, facilitando así su administración y evitando la erosión de la base imponible —y la acción de los *lobbies*—, que sí se dan con el modelo sintético, especialmente en América Latina.<sup>17</sup>

La reforma del impuesto a la renta de personas físicas en España, formulada en enero de 2006 y vigente desde el 1° de enero del 2007, implementó un modelo dual más próximo al impuesto dual “a la uruguayana” que al dual nórdico. En efecto, la tasa mínima a la que se comienza a gravar las rentas recae sobre las rentas de capital (18%), y es cercana a la tasa marginal mínima que grava las rentas del trabajo (24%). A su vez, la tasa marginal superior sobre las rentas del trabajo es de 43%; esta tasa, dadas las deducciones admitidas y el gravamen

sobre los dividendos, desalienta que las personas físicas se vuelvan empresas (gravadas al 30%) para llevar a cabo sus actividades económicas. Respecto al posible abuso de intereses en la obtención de rentas empresariales, se confía en las reglas de capitalización débil.

En este punto del análisis de modelos impositivos cabe preguntarse por qué se eligió un sistema dual para Uruguay. La respuesta es que en la decisión influyeron razones de carácter administrativo y razones de eficiencia.

Entre las razones administrativas están las siguientes: en primer lugar, en el contexto de un Mercosur incompleto, Uruguay se ve obligado a seguir una estrategia de “país chico”, que apunta a captar el ahorro externo, en contraposición a la de “país grande” seguida por Argentina y Brasil, que apunta en cambio a captar la inversión extranjera directa. Esta estrategia no admite tasas marginales altas como las del modelo sintético tradicional. En el mismo sentido, la tasa uniforme necesaria para recaudar el rendimiento de la imposición a la renta (empresas, personas y no residentes) que se estima rendiría el impuesto dual “a la uruguayana” estaría en el entorno del 19%; esta tasa resultaría muy alta sobre las rentas del capital, con lo cual se alentaría la fuga de ahorro.

En segundo lugar, la baja calidad de la administración tributaria de Uruguay exige simplicidad en el nuevo sistema de tributación sobre la renta. El modelo aprobado es fácil de cumplir y fiscalizar porque:

- i) grava las rentas del capital con una tasa uniforme de retención liberatoria, sean ellas percibidas por residentes o por no residentes;
- ii) deja fuera del impuesto un 60% de la población total, de modo que un quinto de la población que era alcanzado por el impuesto a las retribuciones personales (IRP) —que fue eliminado— no se verá afectado por el impuesto dual; además, el 80% de este impuesto será pagado por el 20% más rico de la población;
- iii) establece pocas deducciones (solo tres: los aportes a la seguridad social, los aportes al seguro de salud y las deducciones por hijo o dependiente), las que son fáciles de determinar;
- iv) evita el arbitraje tributario entre los diferentes tipos de renta y/o naturaleza jurídica de los contribuyentes, con lo que se reducen los incentivos a la evasión y no se generan cambios en la cartera de ahorros, y
- v) capta más ingresos que el impuesto cedular incompleto y, por lo tanto, permite eliminar tributos ineficientes (IMABA, COFIS y otros), simplificando el sistema.

<sup>16</sup> Aplicando el método del crédito pago en la renta de capital retenida, conjuntamente con reglas de capitalización débil (*thin capitalization rules*) en intereses y/o límites de deducción en las rentas de capital al determinar la renta empresarial.

<sup>17</sup> En la base imponible constituida por las rentas del trabajo, el mínimo no imponible individual es aproximadamente de 70% del PIB per cápita, es decir, más de dos veces el valor de la canasta utilizada para determinar la línea de pobreza absoluta. No se contempla un mínimo no imponible en la base de rentas del capital y tampoco, por razones de secreto bancario, se admite la compensación de rentas de capital (excepto alquileres). Las deducciones autorizadas en la base formada por las rentas del trabajo son los aportes a planes de pensiones (obligatorios y voluntarios) y los gastos en salud del contribuyente y de sus hijos menores de edad, con un límite.

En tercer lugar, el diseño propuesto permite a Uruguay mantener el secreto bancario (tributario) y a la vez no ser considerado un paraíso fiscal.

Es necesario dejar constancia de que no somos partidarios del secreto bancario. Este genera una asimetría de información —que a su vez crea una falla de mercado (Stiglitz y Grossman, 1980)—, privando a otro país socio de la posibilidad de gravar o de combatir el fraude fiscal y, por lo tanto, de financiar parte de su gasto público. En esencia, esto significa exportar una base imponible (Tanzi, 2001). Sin embargo, consideramos que la situación actual del Mercosur obliga a que Uruguay utilice el secreto tributario (bancario) como herramienta de negociación. En efecto, en la medida en que el Mercosur no es percibido como una unión aduanera consolidada —no tiene una política comercial común, no tiene un régimen serio de solución de controversias y se abusa de los controles aduaneros—, la inversión tenderá a dirigirse al mercado mayor, principalmente a Brasil y luego a Argentina, lo que se reforzará con los incentivos que otorgan estos países. Por ese motivo, Uruguay recibe significativamente menos inversión extranjera directa, aproximadamente 3%, que su participación en el PIB del bloque (cerca de 5%).

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos define los paraísos fiscales utilizando un criterio principal: la muy baja o nula tributación sobre las rentas del ahorro (OCDE, 2005). El impuesto dual “a la uruguayaya”, al gravar con tasas liberatorias significativas los ingresos de capital, elimina toda posibilidad de que Uruguay sea considerado un paraíso fiscal, pues incumple el citado criterio. Esto reafirma la seguridad jurídica, a la vez que la tasa liberatoria permite mantener el anonimato del depositante. En consecuencia, el país pasa a ser aún más atractivo para el ahorrista interno o externo, que toma decisiones sopesando la combinación de rentabilidad y seguridad.

En cuanto a los argumentos de eficiencia, Feldstein (2006) señala que al gravar las rentas del capital con tasas altas se originan dos tipos de problemas:

- i) la pérdida de eficiencia asociada a un impuesto sobre el ahorro no debe medirse por la disminución de su nivel actual sino por la reducción de consumo futuro que el ahorro actual podrá comprar, siendo por tanto significativamente mayor que la pérdida habitualmente estimada; y
- ii) una alta tributación sobre las rentas del capital origina ineficiencias en su localización. Por ejemplo, una alta tasa sobre los dividendos induce a no distribuirlos (efecto *lock in*) y, en consecuencia: uno, genera pérdida de eficiencia en la selección de inversiones; dos, desestimula la disciplina de los directivos, que tienen acceso privilegiado a financiamiento propio, y tres, puede incluso llevar a una menor recaudación de la que se obtendría gravando la inversión (o el consumo).<sup>18</sup>

Como ya se dijo, el caso de Chile es paradigmático en este sentido. El fuerte incentivo que significa la diferencia entre las tasas que gravan las utilidades no distribuidas (17%) y las distribuidas (hasta 40%), lleva a que, según estimaciones del Servicio de Impuestos Internos, las utilidades retenidas totalicen un 2% del PIB (SII, 2006). Además, según Cantallopis, Jorrat y Scherman (2007), las utilidades retenidas están más fuertemente concentradas que las demás rentas, lo que evidencia la pérdida de equidad vertical asociada a este diseño.

<sup>18</sup> Por su parte, Boadway (2005) resume los siguientes argumentos en favor de reducir el impuesto a las rentas de capital: i) hay externalidad positiva cuando la inversión está ligada a la innovación, en conformidad con los estudios disponibles sobre el crecimiento endógeno; ii) existe una tendencia sistemática a ahorrar por debajo del ahorro óptimo, lo que parece irracional (en la práctica, es posible que los individuos estén actuando estratégicamente, anticipando que el Estado o un filántropo los ayudará), y iii) al gravar las rentas del capital se discrimina contra los hogares con ingreso fluctuante; por lo tanto, el ahorro opera como una forma de aplanar su consumo. En teoría, gravar las rentas de capital a una tasa más reducida equivale a aplicar tasas diferentes al consumo presente y al futuro.

## IV

### Progresividad y capacidad redistributiva del impuesto dual “a la uruguay”

La necesidad de mantener una carga tributaria de aproximadamente 30% del PIB hace que la tributación indirecta (15% del PIB en 2005) y las contribuciones a la seguridad social (7%) tengan una alta participación en la estructura tributaria, lo que la vuelve regresiva. Esta es una segunda razón por la cual resulta necesario introducir el impuesto a la renta personal de carácter global y progresivo con el fin de atemperar estos efectos adversos sobre la equidad, máxime cuando el estrecho ingreso fiscal disponible<sup>19</sup> libera muy pocos recursos para financiar gasto público social redistributivo, que es el instrumento más idóneo. En efecto, el ingreso fiscal disponible del país, definido como los ingresos tributarios (30,4% del PIB en 2005) menos los “gastos comprometidos” —el gasto en seguridad social (11,4%) y el pago de intereses de la deuda pública (4,5%)— es actualmente de 14,6% del PIB, habiendo sido de tan solo 10% del PIB en el 2003.

<sup>19</sup> Véase Villela, Roca y Barreix (2005).

Corresponde, por lo tanto, hacer ahora algunas observaciones respecto a la progresividad y efecto redistributivo del nuevo IRPF dual. Los resultados que se presentan en el cuadro 2 son producto de un ejercicio de microsimulación estático y sin utilizar funciones de comportamiento realizado con microdatos correspondientes al 2004, tomados de la Encuesta Continua de Hogares (INE, 2004). Los detalles metodológicos de dicho ejercicio se encuentran en Barreix y Roca (2006).

Tanto la tasa media del IRP como la del impuesto dual crecen a medida que se pasa en la escala de ingresos desde los deciles más pobres a los más ricos. No obstante, este crecimiento es mucho más marcado en el caso del impuesto dual, lo que se reafirma considerando el índice de Kakwani que, a diferencia de la progresión de la tasa media, es un indicador global de progresividad.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Índice de Kakwani = cuasi Gini (IRPF) - Gini (ingreso antes de la política fiscal). El ingreso antes de la política fiscal, también llamado autónomo, es aquel aún no afectado por los impuestos ni por

CUADRO 2

#### Uruguay: impuesto a las retribuciones personales (IRP) e impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF) dual, por deciles

	Tasas medias efectivas (%)		Proporción de la recaudación del impuesto respectivo que paga cada decil (%)	
	IRP	IRPF dual	IRP	IRPF dual
Decil 1	0,23	0,10	0,3	0,1
Decil 2	0,70	0,22	1,3	0,2
Decil 3	1,05	0,48	2,4	0,5
Decil 4	1,36	0,91	3,5	1,0
Decil 5	1,60	1,31	4,7	1,7
Decil 6	1,84	1,89	6,4	2,8
Decil 7	2,13	2,73	8,6	4,8
Decil 8	2,51	3,94	12,5	8,5
Decil 9	2,89	6,22	19,1	17,8
Decil 10	3,21	11,23	41,3	62,7
Índice de Kakwani	0,1973	0,3887		
Índice de Reynolds-Smolensky	0,0047	0,0222		
Transferencia desde el 10% más rico	0,27%	1,86%		
Transferencia desde el 20% más rico	0,35%	1,99%		
Transferencia desde el 50% más rico	0,24%	1,11%		

Fuente: Barreix y Roca (2006).

Como se ve en el cuadro 2, el hecho de que el índice de Kakwani del impuesto dual (0,3887) sea mayor que el correspondiente al IRP (0,1973) evidencia la mayor progresividad de aquel.

En cuanto a la capacidad redistributiva, considérese el índice de Reynolds-Smolensky, indicador global de la capacidad redistributiva (cuadro 2).<sup>21</sup> Al ser mayor el índice asociado al impuesto dual (0,0222) que el asociado al IRP (0,0047), el primero causa una mejoría en la distribución del ingreso de más de 2 puntos del coeficiente de Gini, superior a la mejoría de medio punto del Gini que origina el IRP, lo que permitiría identificar al IRP como (cuasi) neutral. La introducción del impuesto dual determina una transferencia de 2% del ingreso total (después del IRPF) desde el 20% de hogares más ricos al 80% restante.

La clara superior capacidad redistributiva del IRPF sobre el IRP también se ve cuando se compara el porcentaje de la recaudación del impuesto respectivo que paga cada decil. En efecto, el 40% más pobre de los hogares paga un 7,4% del IRP y pasará a pagar el 1,7% del nuevo IRPF. A su vez, el 20% más rico de la población paga el 60,4% del IRP y pasará a pagar el 80,5% del IRPF. Cabe subrayar que mientras el IRP recauda el 0,87% del PIB, el IRPF recaudará aproximadamente el 2,4%.

Luego de este análisis, formularemos dos observaciones a manera de conclusión. En primer lugar, al estimar el efecto del sistema tributario de la Unión

Europea (15 países) en la distribución del ingreso para 2001 se obtiene una mejoría de 2,5 puntos del coeficiente de Gini. En la comparación con el impuesto dual en Uruguay que, como se vio, implica una disminución de 2,2 puntos de dicho coeficiente, es importante poner de relieve dos aspectos de por sí notorios: la mayor carga tributaria que significa el impuesto a la renta personal —progresivo y redistributivo— en la Unión Europea, y el fuerte peso de dicho impuesto en la recaudación tributaria de este bloque. No debe subestimarse, por lo tanto, el efecto redistribuidor del nuevo impuesto dual en Uruguay.

Y en segundo lugar, dado que la disminución de la tributación indirecta que ha introducido la reforma tributaria<sup>22</sup> será financiada con la recaudación del impuesto dual a la uruguaya, conviene mirar el efecto que tendría la reforma en su conjunto sobre la equidad. En ese sentido, mientras que el sistema tributario anterior a la reforma era regresivo (índice de Kakwani = -0,0088), el sistema posterior a la reforma es progresivo (índice de Kakwani = 0,0993). Por otra parte, mientras que el sistema tributario anterior a la reforma empeoraba la distribución del ingreso (índice de Reynolds-Smolensky = -0,0012), el nuevo sistema tributario claramente la mejora (índice de Reynolds-Smolensky = 0,0167). En otras palabras, la introducción del impuesto dual a la uruguaya hace que el conjunto del sistema tributario se torne progresivo y redistributivo (Barreix y Roca, 2006).

## V

### Los pilares tributarios en América Latina: la necesidad de recaudar el impuesto a la renta

#### 1. Una tipología simple de los sistemas tributarios vigentes

Las estructuras tributarias responden básicamente a tres factores: i) el modelo de inserción internacional; ii) el

nivel, la calidad y la sostenibilidad del gasto público, y iii) el desempeño de la administración tributaria en un sentido amplio.<sup>23</sup> Para establecer una tipología de los diferentes sistemas tributarios contemporáneos, proponemos identificar sus pilares tributarios (y sus complementos), definiendo como pilar tributario aquel

las transferencias públicas. El cuasi Gini del impuesto se calcula de manera similar al Gini del ingreso, pero sobre la curva de concentración del impuesto. De ahí la distinción semántica. Si  $K > 0$ , esto es, si el IRPF se distribuye más inequitativamente que el ingreso antes de la política fiscal, el impuesto contribuye a disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso y, por lo tanto, es progresivo. Si, por el contrario,  $K < 0$ , el impuesto será regresivo.

<sup>21</sup>  $RS = \text{Gini (ingreso antes de la política fiscal)} - \text{Gini (ingreso después del IRPF)}$ . Si  $RS > 0$ , la desigualdad en la distribución del ingreso ha disminuido luego de la introducción del IRPF y dicho impuesto será, por lo tanto, progresivo. Lo contrario sucede si  $RS < 0$ .

<sup>22</sup> Eliminación del COFIS (IVA mayorista de 3%), reducción de la tasa básica del IVA desde el 23% al 22% y de la tasa mínima desde el 14% al 10%.

<sup>23</sup> La administración tributaria en este caso obedece a un concepto más amplio que el tradicional, y puede considerarse un "sistema de instituciones tributarias". Este sistema comprende no solo la agencia de impuestos internos y la aduana sino también otras instituciones que abarcan desde los catastros y los registros de propiedad hasta el poder judicial.

impuesto que es capaz de generar ingresos significativos y estables, y que se aplica a una base amplia, que refuerza su neutralidad y elasticidad.

Esta tipología es dinámica. Así, por ejemplo, los impuestos a las importaciones constituían un pilar tributario tras la crisis de fines de los años 1920 (la Gran Depresión), tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados. En esa época recaudaban cerca del 25% de los ingresos fiscales, pero en las economías abiertas de hoy han perdido capacidad recaudatoria.

Consideramos que actualmente existen tres pilares tributarios y tres complementos. Los tres pilares tributarios son: i) el impuesto a la renta (en rigor, el sistema de imposición a la renta); ii) los impuestos generales al consumo (IVA y otros sobre ventas al detalle); y iii) las contribuciones a la seguridad social (con la variante de regímenes privados y mixtos). En tanto, los complementos son: i) los impuestos sobre recursos naturales renovables y no renovables; ii) los impuestos al patrimonio (propiedad, en particular la inmueble), a los activos personales y a la transmisión de patrimonio (principalmente herencias y legados), y iii) los impuestos específicos al consumo.

## 2. Reforzando los pilares tributarios

La comparación de los pilares tributarios que cimentan la sostenibilidad fiscal de América Latina, por un lado, y de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por otro, nos permite guiar el análisis. El cuadro 3 muestra que las mayores diferencias entre estos dos grupos de países se originan en el gravamen a la renta personal y las contribuciones a la seguridad social; en cambio, el IVA y el impuesto a la renta empresarial lucen relativamente similares, pese a las importantes disparidades de desarrollo e ingreso entre ambos grupos.

No desarrollaremos aquí las razones por las cuales consideramos que los que hemos llamado complementos no tienen posibilidades de convertirse en pilares tributarios en América Latina. Solo señalaremos que los impuestos sobre los recursos naturales presentan una alta variabilidad (Jiménez y Tromben, 2006); los impuestos al patrimonio empresarial y sobre herencias y legados tienden a eliminarse en el mundo y los impuestos selectivos tienen una fuerte limitante, el contrabando, y/o son regresivos (salvo aquel sobre la gasolina). Y si bien América Latina tiene una asignatura pendiente en los impuestos a la propiedad, en especial de inmuebles y vehículos, el aumento de la recaudación en estos es limitado (1% o 2% del PIB).

CUADRO 3

### Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y América Latina: pilares tributarios, 2004 (Porcentajes del producto interno bruto)

	OCDE	América Latina <sup>a</sup>
Ingreso tributario <sup>b</sup>	35,9	20,2
Impuesto al valor agregado (IVA) <sup>c</sup>	6,7	5,8
Impuesto a la renta	12,5	3,8
A la renta empresarial	3,4	2,6
A la renta personal	9,1	1,2
Seguridad social <sup>d</sup>	9,3	2,8

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

<sup>a</sup> Incluye ingresos por recursos del petróleo en Colombia, Ecuador, México y Rep. Bolivariana de Venezuela; minerales en Chile y Bolivia, e hidroelectricidad en Paraguay.

<sup>b</sup> Incluye seguridad social (pensiones).

<sup>c</sup> Incluye el impuesto sobre la circulación de mercaderías y prestación de servicios (ICSM) en Brasil.

<sup>d</sup> Incluye contribuciones a los sistemas públicos.

## 3. Los impuestos al trabajo para financiar pensiones no tienen futuro

Creemos que la tributación sobre los salarios para financiar pensiones tiene una potencialidad recaudatoria casi nula en América Latina. En economías abiertas y competitivas con alto y creciente desempleo crónico —cercano al 10% en promedio—, el componente no capitalizable de la contribución a la seguridad social es simplemente una carga más sobre el factor trabajo que recarga el salario y/o genera una menor ocupación.

En primer lugar, si mediante la liberalización comercial se cumplen los resultados del teorema de Hecksher y Ohlin, los precios de los insumos transables tienden a igualarse y los países exportarán los bienes que hacen uso intensivo de su factor abundante e importarán los bienes que hacen uso intensivo de su factor escaso. Al mismo tiempo, por el teorema de Stolper y Samuelson, un incremento en el precio relativo de un bien conllevará un crecimiento de la rentabilidad del factor usado más intensivamente en su producción y una caída en la rentabilidad del otro factor. Para los países latinoamericanos, esto se materializa en el crecimiento del sector de los productos primarios (bienes agrícolas y recursos naturales no renovables) y una caída parcial del sector industrial, dominado por los

países asiáticos en los que abunda la mano de obra.<sup>24</sup> En efecto, los sectores económicos tradicionalmente generadores de empleo en la región, el industrial y el de comercio formal, han perdido participación en la composición del PIB en los últimos 35 años (4,2% y 6,6%, respectivamente). El factor beneficiado ha sido el capital (sectores primarios que hacen uso intensivo de capital) y ha habido una pérdida relativa en la rentabilidad del factor trabajo.

A la vez, existe una tendencia a sustituir la mano de obra por tecnología (FMI, 2007). En particular, los avances en la agricultura, la informática y la robótica reducen el número de trabajadores no calificados. Es claro que a los trabajadores de América Latina, región con un magro gasto público en educación (menos de 3% del PIB) y una esquelética inversión en investigación y desarrollo (0,3% en promedio), les será cada vez más difícil competir por el trabajo y el salario con la mano de obra mejor calificada no solo de los países de la OCDE sino también de las nuevas economías de mercado del ex bloque soviético y de India.

Por lo anterior, y ante las crisis efectivas y potenciales de los sistemas de reparto de la seguridad social de algunos países, el principio (público) de solidaridad (intergeneracional) ha sido complementado con el sistema (privado) de equivalencia estricta entre la contribución y el nivel de la pensión (sistema individual actuarial), optando varios países por sistemas mixtos o paralelos. Si bien la presión de los sistemas de pensiones todavía no es un problema en algunos países latinoamericanos, porque todavía tienen una base amplia en la pirámide poblacional, el futuro es preocupante.

En efecto, se observa una caída de la tasa bruta de natalidad de casi 50% (de 42 a 21 por cada mil habitantes), en paralelo con un aumento de 38% de la esperanza de vida al nacer (de 51,8 a 71,9 años) en dos generaciones (quinquenio de 1950-1955 comparado con el de 2000-2005). Como resultado, disminuirá el componente laboral en el conjunto de los contribuyentes y al mismo tiempo se ampliará de manera exponencial la proporción de potenciales demandantes (pensionistas), a lo que debe sumarse la carga constituida por la deuda de la seguridad social y la deuda financiera (bruta) del sector público no financiero, estimadas en promedio en 86% y 48% del PIB, respectivamente.

En síntesis, las tendencias señaladas hacen muy poco probable que los impuestos sobre el trabajo destinados a financiar pensiones puedan alcanzar el nivel de recaudación requerido para ser un pilar de la estructura fiscal.

#### 4. El IVA, buen recaudador y mal redistribuidor

En América Latina no han sido pocos los intentos de hacer que el IVA, a través de exoneraciones y tasas diferenciales, desempeñe un papel redistribuidor del ingreso. A nuestro juicio, los resultados de esos intentos no solo son marginales sino que se traducen en un alto gasto tributario que favorece también a los deciles más altos, con lo que se pierden recursos que, focalizados en el gasto público social, sí tendrían efectos redistribuidores.

En este sentido, el caso de México resulta muy ilustrativo (cuadro 4). El IVA de México resulta progresivo incluso cuando se considera el ingreso como indicador de bienestar. Por ejemplo, para los deciles más ricos el 60% del gasto está gravado a la tasa general y solo el 10% a tasa cero, mientras que para los deciles más pobres estos porcentajes son, respectivamente, de 41% y 38%. No obstante, aunque el gasto tributario implícito en este diseño es de 2% del PIB, su capacidad redistribuidora es poca: después de impuesto solo hay una transferencia de 0,15% del ingreso total desde el 50% más rico al 50% más pobre. Por el contrario, el impuesto a la renta personal, que recauda aproximadamente 2,4% del PIB, tiene un efecto redistribuidor más de 10 veces superior y el programa “Progresión-Oportunidades” —de gasto público focalizado en aliviar la pobreza— logra un efecto redistribuidor similar al del IVA pero con un costo fiscal ocho veces menor. Por lo demás, la “progresividad sin redistribución” del IVA tiene un costo: el 54% de los beneficios de la tasa cero son percibidos por los deciles de más altos ingresos, y solo un 3,5% por los más pobres. Parece claro, por lo pronto, que eliminar este beneficio mejoraría significativamente la recaudación, permitiendo incluso compensar con gasto público a los perdedores y evitar así un fuerte deterioro de la equidad.

El cuadro 4 muestra en su apartado A que el efecto regresivo del IVA es moderado; en el apartado B, que su efecto redistributivo es casi nulo pese a tener un buen nivel de recaudación, y en el apartado C, que como el consumo está concentrado en los deciles más altos, las exoneraciones tienen un altísimo costo fiscal.

En definitiva, el IVA es un impuesto para recaudar y no para redistribuir, por lo que debe tender a la mayor neutralidad y simplicidad posibles para favorecer su cumplimiento y así afirmarlo como pilar del sistema,

<sup>24</sup> Y además aplican políticas como las de tipo de cambio administrado, estímulos a la inversión, entre otras, y tienen menor nivel de sindicalización.

CUADRO 4

**América Latina (nueve países): equidad del impuesto al valor agregado**  
(Considerando deciles según el ingreso per cápita)

	Colombia	Ecuador	Argentina	Uruguay	México	Honduras	Costa Rica	Guatemala	Panamá
<i>A. Progresividad</i>									
Tasa efectiva impuesto/ingreso (en %)									
Primer decil pobre	10,8	4,6	11,7	9,5	1,1	12,7	5,4	20,2	4,6
Segundo decil pobre	8,6	4,2	9,2	8,9	1,6	3,7	4,2	9,1	2,2
Segundo decil rico	5,4	4,9	7,8	6,8	3,6	2,7	3,5	5,4	1,7
Primer decil rico	4,7	5,2	6,8	6,1	3,7	2,3	3,0	4,9	1,7
Coefficiente de Gini de desigualdad del ingreso, antes del IVA	0,537	0,408	0,549	0,317	0,433	0,570	0,577	0,596	0,636
Cuasi (coeficiente de) Gini después del IVA	0,469	0,445	0,507	0,254	0,547	0,480	0,489	0,460	0,533
Índice de Kakwani (si < 0 ⇒ regresivo; si > 0 ⇒ progresivo)	-0,068	0,038	-0,042	-0,063	0,113	-0,090	-0,089	-0,136	-0,104
<i>B. Redistribución</i>									
Coefficiente de Gini de desigualdad del ingreso después del IVA	0,541	0,406	0,555	0,322	0,430	0,575	0,580	0,604	0,638
Transferencia del 50% más pobre al 50% más rico (o del 50% más rico al 50% más pobre)	-0,20%	0,09%	-0,30%	-0,25%	0,15%	-0,25%	-0,16%	-0,40%	-0,09%
Perdedores	1 a 6 y 9	9 y 10	1 a 9	1 a 6 y 8	8 a 10	1 a 8	1 a 9	1 a 9	1 a 7
<i>C. Quién paga el impuesto</i>									
40% más pobre	14%	14%	11%	24%	8%	13%	12%	15%	10%
20% más rico	55%	52%	62%	35%	59%	54%	56%	53%	58%
20% más rico/ 40% más pobre	4,0	3,7	5,4	1,5	7,4	4,2	4,8	3,5	5,6
<i>D. Gasto tributario</i>									
En % del PIB	6,0	2,6	1,6	3,2	2,0	2,3	...	2,4	...

Fuente: *Sobre equidad*: en Colombia, Zapata y Ariza (2006); en Ecuador, Arteta (2006); en Argentina, Gómez Sabaini, Santieri y Rossignolo (2002); en Uruguay, Barreix y Roca (2006); en México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004); en Honduras, Garriga (2007); en Costa Rica, Trejos (2007); en Guatemala, ICEFI (2007); en Panamá, Rodríguez (2007), Barreix y Roca (2007). *Sobre gasto tributario*: en Colombia, datos de 1999, Simonit (2002); en Ecuador, datos de 1999, Roca y Vallarino (2003); en Argentina, datos del 2001, Simonit (2002); en Uruguay, datos de 1999, Rossa y Roca (2001); en México, Servicio de Administración Tributaria (2005); en Honduras, Gómez Sabaini (2006), y en Guatemala, DevTech (2002).

reconociendo que el tributo por excelencia con capacidad de redistribución es el impuesto a la renta personal.

## 5. El impuesto a la renta, el gran debe

Como se señaló más atrás en el cuadro 3, el impuesto a la renta de las empresas recauda en América Latina una cifra cercana al promedio de la OCDE: 2,6% y 3,4% del PIB, respectivamente. Sin embargo, se debe tener en cuenta que, como se ha dicho antes, en América Latina se contabilizan en esta categoría los ingresos del gravamen a la renta de las empresas personales, que en los países desarrollados se incluyen en el impuesto a la renta personal.

En lo que se refiere al impuesto a la renta de empresas, es un hecho que a nivel mundial la movilidad

del capital no solo ha reducido las tasas nominales, sino que para atraerlo han proliferado tratamientos especiales que, sumados a la planificación tributaria, han erosionado la base del gravamen. En efecto, la liberalización económica y la integración de mercados han producido algunos cambios estructurales en el impuesto que ya no se revertirán. Por ejemplo, en 1918, el impuesto a la renta empresarial en los Estados Unidos rendía cuatro veces más que el impuesto a la renta personal, que solo afectaba a los muy pudientes; hacia 1950 ambos recaudaban lo mismo; pero ya en 1980 las personas físicas pagaban cerca de cuatro veces más que las empresas, lo que sigue sucediendo hasta la fecha. Por ende, es probable que nos encontremos ante un fenómeno global de Estados nacionales relativamente débiles y no cooperativos, con poca capacidad de gravar el rendimiento empresarial.

En cambio, la recaudación del impuesto a la renta personal en América Latina apenas alcanza, en promedio, al 1,2% del PIB (véase más atrás el cuadro 3). Este impuesto, predominantemente sintético, plagado de exoneraciones y “dualizado” en forma desordenada privilegiando a las rentas de capital, es de alta progresividad, pero como lo indica su baja recaudación, tiene muy poca capacidad redistribuidora. Por ejemplo, solo en el caso de México logra una reducción del coeficiente de desigualdad del ingreso de Gini superior a 1 punto de dicho coeficiente (cuadro 5).

Tratándose de países donde la participación en el ingreso del 20% más rico es más de cinco veces la del 40% más pobre, parece claro que una reformulación del impuesto, considerando las nuevas formas que aquí se han planteado, permitiría una mayor recaudación y, como consecuencia, una mayor redistribución. De hecho, en Uruguay, donde la distribución del ingreso es relativamente más equitativa —la participación del 20% más rico es 3,6 veces la del 40% más pobre—, el nuevo impuesto dual se estima reducirá el coeficiente de Gini en 2,2%, en línea con los países desarrollados (la transferencia desde el 10% más rico es de casi 2% del ingreso total).

Queda claro, entonces que el gran déficit tributario de la región deriva del impuesto a la renta personal. Es justo reconocer que resulta imposible alcanzar los niveles de recaudación que exhiben los impuestos masivos en los países desarrollados, donde el ingreso medio per cápita a paridad de poder de compra cuadruplica el de América Latina, en tanto que el ingreso financiero es casi ocho veces superior. Sin embargo, debe considerarse que nuestra propuesta para Uruguay se concentra en gravar a los dos deciles más pudientes, por lo que es apropiada para una región donde, como se dijo, en todos los países latinoamericanos, el 20% más rico recibe cerca del 60% del ingreso total, mientras el 40% más pobre apenas supera el 10%, en promedio. Más aún, desde que se implementó el regionalismo abierto a principios de los años 1990, esta razón de 5,5 a 1 en promedio ha permanecido inalterada, pese a que el ingreso aumentó casi un 60%.

Como corolario de lo planteado en esta sección, surge la imperiosa necesidad de recaudar con eficiencia los ingresos provenientes del sistema de tributación sobre la renta, y en especial sobre el componente de renta personal. Este último no solo es fundamental como pilar de una recaudación con potencialidad de

CUADRO 5

**América Latina (10 países): la equidad en el impuesto a la renta de las personas físicas (IRPF)<sup>a</sup>**

	Uruguay (2004)	Colombia (2003)	Ecuador (2003)	Perú (2000)	Venezuela (2003)	Honduras (2004)	Costa Rica (2004)	Guatemala (2000)	Panamá (2003)	México (2003)
Coefficiente de Gini de desigualdad del ingreso antes del IRPF	37,6	53,7	40,8	53,5	42,3	56,9	60,2	59,6	63,6	43,3
Coefficiente de Gini después del IRPF	35,4	53,4	40,3	53,5	42,1	56,4	59,4	59,5	63,1	39,6
Variación del coeficiente de Gini	2,22	0,30	0,45	0,03	0,19	0,50	0,74	0,11	0,53	3,71
Decil más rico: % del ingreso antes de IRPF	30,00	44,5	29,9	41,2	41,9	45,1	49,4	49,3	51,3	33,1
Decil más rico: % del ingreso después de IRPF	28,20	43,7	29,4	41,1	41,7	44,4	48,7	49,2	50,1	29,7
Variación	-1,80	-0,80	-0,50	-0,10	-0,20	-0,76	-0,68	-0,13	-1,18	-3,40
Recaudación del impuesto a la renta personal, 2004 (% del PIB)	2,4	1,2	...	1,2	0,4	1,3	1,3	0,4	2,0	2,4

*Fuente:* Uruguay, Barreix y Roca (2006); Colombia, Zapata y Ariza (2006); Ecuador, Arteta (2006); Perú, Haughton (2006); Venezuela, García y Salvato (2006); Honduras, Garriga (2007); Costa Rica, Trejos (2007); Guatemala, ICEFI (2007); Panamá, Rodríguez (2007); México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004) y Barreix y Roca (2007).

<sup>a</sup> El año entre paréntesis bajo los nombres de países es el de la encuesta utilizada para realizar las estimaciones.

crecimiento para financiar las necesidades cada vez mayores de infraestructura física y social, sino también como el tributo con mayor capacidad redistribuidora. Esto es crucial en una región donde la desigualdad de ingresos, la más antigua y pronunciada del orbe, convive con un alto nivel de pobreza.<sup>25</sup> El IRPF, por lo tanto, puede ser un importante articulador de la cohesión social en América Latina, ya que la desigualdad antes de la política fiscal está agudizándose tanto en los países en desarrollo como en aquellos de la OCDE. En efecto, la recaudación del impuesto que paguen los deciles más altos permitirá financiar gasto focalizado

en los más bajos, brindando así oportunidades a los menos privilegiados. En paralelo, el pago de un tributo tan individual no solo refuerza la relación del contribuyente con el Estado sino que legitima sus demandas de mejores servicios públicos.

En resumen, a mediano plazo la base tributaria de la sostenibilidad fiscal de América Latina tendrá solo dos pilares: el IVA y el sistema que grava la renta. Por ello, como signo de responsabilidad, la región debería renovar sus columnas impositivas, en especial la tributación sobre la renta, durante la muy favorable fase alta del ciclo.

#### Bibliografía

- Arteta, G. (2006): Informe de equidad fiscal de Ecuador: distribución de las cargas tributarias y del gasto social, en L. Villela, J. Roca y A. Barreix (comps.), *Equidad fiscal en la Comunidad Andina*, Lima, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)/Secretaría General de la Comunidad Andina/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Barreix, A. (2003): Rates of return, taxation, and the economic cost of capital in Uruguay, Cambridge, Massachusetts, Universidad de Harvard, inédito.
- Barreix, A. y J. Roca (2005): *Propuestas para la reforma tributaria de Uruguay 2005*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- \_\_\_\_\_ (2006): *Arquitectura de una propuesta de reforma tributaria*, Montevideo, Universidad Católica del Uruguay.
- \_\_\_\_\_ (2007): *Equidad fiscal en Centroamérica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, por aparecer.
- Barreix, A., J. Roca y L. Villela (2006): Política fiscal y equidad: estimación de la progresividad y capacidad redistributiva de los impuestos y el gasto público social en los países de la Comunidad Andina, en L. Villela, J. Roca y A. Barreix (comps.), *Equidad fiscal en la Comunidad Andina*, Lima, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)/Secretaría General de la Comunidad Andina/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Banco Mundial (varios años): *World Development Indicators*, Washington, D.C.
- Boadway, R. (2005): Income tax reform for a globalized world: the case for a dual income tax, *Journal of Asian Economics*, vol. 16, N° 6, Amsterdam, Elsevier.
- Boscá, J., J. García y D. Taguas (2005): La fiscalidad en la OCDE: 1965-2001, documento presentado al XVIII Seminario Regional de Política Fiscal, Valencia, mayo, inédito.
- Brownlee, W. (2004): *Federal Taxation in America: A Short History*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Cantallopis, J., M. Jorrot y D. Scherman (2007): Equidad tributaria en Chile. Un nuevo modelo para evaluar alternativas de reforma, documento presentado al XIX Seminario Regional de Política Fiscal, enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005): *Panorama social de América Latina 2005*, LC/G.2288-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.161.
- Cobas, P., N. Perelmuter y P. Tedesco (2004): *Evasión fiscal en Uruguay: un estudio sobre el IVA*, Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, noviembre.
- DevTech (2002): *El gasto tributario en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Industrial, enero.
- Durán Cabre, J. (2003): *Distribución de la carga tributaria bajo un impuesto dual: un ejercicio de microsimulación*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Feldstein, M. (2006): *The Effect of Taxes on Efficiency and Growth*, NBER Working Paper, N° 12201, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (varios años): *Government Finance Statistics*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2007): *World Economic Outlook*, Washington, D.C.
- García, G. y S. Salvato (2006): Equidad del sistema tributario y del gasto público en Venezuela, en L. Villela, J. Roca y A. Barreix (comps.), *Equidad fiscal en la Comunidad Andina*, Lima, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)/Secretaría General de la Comunidad Andina/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Garriga, M. (2007): Equidad fiscal en Centroamérica: capítulo Honduras, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, por aparecer.
- Gómez Sabaini, J.C. (2006): El gasto tributario en Honduras: consideraciones metodológicas y estimaciones cuantitativas, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.
- Gómez Sabaini, J.C., J. Santieri, J. y D. Rossignolo (2002): *La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino*, serie Gestión pública, N° 20, LC/L.1733-P, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). S.02.II.G.43.
- Hall, R. y A. Rabushka (1983): *Low Tax, Simple Tax, Flat Tax*, Nueva York, McGraw-Hill.
- \_\_\_\_\_ (1995): *The Flat Tax*, Stanford, Hoover Institution Press.
- Houghton, J. (2006): Evaluación de la incidencia de los impuestos y el gasto en Perú, en L. Villela, J. Roca y A. Barreix (comps.),

<sup>25</sup> Es importante señalar que si bien la pobreza y la indigencia en América Latina, en promedio, se han reducido respectivamente de 48,3% y 15,3% en 1990 a 41,7% y 12,4% en 2004, las magnitudes

de los sectores en desventaja y en emergencia siguen siendo muy altas y constituyen una severa restricción al crecimiento y la cohesión social (CEPAL, 2005).

- Equidad fiscal en la Comunidad Andina*, Lima, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)/Secretaría General de la Comunidad Andina/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ICEFI (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales) (2007): *Equidad fiscal en Centroamérica: capítulo Guatemala*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por aparecer.
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (2004): *Encuesta Continua de Hogares*, Montevideo.
- Jiménez, J. y V. Tromben (2006): Política fiscal y bonanza: impacto del aumento de los precios de los productos no renovables en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 90, LC/G.2323-P, diciembre.
- Keen, M., Y. Kim y R. Varsano (2006): *The Flat Tax(es): Principles and Evidence*, IMF Working Paper WP/06/218, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Lindert, P. (2004): *The Story: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century (Growing Public)*, Cambridge, University of Cambridge.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos): Public Sector, Taxation and Market Regulation Statistics, oecd Statistics Portal.
- (2005): *Towards Global Tax Co-operation, Progress in Identifying and Eliminating Harmful Tax Practices*, París.
- Piancastelli, M. (2001): *Measuring the Tax Effort of Developed and Developing Countries, Cross Country Panel Data Analysis-1985/95*, TD N° 818, Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Picos Sánchez, F. (2003): *Las rentas de capital en Phogue: análisis de su fiabilidad y corrección mediante fusión estadística*, documento de trabajo, N° 31-03, Instituto de Estudios Fiscales.
- Roca, J. y H. Vallarino (2003): Incidencia distributiva de la política fiscal en Ecuador, Quito, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Industrial.
- Rodríguez, N. (2007): *Equidad fiscal en Centroamérica: capítulo Panamá*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, por aparecer.
- Rossa, A. y J. Roca (2001): Estimación del costo de las exoneraciones fiscales: Uruguay, Montevideo, Ministerio de Economía y Finanzas/Dirección General Impositiva.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2004): *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas*, México, D.F., inédito.
- Servicio de Administración Tributaria (2005): *México: impuesto al valor agregado, presentación en el Seminario "Cooperación tributaria en un mercado único"*, Ciudad de Guatemala, Agencia Española de Cooperación Internacional.
- SII (Servicio de Impuestos Internos) (2006): *Informe de gasto tributario: ejecución 2004, proyección 2005 y proyección 2006*, Santiago de Chile.
- Simonit, S. (2002): *Tendencias sobre gastos tributarios en el MERCOSUR*, documento presentado en el XIV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile.
- Steuerle, E. (2004): *Contemporary U.S. Tax Policy*, Washington, D.C., Urban Institute Press.
- Stiglitz, J. y S. Grossman (1980): On the impossibility of informationally efficient markets, *American Economic Review*, vol. 70, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association, junio.
- Tanzi, V. (2001): Globalization, technological developments, and the work of fiscal termites, *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 26, N° 3, Nueva York, Brooklyn Law School.
- (2006): Death of an illusion? Decline and fall of high tax economies, Politeia.
- Tanzi, V. y L. Schuknecht (2000): *Public Spending in the XXth Century: A Global Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Teera, J.M. (2001): *Tax performance: a comparative study*, Bath, Department of Economics, University of Bath.
- Trejos, J. (2007): *Equidad fiscal en Centroamérica: capítulo Costa Rica*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por aparecer.
- Villela, L., J. Roca y A. Barreix (2005): *O desafio fiscal do MERCOSUL*, Brasília, Escola de Administração Fazendária.
- Zapata, J. y N. Ariza (2006): *Informe de equidad fiscal de Colombia: eficiencia y equidad de la política tributaria y su relación con el gasto público en la Comunidad Andina*, en L. Villela, J. Roca y A. Barreix (comps.), *Equidad fiscal en la Comunidad Andina*, Lima, Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID)/Secretaría General de la Comunidad Andina/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).