



El impacto redistributivo de los sistemas tributarios latinoamericanos y su comparación con la Unión Europea y la OCDE

JORGE ONRUBIA
MARÍA DEL CARMEN RODADO

Serie
aprendizajes en
COHESIÓN SOCIAL

COLECCIÓN EUROSOCIAL N° 7



El impacto redistributivo de los sistemas tributarios latinoamericanos y su comparación con la Unión Europea y la OCDE

JORGE ONRUBIA
MARÍA DEL CARMEN RODADO

Serie
aprendizajes en
COHESIÓN SOCIAL

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº 7



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocial.eu

Con la coordinación de:



Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, diciembre de 2019



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

Agradecimientos	7
Prólogo	9
I. Introducción	11
2. La evolución de la desigualdad de la renta en América Latina y Caribe y su comparación con el resto del mundo	15
3. La recaudación tributaria en América Latina y Caribe. Comparación con la OCDE y la Unión Europea	21
3.1. La presión fiscal en América Latina y Caribe	22
3.2. Comparación con la OCDE y la Unión Europea	27
4. Impacto distributivo de la política fiscal en América Latina y Caribe. Comparación con la OCDE y la Unión Europea	29
4.1. Aspectos generales	29
4.2. Revisión de los estudios más recientes y metodologías utilizadas	31
5. Síntesis de conclusiones	49
Referencias bibliográficas	53

Agradecimientos

Los autores* agradecen la valiosa colaboración de los responsables del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Uruguay, así como la cordial acogida recibida en las estancias realizadas dentro de la asistencia técnica del Programa EUROsociAL+. En particular, queremos reconocer el excelente desempeño profesional de las economistas Dolores Carnevale y Victoria Novas, de la Asesoría Macroeconómica del MEF, dirigida por Christian Daudé. También queremos agradecer los comentarios y sugerencias realizados por Fernando de la Cruz (FIIAPP), que sin duda han contribuido a mejorar este documento, además de su constante apoyo y estímulo para el desarrollo del proyecto. La habitual cláusula de exoneración de responsabilidad respecto del contenido de este trabajo es de aplicación.

* Jorge Onrubia. Profesor Titular del Departamento de Economía Aplicada, Pública y Política, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid. Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Finca Mas Ferré (Edificio A), Campus de Somosaguas, 28223-Pozuelo de Alarcón, Madrid. E-mail: jorge.onrubia@ccee.ucm.es

María del carmen Rodado. Profesora Contratada Doctora del Departamento de Economía de la Empresa (ADO), Economía Aplicada II y Fundamentos del Análisis Económico. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Rey Juan Carlos, Avenida de los Artilleros s/n, 28032-Madrid. E-mail: mariacarmen.rodado@urjc.es

Prólogo

La desigualdad de los ingresos y de la riqueza es un tema de preocupación mundial porque refleja las injusticias de una sociedad. Los países de América Latina y el Caribe se han caracterizado por presentar elevados niveles de desigualdad de la renta, con consecuencias negativas sobre la cohesión social y el crecimiento económico. No obstante, desde comienzos de este siglo han ocurrido mejoras distributivas en la mayoría de los países de la región que se han reflejado en el Índice de Gini, aunque hay indicios de que este proceso se ha estancado.

Para revertir estos procesos es necesario contar con políticas públicas explícitas que promuevan mejoras en la distribución del ingreso, ya que el libre juego de las fuerzas del mercado tiende a generar condiciones que no reducen la desigualdad, sino que frecuentemente incluso conducen a un incremento de la misma. En este sentido, las políticas tributarias suelen ser unos de los instrumentos relevantes para apuntalar la reducción de la desigualdad a través de la redistribución. Sin embargo, en América Latina y el Caribe el rol de estas políticas ha resultado modesto en comparación a los países de la Unión Europea o la OCDE. Por este motivo, avanzar en el rediseño de los sistemas tributarios que permitan dotar a los países de recursos suficientes para hacer frente a las políticas sociales tendientes a atender a las poblaciones más vulnerables, hacerlos más eficientes, modernos y progresivos debería ser una prioridad de todos.

En Uruguay han existido prolongados períodos de crecimiento económico acompañados de una tendencia persistente al aumento de la concentración del ingreso, tal como sucedió entre mediados de los ochenta y fines de los noventa. Este fenómeno se profundizó durante las crisis, tanto la de 1982 como la de 2002, las que contribuyeron a incrementar la concentración de la riqueza. Por el contrario, a lo largo de los últimos quince años el gobierno impulsó políticas tendientes a mejorar la distribución del ingreso, dentro de las que se destaca la introducción en el año 2007 de un impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Los resultados de estas políticas quedaron de manifiesto en la evolución de los principales indicadores económicos y sociales. En efecto, como consecuencia de las políticas de inclusión social y de redistribución del ingreso implementadas, el crecimiento económico de los últimos años fue acompañado por una marcada reversión de los procesos de concentración del ingreso,

quebrando la tendencia observada en los años previos, con una fuerte mejora en el Índice de Gini, de 8 puntos entre 2006 y 2012. Sin embargo, desde 2012 a la fecha la distribución del ingreso se encuentra relativamente estable.

Por lo tanto, resulta fundamental para Uruguay continuar profundizando el conocimiento acerca del impacto redistributivo de las políticas tributaria y fiscal, para potenciar la cohesión social en un contexto de restricciones presupuestarias. Con el apoyo del Programa EUROsociAL+, el Ministerio de Economía y Finanzas está trabajando en un proyecto que busca avanzar en este sentido, mediante el intercambio de experiencias y conocimiento de otros países de América Latina y de la Unión Europea en la lucha contra la desigualdad a través de la política tributaria más eficiente en su función redistributiva. En este marco, el presente trabajo resulta un insumo fundamental para contextualizar y mejorar la comprensión de la temática redistributiva de los sistemas tributarios.

Este informe releva exhaustivamente la situación actual y la trayectoria en términos de distribución del ingreso de los países de América Latina y el Caribe, así como también de los países desarrollados seleccionados, a la vez que sistematiza las diferencias en los niveles de ingresos tributarios para estos países. Al mismo tiempo, como contribución principal, ofrece una revisión de la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios de los países de América Latina y el Caribe y lo compara con la de los países desarrollados.

Noviembre 2019

Danilo Ángel Astori Saragosa
Ministro de Economía y Finanzas de la República Oriental del Uruguay

I. Introducción

A pesar de tratarse de una región vasta y heterogénea, un rasgo social distintivo común a toda América Latina y Caribe es la elevada desigualdad de la renta en todos sus países, especialmente si es comparada con la existente en los Estados miembros de la Unión Europea. De hecho, tradicionalmente, América Latina y Caribe aparece en los informes internacionales como la región más desigual del mundo (López-Calva y Lustig, 2010). No obstante, como destacan Amarante y Jiménez (2015), desde el comienzo del siglo XXI, aunque modestas, se han experimentado reducciones de la desigualdad en la mayor parte de los países del continente. Este buen comportamiento de la desigualdad a nivel nacional desde el inicio de los años dos mil ha contribuido a la reducción de la desigualdad global de la renta en América Latina y Caribe en alrededor de 6 puntos de Gini entre 2002 y 2014 (Lustig *et al.*, 2016; Amarante y Colacce, 2018). No obstante, Amarante y Colacce (2018) advierten que la información más reciente comienza a mostrar señales de estancamiento en las dinámicas de reducción de la desigualdad, lo que se explicaría, en buena medida, por la desaceleración del crecimiento económico sufrida en los países de la región.

Los rasgos estructurales de esta situación obligan a dirigir la atención a la acción redistributiva del sector público. Especialmente, la llevada a cabo a través de la política fiscal, bien mediante la imposición, bien desde los programas presupuestarios de gasto, tanto los basados en transferencias monetarias como los encargados de ofrecer prestaciones en especie. Las actuaciones de los gobiernos en este ámbito resultan cruciales para reducir la desigualdad al pasar de la renta de mercado a la renta disponible. No obstante, no puede olvidarse la necesaria complementariedad de las intervenciones, tanto legislativas como presupuestarias, orientadas a reducir la desigualdad de la renta primaria, especialmente la procedente de los ingresos laborales.

La redistribución de la renta a través de la política fiscal es uno de los factores claves para la reducción de la desigualdad, y así se desprende del compromiso mundial que quedó reflejado claramente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en la Asamblea general de Naciones Unidas de 25 de septiembre de 2015.¹ Entre los 17 grandes objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que se propusieron en la Agenda se

¹ <https://www.google.com/search?client=firefox-b-ab&q=agenda+2030+para+el+desarrollo+sostenible+pdf>

encuentra el de corregir la desigualdad económica y la lucha contra la pobreza. En concreto, se cita como meta conseguir que los ingresos del 40% más pobre de la población crezcan sostenidamente a una tasa superior a la media nacional, así como potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas (objetivo 10). La consideración de la reducción de la desigualdad económica engloba tanto la desigualdad en el interior de los países (“desigualdad intra”) como entre países (“desigualdad inter”). En este sentido, el propósito de la Agenda queda recogido en la expresión “que nadie se quede atrás”, el cual refleja con claridad su vocación universalista e incluyente (CEPAL, 2018).

La justificación de la preocupación de gobiernos y, por supuesto, de los ciudadanos por la desigualdad de la renta, tiene su origen en los fundamentos procedentes de las teorías de la justicia social. Como se expresa en Onrubia (2017), “el concepto puro del término desigualdad, desprovisto de cualquier interpretación social, es un constructo de origen estadístico con el que los economistas tratamos de sintetizar, a través de medidas de dispersión más o menos complejas, el mucho más poliédrico concepto de la equidad. Su conexión con el ideal de justicia, tanto de los méritos como de las condiciones, desempeña un papel ético principal, ya sea como criterio de imparcialidad, como defiende John Rawls en su *Teoría de la justicia* de 1971, o como criterio para guiar la redistribución, entre otras funciones, como señala el premio Nobel de Economía, Amartya Sen en su obra de 2009, *La idea de la justicia*”.

A los efectos del debate sobre el papel redistribuidor de los gobiernos, Atkinson (2015), figura de referencia obligada en el estudio de la desigualdad y la pobreza durante casi cinco décadas, enfrenta de forma atractiva y, a nuestro juicio acertada, dos visiones del concepto de desigualdad: la tradicional “desigualdad de resultados” o lo que es lo mismo la referida a la distribución de la renta y la riqueza, y la “desigualdad de oportunidades”. Esta segunda, considerada una desigualdad *ex ante* respecto a la consideración de la renta de mercado, se encontraría fuertemente relacionada con los cambios en el equilibrio de poder de los agentes sociales, lo que constituye un primer objetivo a reconducir, nada sencillo.

Sin embargo, siendo esta última muy relevante, Atkinson (2015) argumenta que “la desigualdad *ex post*, la que afecta a los resultados reales que los individuos terminan obteniendo tanto en términos de renta como de riqueza acumulada, no lo es menos”. Esto lo justifica advirtiendo que la sociedad no puede olvidarse de los individuos para quienes los resultados conseguidos suponen privaciones, con independencia de cuáles sean los motivos subyacentes. Además, considera necesario distinguir entre igualdad competitiva y no competitiva, lo que obliga a tener en cuenta las condiciones diferentes en que los individuos participan en los procesos de obtención de los resultados. Respecto de la desigualdad de oportunidades argumenta que posee “un carácter endógeno cuando se observa desde una perspectiva de movilidad social intergeneracional”. Y concluye con una recomendación contundente: “si nos preocupa la

igualdad de oportunidades de mañana, debemos preocuparnos por la desigualdad de los resultados de hoy”.

Si observamos el fenómeno estrictamente desde un punto de vista positivo, en el sentido más cuantitativo del término, a nivel empírico existe un vínculo, en sentido inverso, entre la desigualdad de ingresos y el crecimiento económico. En esta dirección, cabe mencionar aquí, entre otros muchos, los trabajos de Alesina y Rodrik (1994), Persson y Tabellini (1994), Alesina y Perotti (1996), Barro (2000), Sala-i-Martin (2006), Ostry *et al.* (2014), Dollar *et al.* (2015), Suanes y Roca-Sagalés (2015). La idea central es que el crecimiento económico, básico para la reducción de la pobreza y para lograr una mayor inclusión social, puede verse seriamente limitado con la presencia de altos niveles de desigualdad, debido a las barreras de ascenso social, la escasa movilidad, a la diferencia permanente de oportunidades o a la disparidad de resultados. Como identifican Acemoglu *et al.* (2015, 2019), uno de los principales canales en esta relación se localiza en la conexión entre democracia, desigualdad y redistribución.

Se podrían seguir argumentando más justificaciones sobre por qué los gobiernos deben incluir en sus agendas la reducción de la desigualdad como objetivo prioritario, además de potenciar uno de los instrumentos más potentes que tienen a su alcance para conseguirlo, como es la redistribución de la renta. Como apuntan Bárcena y Prado (2016), la desigualdad es especialmente negativa cuando las oportunidades para mejorar la situación socioeconómica son significativamente dispares y cuando a la parte superior de la distribución de renta se llega desde posiciones heredadas y avaladas por una “cultura del privilegio”. Desde otra perspectiva, Esteban y Ray (2011) y Chakravarty (2015) también han estudiado, teórica y empíricamente, la relación existente entre conflicto social, desigualdad y distribuciones de la renta con alto grado de polarización.

Centrándonos en el ámbito de la imposición, el objetivo de este trabajo es ofrecer una revisión, lo más actualizada posible, de la capacidad redistributiva de los sistemas tributarios de los países de América Latina y Caribe, así como de su capacidad efectiva para corregir la desigualdad de la renta. Este estudio adopta, además, una perspectiva de comparación con el papel redistribuidor de los sistemas impositivos en los países desarrollados, en concreto, en el ámbito de la Unión Europea.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. Tras esta introducción, la sección 2 aborda, de forma panorámica, la evolución de la desigualdad de la renta en América Latina y Caribe, poniéndola en relación con la experimentada en el resto del mundo. La sección 3 se centra en mostrar los niveles de ingresos tributarios en América Latina y Caribe, comparándolos con los existentes en la OCDE y en la Unión Europea. El impacto redistributivo de la política fiscal en América Latina y Caribe, tanto por el lado de los ingresos tributarios como por el de las prestaciones monetarias de gasto, y su comparación con la OCDE y la Unión Europea es analizado en la Sección 4. Finalmente, la sección 5 ofrece una síntesis de conclusiones.

2. La evolución de la desigualdad de la renta en América Latina y Caribe y su comparación con el resto del mundo

Desde comienzos de la década de los ochenta del pasado siglo, la desigualdad tanto de la renta como de la riqueza ha aumentado prácticamente en todos los países del mundo, aunque a distintas velocidades. Las diferencias entre países pueden explicarse, en cierto modo, por las diferencias existentes entre las instituciones y las políticas públicas implementadas en los distintos países (*World Inequality Report*, 2018). Entre las conclusiones generales a las que llega este Informe se constata que existe una gran diferencia en desigualdad de renta entre las diferentes regiones del mundo, siendo la desigualdad más baja la de Europa y las más altas, la de Brasil, India y Medio Oriente (se incluyen datos hasta 2016).

Si se observa la trayectoria desde 1980, se puede ver un rápido crecimiento en Norteamérica, China, India y Rusia, frente a un crecimiento moderado en Europa y una relativa estabilidad (aunque en niveles muy altos) en Medio Oriente, África Subsahariana y Brasil. Sin duda, factores como el régimen político o altos niveles de regulación, entre otros, están detrás de estas diferentes trayectorias. La desigualdad en Europa y Norteamérica parte de cifras similares en 1980, pero sigue trayectorias divergentes. La mayor desigualdad alcanzada por en Estados Unidos se justifica básicamente por una mayor desigualdad educativa, así como un sistema tributario cada vez menos progresivo, en un contexto de crecimiento de las remuneraciones de los ingresos más altos y un incremento de los ingresos del capital significativo (*World Inequality Report 2018*, Alvaredo et al., 2018).

Otro rasgo característico es que el aumento de la desigualdad mundial no ha sido constante en el periodo comprendido entre 1980 y 2016. Hasta el año 2000, se produjo un crecimiento significativo de la desigualdad, momento a partir del cual comienza una reducción moderada de la desigualdad interregiones, aunque se constata que, como norma general, la desigualdad intrarregiones siguió creciendo.

En el caso que nos ocupa, el de América Latina y Caribe, la preocupación por el estudio de la desigualdad se ha ido acrecentando en las últimas décadas, alentada sobre todo

por la mayor disponibilidad de microdatos de calidad contrastada. En particular, la incorporación de fuentes de datos fiscales ha contribuido significativamente a ello, permitiendo analizar la evolución de la desigualdad en todos los deciles de renta, y en fracciones menores, especialmente en el caso concreto de la distribución de los ingresos más elevados del último decil, y contraponerla a los resultados procedentes de las encuestas de hogares.² Respecto de esta medición, una regla detectada, común también en los países de la OCDE, es que se obtiene una mayor desigualdad cuando la base de datos del análisis es de fuente tributaria, a pesar de las limitaciones debidas a los importantes problemas de evasión y elusión de la región (Jiménez y Rossignolo, 2019).

Los hallazgos en este terreno para América Latina y Caribe muestran una desigualdad de la renta de las más altas del mundo (Amarante *et al.*, 2016; CEPAL, 2019), con un índice de Gini promedio casi un tercio superior al de Europa y Asia Central. En cuanto a su evolución, Llungo-Ortiz (2018) destaca la ausencia de logros importantes en la reducción de la desigualdad de la renta en las cuatro últimas décadas.³

Según los datos disponibles para 2017, el índice de Gini alcanza en América Latina y Caribe un valor promedio de 0,466.^{4,5} Si se toman en cuenta los 14 países con datos 2016/2017 (todos los de la región, menos Bolivia, Nicaragua, Guatemala y Venezuela), el índice de Gini varía entre más de 0,50 en Brasil, Colombia, Méjico y Panamá y menos de 0,40 en Argentina, El Salvador y Uruguay (CEPAL, Panorama social 2018).⁶ En concreto los índices de desigualdad de la región en 2017 son, ordenados de mayor a menor desigualdad: Brasil, 0,54; Guatemala, 0,53 (2014); Colombia, 0,51; Panamá, 0,51; Costa Rica, 0,50; Méjico, 0,50; Paraguay, 0,50; Nicaragua, 0,49(2014); Honduras, 0,48; República Dominicana, 0,46; Bolivia, 0,45; Chile, 0,45; Perú, 0,45; Ecuador, 0,44; El Salvador, 0,40; Argentina, 0,39; Uruguay, 0,39; Venezuela, 0,38 (2014). Para el conjunto de América Latina y Caribe se obtiene un Gini de 0,47.

A pesar de situarse en valores muy altos, si se comparan con los estándares de la Unión Europea, la desigualdad de la renta de los hogares en América Latina y Caribe se ha

2 Las bases de datos de la administración tributaria aportan información sobre el ingreso bruto y permiten clasificar los ingresos por fuentes, analizando los cambios en la estructura de los mismos (asalariados, renta del capital, cuenta propia y empleadores) (CEPAL, Panorama fiscal 2019).

3 Aunque la desigualdad económica de América Latina se ha reducido a lo largo de los últimos 15 años, aún es la región más desigual del mundo y 11 de sus países se encuentran entre los 20 más inequitativos del planeta (Duryea y Robles, 2016).

4 La desigualdad en la región medida a través de los índices de Theil y Atkinson, con diferentes grados de aversión a la desigualdad, corroboran las disminuciones y aumentos de la desigualdad descritos para el índice de Gini.

5 Promedio para 18 países sobre la base de información de 2017, excepto en el Estado Plurinacional de Bolivia (2015), Honduras, Méjico y la República Dominicana (información de 2016) y Guatemala, Nicaragua y Venezuela (información de 2014).

6 La información utilizada para medir la desigualdad distributiva proviene de las encuestas de hogares utilizadas en los países de la región para medir el ingreso, que pueden ser encuestas de empleo, de propósitos múltiples y de ingresos y gastos. Las encuestas, compiladas y armonizadas regularmente por la CEPAL, forman parte del Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

reducido notablemente desde comienzos de los 2000, aunque es cierto que, con una ralentización en los últimos años, como ya hemos anticipado. El promedio de los índices de Gini de 18 países de la región bajó de 0,543 en 2002 a 0,466 en 2017, si bien no con un ritmo constante⁷: entre 2002 y 2008 la disminución media anual del índice de Gini fue del 1,3%; entre 2008 y 2014, del 0,8%, y entre 2014 y 2017, del 0,3%.⁸

Los factores que ayudan a explicar esta ralentización de la reducción de la desigualdad en los últimos 10 años son diferentes en función del país del que se trate. En algunos de ellos, la razón parece estar, en gran medida, en los cambios en la distribución de los ingresos laborales (con un peso muy importante, ya que constituyen en media un 72% de los ingresos totales de los hogares), las pensiones y las transferencias, especialmente en los primeros quintiles de renta. Este hecho justificaría la importancia de las redes de protección social en América Latina y Caribe, incrementadas desde comienzos de la década de los años 2000 y complementadas por las remesas de trabajadores migrantes (CEPAL, 2018).

Hay que destacar que a partir de 2015 se deterioraron algunos indicadores laborales importantes, y aunque el gasto social se incrementó en 2016 (prácticamente se duplicó entre 2002 y 2016 en promedio en los países de América Latina y Caribe), su peso en el PIB siguió siendo significativamente inferior al que presentan los países de la OCDE, especialmente en el caso de los Estados de la Unión Europea. Además, hay que señalar que se aprecia una gran heterogeneidad entre subregiones y países, siendo los países con mayores necesidades los que asignan menos recursos, tanto per cápita como en relación al PIB, al gasto social. Como señala el Informe *Panorama Social* de CEPAL (2018), siguen existiendo desafíos importantes en materia de financiación de las políticas sociales.

Por otro lado, si observamos la información disponible sobre la pobreza para los 14 países con datos a 2017, el porcentaje de personas con ingresos inferiores al 50% de la renta mediana varía entre el 13,6% (Argentina, área urbana) y el 24,8% (en Panamá), siendo el valor medio para la región de este indicador, 18,8%. En cuanto a su evolución, la reducción de estos porcentajes ha seguido el mismo patrón que el apuntado anteriormente para el índice de Gini. Así, en 2002, el porcentaje de población cuyos ingresos per cápita eran inferiores al 50% de la mediana nacional era el 21,9%; en 2014 el 19,0%; y en 2017 solamente había disminuido en 0,2 puntos porcentuales (CEPAL, 2018).

7 Hay que advertir que el promedio para los 18 países incluye encuestas de hogares que no mantienen la comparabilidad en todo el período. Si se utilizaran solamente las encuestas de los 13 países con comparabilidad entre 2002 y 2017 (es decir, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Méjico, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), los ritmos de reducción serían del 1,2% anual entre 2002 y 2008, el 1,0% entre 2008 y 2014 y el 0,6% entre 2014 y 2017.

8 Entre los 13 países de la región con datos comparables en el periodo 2014-2017, en cinco países se redujo el índice de Gini en al menos un 0,5% por año —El Salvador, Colombia, Paraguay, Ecuador y Chile— mientras en la República Dominicana y Honduras se apunta un resultado contrario. En el resto de países —Argentina, Costa Rica, Perú, Méjico, Uruguay y Panamá— la desigualdad de la renta disminuyó ligeramente, aunque sin variaciones muy significativas.

En el último *Panorama Fiscal* de CEPAL (2019) se hace especial hincapié en otro aspecto importante a tener en cuenta a la hora de analizar la desigualdad y su vínculo con la política fiscal: la desigualdad en términos de riqueza, es decir, la que se corresponde con la distribución de la propiedad de los activos físicos y financieros y cómo incide sobre la misma el sistema tributario. Una primera advertencia del Informe es que estos activos no siempre resultan adecuadamente gravados. Por regla general, la carga impositiva sobre la riqueza en la región es escasa, a pesar de que la desigualdad con la que se distribuye la riqueza presenta valores significativamente más elevados que para los ingresos (Gómez-Sabaini *et al.*, 2017). Por ejemplo, Chile, Uruguay y Méjico presentan una desigualdad de la riqueza por hogares sustancialmente mayor que en el caso de la renta (Chile: 0,72 frente a 0,45; Uruguay: 0,67 frente a 0,39; Méjico: 0,69 en activos físicos y 0,78 en activos financieros frente a 0,5) y una desigualdad en la propiedad de activos financieros mayor que la correspondiente a la propiedad de activos físicos (CEPAL, 2018).

Si nos centramos en la parte más alta de la distribución de renta y riqueza —en concreto, en el centil 100—, se constata que América Latina y Caribe también está entre las zonas mundiales más desiguales y en las que existe una mayor concentración de la riqueza cuando se analiza la tributación de las rentas altas a partir de datos fiscales (para determinados países en los que se cuenta con microdatos de calidad disponibles). En un estudio reciente de Jiménez y Rossignolo (2019), se observa, entre otros resultados, que el 1% más rico tiene participaciones de renta superiores al 25% del ingreso en Brasil (26,4% en 2012), al 20% en Colombia (20,5% en 2010), Chile (19,9% en 2010) o Méjico (21,5% en 2012), siendo los países de este estudio con menor concentración en el 1% de mayores ingresos, Ecuador con un 15,7% (en 2014) y Uruguay con un 12,6% (en 2011).

Otro aspecto de la desigualdad que genera importantes desventajas sociales, especialmente reseñables en América Latina y Caribe, es el procedente de las grandes diferencias entre los territorios ricos y pobres de los países. En estos países, el coeficiente entre el PIB per cápita más alto y el más bajo en general excede el 6,1 (excepto en el caso de Uruguay), frente a los países desarrollados en los que no suele situarse por encima del 3,1 (Brosio, Jiménez y Ruelas, 2018). Las causas de este hecho pueden encontrarse en la ventaja que tienen las zonas productoras de recursos naturales no renovables frente al resto, así como la falta de mecanismos de transferencias de igualación de recursos tributarios entre las regiones que logran reducir estas diferencias (Brosio y Jiménez, 2012). Por otro lado, también se pone de manifiesto que las capacidades fiscales, tanto en términos de recaudación impositiva como en cobertura y calidad de los bienes y servicios públicos, difieren de forma bastante significativa entre los diferentes niveles de gobierno, algo que afecta a la efectividad redistributiva de las políticas públicas en el medio y largo plazo.

Finalmente, hay que hacer referencia a uno de los retos más serios que tiene la región de Latinoamérica y Caribe: los ingresos fiscales siguen siendo insuficientes para financiar

la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible planteados. En relación con esta cuestión, existe un amplio consenso en considerar el alto nivel de la evasión fiscal y la presencia habitual de flujos financieros ilícitos como causas principales, aunque no exclusivas, de este hecho.⁹ En la última estimación de CEPAL (2019), el coste en términos recaudatorios de la evasión y elusión fiscal en América Latina alcanzó un 6,3% del PIB en 2017 (unos 335.000 millones de dólares). Respecto a los flujos financieros ilícitos que escapan como consecuencia de la manipulación de precios del comercio internacional de bienes, estos fueron estimados en unos 85.000 millones de dólares en 2016 (aproximadamente un 1,5% del PIB de América Latina y el Caribe) (CEPAL, 2019).

En resumen, aunque puede decirse que en la última década se ha reducido la desigualdad en la región, en términos internacionales, América Latina y el Caribe continúa siendo la región más desigual del mundo (CEPAL, 2019). Además, se constata la existencia persistente de sectores con altos niveles de pobreza, muy vulnerables a los ciclos económicos y concentrados especialmente en las áreas rurales. Respecto del estancamiento de los objetivos de reducción planteados, las diferentes dimensiones y características de la desigualdad de la región reclaman con urgencia la mejora de la intervención pública con fines redistributivos. La diferencia en términos de desigualdad respecto a los países de la OCDE y, especialmente, a los de la Unión Europea, se debe, en buena medida, a la enorme distancia que muestra la redistribución fiscal, como veremos a continuación. De ahí la necesidad de abordar estudios que traten en profundidad y realismo cómo diseñar su reforma, además de abordar estrategias efectivas de potenciación por parte de los gobiernos.

⁹ Según las últimas estimaciones de CEPAL (2019), los flujos ilícitos disminuyeron levemente, tanto en términos absolutos como con respecto al valor exportado, probablemente gracias a un mayor control por parte de las autoridades.

3. La recaudación tributaria en América Latina y Caribe. Comparación con la OCDE y la Unión Europea

Tradicionalmente, las constituciones políticas de los países desarrollados han asignado un papel primordial al sistema tributario en la reducción de la desigualdad a través de la redistribución de la renta. No obstante, no debemos pasar por alto su carácter complementario respecto de los programas de gasto para la consecución de este objetivo (Atkinson y Marlier, 2011). No obstante, como se expone en Onrubia y Rodado (2015), existe evidencia empírica de que los objetivos redistributivos pueden alcanzarse con menores costes de eficiencia a través del gasto público. No obstante, no podemos olvidar que la financiación de los programas de gasto se hace con impuestos distorsionantes, si bien es cierto que la recaudación aportada por las diferentes figuras impositivas no origina los mismos costes de eficiencia. En términos de diseño de la política tributaria, se trataría de elegir la combinación de impuestos —el *“tax mix”*— menos distorsionante para financiar el gasto público. En este sentido, Martínez-Vázquez (2008) y Lustig (2017a) advierten además que puede ocurrir que una imposición regresiva, como es el caso del IVA, por ejemplo, rechazada por motivos de equidad, por motivos idénticos puede ser deseable al tener gran capacidad recaudatoria, si estos ingresos son empleados para financiar programas de gasto social con alta capacidad redistributiva.

Existen otros aspectos que refuerzan la necesidad del papel redistributivo de la imposición. Uno de ellos, como apuntan López-Laborda y Sanz-Arcega (2012), es la valoración social positiva otorgada al sistema fiscal como instrumento para corregir la desigualdad de la renta. Otro es la legitimación constitucional, en la mayoría de los países, de la progresividad como criterio constitucional para el reparto de las cargas impositivas.

En cuanto a la utilización del sistema tributario, dos factores son esenciales para poder llevar a cabo el objetivo de redistribución de renta. Uno, que el sistema impositivo sea progresivo; y dos, que el sistema proporcione recursos suficientes a través de la recaudación de las diferentes figuras impositivas. En relación con esta segunda

condición, debemos señalar que, en América Latina y Caribe, al margen de su nivel, como ya se ha señalado, inferior a los estándares OCDE, la recaudación tributaria se caracteriza por su elevada prociclicidad y volatilidad.

En cuanto al nivel de presión fiscal, conviene recordar que en la Agenda 2030, para la financiación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se acordó implementar tres fuentes de ingresos: las donaciones o la asistencia oficial para el desarrollo, los flujos de inversión extranjera directa y el conjunto diverso de recursos públicos internos. En particular se hizo hincapié en este último: “movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole” (Objetivo 17.1). La ventaja de la potenciación de los recursos internos estriba en que son relativamente más estables y sostenibles que otros tipos de financiación pública, lo que permite por esta vía reducir la dependencia de los países respecto a los ingresos afectados por factores exógenos, fuera del control directo de cada Estado.

A continuación, presentamos, en primer lugar, una breve síntesis de la evolución del volumen de ingresos fiscales en los últimos años en América Latina y Caribe. En segundo lugar, analizamos la progresividad/regresividad de los sistemas fiscales de estos países. Se trata esta de una cuestión central para poder valorar la capacidad efectiva de la recaudación tributaria de estos países para modificar la desigualdad de la renta, a través de la redistribución.

3.1. La presión fiscal en América Latina y Caribe

En la región se han producido cambios estructurales importantes en materia impositiva en las últimas décadas, aunque con medidas y resultados heterogéneos. Esto se explica, en buena medida, por la heterogeneidad económica, social e institucional existente entre los distintos países. No obstante, una tendencia común ha sido el papel preponderante de la imposición indirecta, con especial protagonismo del impuesto sobre el valor añadido (IVA). No obstante, en las dos últimas décadas ha tenido lugar una cierta generalización en la implantación de la imposición sobre la renta, con adopción de modelos más próximos a los aplicados en el ámbito de los países de la OCDE.

En la Tabla 1 se muestra la evolución de la presión fiscal (suma de los ingresos tributarios más cotizaciones sociales, en relación con el PIB). Como se puede observar, la recaudación impositiva en América Latina y Caribe ha experimentado un importante crecimiento desde los años 90 del siglo XX, aunque todavía está lejos de la media de la OCDE, salvo casos puntuales. Cuba, Barbados, Argentina, Brasil y Uruguay están cerca del promedio de la OCDE, pero el resto de países se encuentran bastante por

debajo de ese nivel. Como hemos señalado anteriormente, la evolución positiva de la presión fiscal en la región es un hecho, pero también debe destacarse su enorme heterogeneidad.

Desde comienzos del siglo XXI los ingresos fiscales aumentaron significativamente en pocos años en América Latina y Caribe, siendo la carga tributaria promedio del 16% del PIB en el 2000, del 18% en 2005, del 19% en 2010 y del 22,8% en 2015 y 2017. Esta evolución favorable se ha debido en parte a los avances en la administración del IVA y del impuesto sobre la renta personal (IRP). Así mismo, también ha contribuido a este aumento la reducción del gran número de gastos fiscales existentes, que suponían grandes pérdidas de recaudación. También se han creado nuevos impuestos sobre las transacciones financieras y se han aplicado gravámenes mínimos sobre ciertos ingresos. A esto hay que unir una mejora en el grado de cumplimiento fiscal, así como la ampliación de la gama de instrumentos de política tributaria, lo que ha contribuido al referido aumento de la presión fiscal en la zona (CEPAL, 2018).

En este periodo, se han ido forjando importantes cambios estructurales en los sistemas fiscales de los países de América Latina y Caribe, afianzándose una estructura del sistema tributario basada fundamentalmente, como hemos señalado, en dos impuestos: el impuesto sobre la renta personal (IRP) y el IVA. Así pues, la recaudación del impuesto sobre la renta y las ganancias de capital (principalmente el IRP) pasó, en promedio, del 3,0% al 5,4% del PIB entre 1990 y 2015, con una participación porcentual del 26,0% del total. En el caso de los impuestos generales sobre bienes y servicios (principalmente el IVA) pasó del 3,2% al 7,1% del PIB entre 1990 y 2015, llegando a constituir un 33,9% de la carga tributaria total. En 2016 se produjo un aumento importante de la recaudación por IVA que, constituyendo un 29,3% de los ingresos tributarios totales, se convirtió en la mayor fuente de ingresos en promedio en la región,¹⁰ seguida de los impuestos sobre la renta, utilidades y ganancias (27,3%) y de otros impuestos sobre bienes y servicios (21,2%).

¹⁰ En América Latina y el Caribe existen importantes diferencias entre países respecto al ratio de recaudación del IVA. En 2015 osciló entre un 32% en Méjico y un 91% en Bolivia y Paraguay, con un promedio de 58%.

Tabla 1. Presión fiscal en América Latina y Caribe y media OCDE: 1990-2017

País	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2017
Cuba	29,1	33,5	37,2	41,1	37,6	38,6	40,6
Belice	21,4	19,4	18,9	21,8	26,2	26,5	28,2
Barbados	23,2	27,3	30,8	29,3	29,8	31,0	31,8
Jamaica	20,3	20,8	22,2	23,3	24,9	25,8	27,3
Guyana	20,6	21,6	20,8	23,0	24,2	24,2	26,2
Trinidad y Tobago	24,4	23,7	22,4	28,1	28,7	29,9	22,2
Bahamas	9,7	11,3	11,9	10,8	12,6	14,9	17,9
Argentina	12,4	16,9	18,0	22,1	26,7	31,5	30,3
Bolivia	8,1	12,3	16,4	21,6	23,3	27,6	23,9
Brasil	25,4	26,5	29,5	32,7	32,4	31,9	32,3
Chile	17,0	18,4	18,8	20,7	19,5	20,4	20,2
Colombia	9,0	13,8	14,6	18,1	18,0	19,8	18,8
Costa Rica	16,1	16,3	18,2	20,1	20,8	23,6	24,1
Ecuador	7,1	7,9	10,1	11,7	16,3	21,3	19,9
El Salvador	10,5	13,0	12,1	13,9	15,1	19,4	20,4
Guatemala	9,0	10,4	12,4	13,1	12,4	12,4	12,4
Honduras	16,2	18,1	15,3	16,9	17,3	20,8	22,8
Méjico	15,5	14,9	16,5	17,7	18,5	15,9	16,2
Nicaragua	...	10,9	13,0	16,1	18,0	22,6	23,8
Panamá	14,7	17,1	17,4	15,2	18,9	15,2	14,7
Paraguay	5,4	13,6	14,5	13,8	16,5	13,6	13,8
Perú	12,1	15,9	14,6	16,5	17,8	17,2	15,3
República Dominicana	7,8	10,0	11,7	13,8	12,3	13,4	13,9
Uruguay	19,6	21,0	21,6	23,8	26,0	27,3	30,9
Venezuela	18,1	12,8	13,6	15,9	11,8	20,2	14,4 (*)
América Latina	15,5	15,0	16,0	18,0	19,0	22,8	22,8
OCDE	32,1	33,6	34,2	33,9	32,8	34,3	34,2

Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2019) y Gómez-Sabaini, Jiménez y Martner (2017).

Nota: (*): Año 2016.

Respecto a las contribuciones a la Seguridad Social, estas aportaron, en promedio, el 3,9% del PIB y el 18,6% del total de la carga tributaria; los impuestos selectivos sobre bienes y servicios continuaron teniendo una participación nada despreciable en la mayoría de los países de la región, con un el 7,9%, y los impuestos sobre el comercio internacional aportaron solo el 0,9% del PIB y el 4,3% del total. Por último, los impuestos sobre la propiedad mantuvieron su presencia históricamente débil en la región, con una recaudación promedio inferior al 1% del PIB y al 4% del total.

En 2017, últimos datos disponibles procedentes de las *Estadísticas Tributarias en América Latina y Caribe 1990-2017* (OECD, 2019), el promedio de recaudación tributaria sobre el producto interior bruto (PIB) en la región fue de 22,8%. En los extremos de la presión fiscal de la región se encuentran Guatemala con un 12,4% y Cuba con el 40,6%.

Todos los países, excepto Cuba (con un sistema económico no homologable respecto de los estándares de la economía de mercado) presentan una presión fiscal inferior al promedio de 34,3% de la OCDE. Por zonas, la región de América Central y Méjico tiene los ratios más bajos (21,0%), los países del Caribe los más altos (25,6%), mientras que América del Sur tiene el mismo que el promedio de América Latina y Caribe (22,8%). Como indica el propio informe de la OECD (2019), después de una recesión de dos años, el incremento de la presión fiscal en la región muestra que se ha producido una mejora de la economía de la región en 2017, impulsada en buena medida por mejoras en la demanda global, un aumento del comercio y el aumento de los precios de los productos básicos.

El importante crecimiento de la recaudación producido en América Latina y Caribe entre 1990 y 2017 ha supuesto una convergencia importante con el promedio de la OCDE. Detrás se encuentra una multiplicidad de factores relacionados con el diseño impositivo y la administración tributaria. A saber: una importante reestructuración de exenciones, deducciones y créditos fiscales en la imposición directa e indirecta, una mejor gestión de los recursos públicos con importantes avances en la gestión y control de la recaudación impositiva, así como la implantación de nuevas figuras impositivas que gravan nuevos hechos imponible, en línea con las recomendaciones de diversos informes de expertos.

Concretamente, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) y los impuestos sobre los ingresos y ganancias son los principales responsables de este crecimiento de la presión fiscal en la zona. Los ingresos por IVA, como porcentaje del PIB, aumentaron 3,7 puntos porcentuales entre 1990 y 2017, tendiendo a acercarse al nivel promedio de la OCDE (6,0% y 6,8% del PIB, respectivamente, en 2016). A partir de 1990, nueve de los 25 países (especialmente los del Caribe) introdujeron la figura del IVA, y en el resto se realizaron serios esfuerzos por fortalecer su consolidación en la economía mediante un aumento de los tipos impositivos del impuesto, el ensanchamiento de la base imponible y la mejora de los recursos humanos y materiales dedicados a su recaudación. También se incrementaron en un 2,8% del PIB los ingresos por impuestos sobre la renta personal y las ganancias de capital, principalmente debido a la recuperación de los precios de los productos básicos.

Podemos concluir que en 2017 los ingresos por impuestos sobre bienes y servicios en relación al PIB tanto en América Latina y Caribe como en la OCDE se mantuvieron en un nivel similar, un 11,2% y un 11,0%, respectivamente, así como en el IVA, con un 6,0% y un 6,8%, respectivamente. No obstante, el peso de la recaudación de los impuestos sobre los ingresos y ganancias y las contribuciones a la Seguridad Social fue menor en América Latina y Caribe que en la OCDE (43,9% frente al 60,0% del total de la recaudación). La importancia de la provisión privada de prestaciones de la Seguridad Social en muchos países de América Latina y Caribe puede ayudar a explicar algunas de las diferencias en esta categoría de la presión fiscal directa.

Respecto a la recaudación de los impuestos sobre la renta personal, en América Latina y Caribe ha supuesto en promedio el 9,6% (2,2% corresponde a imposición sobre la renta de personas físicas) de los ingresos tributarios totales, frente al 23,8% (8,2% para renta de personas físicas) en la OCDE.

Si ahora nos detenemos en las diferencias de estructura impositiva entre las distintas regiones de América Latina y Caribe tenemos que:

- La recaudación de los impuestos sobre bienes y servicios en el Caribe supone en promedio el 30,1% del total de los ingresos tributarios, frente al 16,5% en América del Sur y el 21,7% en América Central y Méjico.
- Con respecto a IVA, América del Sur tiene la mayor proporción con un 31,4% en promedio, mientras que Caribe tiene un 27,0% y América Central y Méjico un 25,1%.
- También la recaudación por contribuciones a la Seguridad Social fue más alta en América del Sur, un 19,4%, seguida de América Central y Méjico con un 18,4% y Caribe con un 10,3%.

Como ha puesto de manifiesto la CEPAL (2019), el nivel de recaudación todavía está por debajo de su potencial en la mayoría de los países, por diferentes causas: las deficiencias existentes en el diseño y administración de los tributos, la elevada evasión impositiva a nivel interno e internacional y los excesivos y costosos beneficios fiscales. A todo ello se une la escasa capacidad redistributiva de la imposición, en buena medida explicada porque la tributación en América Latina y Caribe descansa fundamentalmente, como hemos señalado anteriormente, en impuestos indirectos, cuyo comportamiento como es sabido es regresivo. Así pues, la asignatura pendiente en la región es equilibrar el "tax mix", aumentando el peso de la imposición directa, especialmente, el impuesto sobre la renta personal, actualmente con una recaudación muy baja si la comparamos con los países de la Unión Europea y la OCDE (alrededor del 1,6% del PIB en promedio en 2017).

No obstante, hay que decir que en los últimos años se observa en los países de América Latina y Caribe un mayor interés por la tributación directa, aunque centrada en la imposición sobre la propiedad. El argumento es que esta presenta importantes ventajas en términos de eficiencia, equidad y recaudación impositiva, ya que se aplica sobre una base imponible inmóvil, fija a lo largo del tiempo, con capacidad potencial para generar una recaudación estable y poco distorsionante, como se destaca en el conocido *Informe Mirrlees* (Mirrless *et al.*, 2011). Otro aspecto positivo de la imposición sobre la riqueza es que grava a los individuos con mayor riqueza patrimonial, como hemos visto, altamente concentrada en la región (CEPAL, 2016a, 2019). Entre este tipo de tributos se encuentran los impuestos recurrentes sobre la propiedad o posesión de bienes inmuebles (Ahmad *et al.*, 2018), el impuesto de transmisiones *intervivos* (por donaciones gratuitas), el impuesto sobre la propiedad de los vehículos automotores y el

impuesto recurrente sobre los activos netos, aunque este solo existente en dos países de la región, Argentina y Uruguay.

El impuesto sobre la propiedad inmueble se utiliza fundamentalmente como medio de financiación de los gobiernos subcentrales, aunque con diferentes repartos de bases y tipos entre niveles de gobierno. No obstante, factores como una débil estructura operativa por parte de las administraciones tributarias de estos niveles de gobierno, los bajos índices de cobertura en el registro de catastro, los elevados niveles de morosidad y unas valoraciones catastrales bajas, debido a la ausencia de una actualización periódica, hacen que este impuesto en general recaude muy poco (en promedio, 0,3% del PIB) (CEPAL, 2016a).

Otro impuesto patrimonial, aunque con menor difusión en América Latina y Caribe que el anterior (la recaudación en promedio es 0,01% del PIB de la región), es el que grava las transmisiones de bienes a título gratuito, *intervivos* (donaciones) o *mortis causa* (sucesiones, herencias y legados). Se trata de un impuesto progresivo, aunque con tipos específicos para determinados hechos imponibles (CEPAL, 2016a).

Por último, el impuesto sobre los activos netos suele tener tarifas progresivas y selectivas, pero solo está implantado en Argentina y Uruguay, como se ha apuntado. En Argentina la base imponible corresponde a los bienes poseídos por personas físicas o sucesiones indivisas en determinada fecha, incluidas las posesiones en el extranjero. En Uruguay, el sujeto pasivo se extiende también a los núcleos familiares, las personas jurídicas constituidas en el extranjero y los sujetos pasivos del impuesto sobre las rentas de actividades empresariales, excluyendo las posesiones en el extranjero (CEPAL, 2016a).

3.2. Comparación con la OCDE y la Unión Europea

En este apartado se comparan los últimos datos disponibles de presión fiscal entre América Latina y Caribe, la OCDE y la Unión Europea. Los principales resultados son los siguientes:

- En la OCDE, la relación promedio entre los impuestos y cotizaciones sociales y el PIB aumentó ligeramente en 2017, hasta alcanzar un 34,2%, en comparación con 34,0% en 2016 (*Revenue Statistics*, OECD, 2018). Respecto al impuesto sobre la renta (personas físicas y jurídicas) constituyó en media un 33,6%, siendo el correspondiente a personas físicas el 23,8%. Los impuestos sobre el consumo representan el 32,7%, mientras que las contribuciones a la seguridad social son en media un 26,2% y los impuestos sobre la propiedad 5,7%.
- Para la Unión Europea, la presión fiscal en 2017 fue, en media, de un 40,2% del PIB, con el siguiente desglose por impuestos: las cotizaciones sociales fueron un 13,3%, los impuestos a la producción y las importaciones un 13,6%, el IVA un 7,1%, los

impuestos sobre la renta y la riqueza un 13,1% (renta personal y patrimonio un 7,5% y sociedades 2,3%)(Tax European Commision, 2019).

- América latina se mantuvo en el mismo nivel de presión fiscal en 2018 que en 2017, un 18,1% del PIB, aunque los resultados impositivos no son homogéneos en las diferentes regiones. En América del Sur, a lo largo de 2017, se observó una mejora de la recaudación de los principales impuestos, IVA e Impuesto sobre la renta, debido especialmente a factores macroeconómicos y a políticas discrecionales en materia impositiva llevadas a cabo en diferentes países. Entre otros factores podemos señalar que la economía volvió a crecer en la región al 0,8% de media (CEPAL 2018), con una recuperación de la caída de la recaudación procedente de las materias primas, consecuencia del incremento del precio internacional de las mismas.¹¹ En varios países, como Colombia y Uruguay, se adoptaron nuevas medidas fiscales en 2016 para aumentar la presión fiscal.

En cambio, en el norte de América Latina tuvo lugar una bajada suave de la recaudación impositiva, sobre todo en el IVA, reduciéndose su variación interanual media (5,7% a fines de 2016 al 3,9% en el tercer trimestre de 2017). Esto fue debido, especialmente, a la desaceleración de la actividad económica tanto en Centroamérica como en Méjico. En Caribe, los ingresos totales (recaudación más ingresos por inversión) fueron de un 26,3% del PIB en 2017, con una importante desaceleración de la recaudación por IVA, aunque en 2018 el volumen total se incrementó hasta un 27,6% del PIB. El volumen de ingresos procedente del impuesto sobre la renta se mantuvo constante en la mayor parte del norte de la región, aunque con contracciones significativas en algunos países como Trinidad y Tobago.

A la vista de la situación de la recaudación fiscal descrita para América Latina y Caribe y su comparación con la de los países de la OCDE y de la Unión Europea, en CEPAL (2017) se consideraba necesaria una reflexión profunda sobre el diseño de los sistemas fiscales y las reformas que deberían implementarse, con una atención focalizada en el aprovechamiento integral de su acción redistributiva. En consecuencia, en CEPAL (2018) se realizaban una serie de recomendaciones: mejorar el diseño del sistema tributario, ampliar las bases impositivas, fortalecer la administración tributaria y eliminar las posibles vías para la elusión y evasión fiscal, con el objetivo de mejorar la financiación y el crecimiento inclusivo de los territorios. Además, como señala CEPAL (2019), debe prestarse atención a la mejora urgente de los acuerdos bilaterales y a la gobernanza de la tributación internacional, en la medida que la movilidad del capital en un mundo globalizado, además de la existencia de paraísos fiscales, condicionan de forma importante el rendimiento efectivo de los sistemas tributarios.

11 Los ingresos tributarios procedentes de la producción y la comercialización de hidrocarburos en la región se estabilizaron alrededor del 3,3% del PIB en promedio, lo que supone 3,9 puntos del PIB, por debajo del nivel máximo que alcanzaron en 2013, el 7,2% del PIB. Y en cuanto a los ingresos fiscales provenientes de la minería, a pesar del repunte de los precios internacionales en 2016 y 2017, estos se mantienen por debajo de las previsiones (alrededor del 0,4% del PIB en promedio) (CEPAL 2018).

4. Impacto distributivo de la política fiscal en América Latina y Caribe. Comparación con la OCDE y la Unión Europea

4.1. Aspectos generales

La imposición puede contribuir a reducir la desigualdad de la renta y a lograr un mayor bienestar y crecimiento económico en las regiones a través de dos vías. Una, financiando los programas de gasto público, y otra, diseñando impuestos progresivos que, respetando el principio de capacidad de pago, exijan una mayor contribución impositiva a los que más recursos tienen.

Sin embargo, como señalan Hanni *et al.* (2015), la política fiscal en América latina no tiene un papel significativo en la reducción de la desigualdad, pues después de las transferencias e impuestos directos, el coeficiente de Gini apenas cae un 6%, frente al 36%, de los países de la OCDE. Y, además, dos tercios de esta reducción se debe, fundamentalmente, al gasto en transferencias monetarias (incluyendo las pensiones entre las mismas) y sólo un tercio de la reducción a la tributación, especialmente al impuesto sobre la renta personal, si bien esta proporción puede considerarse similar a la existente en los países de la OCDE. Los datos apuntan que en general, en toda la región de América Latina, la tributación tiene escasos efectos progresivos, debido fundamentalmente al predominio de la imposición indirecta sobre la directa.

Respecto a la recaudación del impuesto sobre la renta personal, la mayor parte corresponde a la renta de las sociedades. En la imposición sobre la renta de las personas físicas se observa que las rentas del capital tienen, por lo general, un tratamiento más beneficioso que las rentas procedentes del trabajo personal. Estas suelen gravarse con una retención liberatoria del impuesto en el momento del pago, por lo que la mayor parte de la progresividad del impuesto recae sobre las rentas salariales y, en menor medida, sobre la derivada de las actividades económicas y profesionales. Este hecho, junto con una reducida recaudación procedente del impuesto con la estructura más progresiva, y con una casi inexistente tributación patrimonial, explican la debilidad de la imposición directa a la hora de contrarrestar la regresividad de los impuestos sobre bienes y servicios (Gómez-Sabaini, *et al.*, 2012).

Si se analiza con mayor detalle la estructura de la recaudación del impuesto sobre la renta de personas físicas en toda América Latina, se comprueba que la recaudación se concentra en el último decil de renta (con una participación media en la recaudación de más del 80,0%, excepto en Uruguay y Argentina, con un 88,0%. Estos resultados contrastan con el 39,2% de promedio en la Unión Europea. Además, hay que destacar que el tipo medio efectivo que soporta este porcentaje de población más rica es, comparativamente, muy bajo: un 4,8% en 2014 en el promedio de los países de América Latina, frente a un 21,3% en los países de la Unión Europea. Esto es debido a que, mayoritariamente, los ingresos de estos contribuyentes proceden de la fuente capital que se grava a tipos marginales más bajos.

Como vemos, el potencial recaudatorio del impuesto personal sobre la renta de las personas físicas, el más progresivo del sistema tributario, está bastante debilitado, ya que es soportado, principalmente, por una pequeña parte de población activa, la más rica, pero pagando un tipo medio efectivo muy bajo. En consecuencia, estamos ante uno de los retos prioritarios para América Latina, en términos de política tributaria: incorporar a las clases medias al ámbito de aplicación efectiva de este impuesto (CEPAL, 2017).

Entre los factores que erosionan la base imponible del impuesto pueden enumerarse varios. Por un lado, la existencia de un gran número de exenciones, deducciones personales y gastos fiscales, especialmente para las rentas procedentes del capital. A esto se añade un problema de control y cuantificación de los ingresos por parte de la administración tributaria, así como la permanencia de regímenes simplificados de estimación de la renta gravable, que reducen notablemente la base del tributo. Hay que apuntar, no obstante, que se han producido algunos avances importantes en el intento de ampliar las bases impositivas, fruto de las reformas recientes en diferentes países, y que fundamentalmente han consistido en la introducción de sistemas tendentes a adoptar estructuras duales de imposición (Rossignolo, 2015; Barreix *et al.*, 2017). En este sentido, el país pionero en estas reformas fue Uruguay en 2007, seguido por Perú, y los países de Centroamérica, Méjico y Argentina.

Por lo que respecta al impuesto sobre la renta de sociedades en los países de América Latina y Caribe, los tipos medios efectivos han ido descendiendo en los últimos años. Esta tendencia coincide con la de la Unión Europea, si bien hay que señalar que los tipos marginales aplicados son inferiores (European Commission, 2019). Sus efectos sobre la distribución de la renta personal no suelen ser analizados, limitándose los estudios a considerar el gravamen de los dividendos por parte de la imposición sobre la renta personal.

Finalmente, también es preciso incluir en el diagnóstico sobre el bajo nivel redistributivo de la imposición en América Latina y Caribe el alto nivel de evasión y elusión fiscal en toda la región, así como la elevada morosidad en el cobro de las deudas

tributarias. Jiménez *et al.* (2010) calculan un grado de incumplimiento superior al 50% de la recaudación teórica que podría obtenerse si la aplicación de los tributos funcionara de manera óptima. Además, hay que tener en cuenta que la economía sumergida que sustrae una importante suma de recaudación potencial, no solo en la renta de personas físicas sino también en personas jurídicas (CEPAL, 2018). Bergman (2019) no encuentra mejoras sustantivas en el grado de cumplimiento fiscal durante la última etapa de crecimiento, a pesar de las mejoras habidas en el terreno de la administración tributaria. Su explicación es que “los buenos tiempos” han permitido obtener mayores ingresos fiscales de forma cuasi automática, especialmente de los contribuyentes con mayor capacidad, sin que esto haya supuesto realmente una profundización en la lucha contra la evasión fiscal, si bien hay algunas excepciones en los países que no habían aumentado de forma significativa la presión fiscal en la década de los años noventa. Los escasos avances en “moral tributaria” son consistentes con esta hipótesis, también apuntada por Gómez-Sabaini y Morán (2016), si bien estos autores encuentran que la medición de la evasión fiscal en los países de región es todavía bastante deficiente, lo que impide profundizar en los análisis sobre los factores determinantes.

4.2. Revisión de los estudios más recientes y metodologías utilizadas

La evaluación del efecto redistributivo de la política fiscal en América Latina y Caribe, a pesar de las dificultades metodológicas y de la escasa disponibilidad de bases de microdatos fiables (Amarante *et al.*, 2016) tiene una tradición de unas tres décadas. Los efectos de la evasión fiscal y la economía sumergida sobre estas mediciones son muy relevantes, como destacan Gómez-Sabaini y Morán (2016).

En la primera década del siglo XXI se llevaron a cabo una serie de estudios sobre la equidad de los sistemas tributarios de América Latina, como los de Barreix *et al.* (2006), Barreix *et al.* (2009) y Jorrat (2011), que abarcaban, en concreto, los siguientes países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Los resultados de estos estudios ponían de manifiesto que en estos países la política fiscal no ha jugado un papel importante en el objetivo de redistribución. Por un lado, constataban la regresividad del IVA, mientras en el caso del impuesto sobre la renta personal, se observaba que, a pesar de su alta progresividad, su efecto redistributivo era bastante moderado, especialmente al compararlo con el generado por el gasto público social.

Ya en la segunda década del siglo XXI se realizaron otra serie de trabajos, en la misma línea, para Paraguay, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, México, Perú y Uruguay. A partir de encuestas de ingresos y consumo de los hogares, en estos

estudios (Lustig *et al.*, 2013; y Higgins *et al.*, 2013) se estiman el efecto redistributivo de la imposición directa e indirecta, el de los subsidios indirectos y el de las transferencias. Los resultados que obtienen Lustig *et al.* (2013) apuntan a una reducción importante de la desigualdad en Argentina, Brasil y Uruguay y en menor medida en Méjico, Perú y Bolivia. En concreto, los impuestos y las transferencias monetarias reducen la desigualdad (medida en términos de Gini con respecto a la desigualdad de la renta de mercado) en un 7,1% en Uruguay y en Bolivia y Perú hasta un 2%.

La reducción de la desigualdad de la renta disponible en Brasil y Uruguay es debida fundamentalmente al efecto de las transferencias monetarias, lo mismo que en Bolivia, aunque en este caso la corrección es mucho menor, algo a destacar, en la medida que este país prácticamente carece de imposición sobre la renta personal. En cambio, en Perú la mejora es fruto principalmente de los impuestos directos. En el análisis concreto del impuesto sobre la renta personal, se obtiene que es progresivo en todos los países, aunque con un poder redistributivo muy diferente: mientras en Uruguay y Méjico disminuye el Gini de la renta gravable en un 2,8 y 2,6%, respectivamente, en Brasil y Perú esta reducción solamente es de un 1,9 y 1,2%, respectivamente.¹²

En cuanto a la imposición indirecta, se observa que esta tiene un efecto moderado sobre el impacto redistributivo en Bolivia y Uruguay, pero no en Brasil, Méjico o Perú. Debido al supuesto de evasión en zonas rurales que se hace en el estudio —dado que los pobres suelen estar más concentrados en las zonas rurales—, los impuestos indirectos en Perú resultan progresivos, al contrario que en Bolivia y Méjico, donde se comportan regresivamente, siendo prácticamente proporcionales en el resto de países considerados por Lustig *et al.* (2013). En el caso de Méjico la regresividad refleja la informalidad, así como el diseño impositivo, ya que el IVA de este país cuenta con amplias exenciones para el consumo de alimentos y medicinas.

Otro resultado también destacable es que al computar el efecto de las transferencias en especie se reduce la desigualdad de forma importante en todos los países: en Argentina, Brasil y Uruguay, un 24,5%, 23,7% y 20,2% respectivamente, y en Perú un 8,1%. Generalmente estas diferencias en términos de impacto obedecen a la magnitud del gasto social, aunque Uruguay, gastando mucho menos que Bolivia y no mucho más que Méjico, consigue buenos resultados redistributivos.¹³

12 A pesar de tener escasa recaudación procedente de la imposición directa, es el grado de progresividad el que explica ese efecto redistributivo relativamente grande.

13 Los autores del estudio advierten que los indicadores de desigualdad tienen algunos problemas de comparabilidad, relacionados con la inclusión de diferentes supuestos de evasión de los impuestos indirectos, según los países, así como por la no inclusión de los subsidios indirectos en los cálculos de algunos países como Uruguay y Perú. Respecto al primero, para Méjico y Perú, se asume que las compras en el sector rural y en puntos de venta informales en zonas urbanas evaden impuestos indirectos, mientras que para Bolivia, Brasil y Uruguay no se considera ningún ajuste por evasión. Por otro lado, se advierte que Argentina no es estrictamente comparable con el resto, debido a que el estudio se centra sólo en el lado del gasto.

Para Paraguay, Higgins *et al.*, (2013), mediante un análisis de incidencia fiscal, analizan si el sistema fiscal y las transferencias llevadas a cabo por el sector público logran reducir la desigualdad de la renta. Los resultados que obtienen apuntan a un efecto redistributivo pequeño en relación a otros países de América Latina, debido especialmente al escaso peso de las transferencias monetarias. La reducción de la desigualdad es muy limitada, pues, aunque los impuestos directos son progresivos, el comportamiento regresivo de los impuestos indirectos, con mucho mayor peso relativo que los directos, da lugar a que en términos netos el conjunto del sistema fiscal sea regresivo. En un análisis de incidencia distributiva de los diferentes impuestos y transferencias por deciles de renta, el resultado que obtienen es que fundamentalmente los ricos son los que más pagan de impuestos directos, aunque todos los deciles de renta pagan entre un 1 y un 5%, cuando en el resto de países normalmente las primeras deciles no pagan nada de impuestos directos. Respecto a los impuestos indirectos, obtienen que estos sí son pagados por todos los hogares, ricos y pobres, pagando estos últimos de impuestos, en media, un 43% de sus ingresos, lo que permite comprender el resultado global apuntado de regresividad del sistema fiscal. El gasto social, en cambio es progresivo, aunque significativamente menor, en términos relativos, que en otros países de la región.

En una serie de estudios publicados por la OCDE, Joumard *et al.* (2012) señalan, como también veremos en estudios posteriores reseñados, que entre los factores que influyen en el impacto redistributivo de los impuestos y transferencias se encuentran el tamaño, la estructura y la progresividad de cada componente. Bárcena y Serra (2012), por su parte, ponen de manifiesto que uno de los hechos más destacados en los últimos 20 años en América Latina es el importante aumento del peso de la imposición indirecta dentro de los ingresos tributarios totales. Otro hecho importante que se enfatiza en este estudio es el alto porcentaje de renta que acapara el decil más rico de la población¹⁴.

En Jorratt (2011) se realizan una serie de ejercicios de simulación de reformas impositivas referidas a los dos impuestos principales, el impuesto sobre la renta personal y el impuesto sobre el valor añadido, para los tres países de América Latina con menor recaudación y mayor necesidad de reforma tributaria —Ecuador, Paraguay y Guatemala—. El objetivo del estudio es evaluar en términos de equidad horizontal y vertical posibles reformas de ambos impuestos, con una metodología común para los tres países. En lo que respecta al IVA, la reforma considerada consiste en reducir el número de exenciones y en el caso del impuesto sobre la renta personal, en la reducción de los gastos tributarios y la simulación de cuatro diseños de gravamen

14 En CEPAL (2010) y en Amarante y Jiménez (2015) se detalla la distribución del ingreso en la región.

alternativos: el impuesto actual sin gastos fiscales, un *flat tax*, un impuesto dual y un impuesto con tributación familiar.¹⁵

Los resultados que se obtienen en términos redistributivos con la reforma de IVA se resumen de la siguiente forma. Si se usa la renta como medida de bienestar, el impuesto es regresivo en los tres países, tanto para el IVA actual como para el IVA sin exenciones. Pero, si la mayor recaudación por IVA, al eliminar las exenciones, se redistribuye a la población con menos ingresos, la situación redistributiva mejora. Respecto al Impuesto sobre la renta personal, en el ejercicio de simulación de los diseños originales, en los tres países objeto de estudio se comprobó su progresividad, aunque en términos de redistribución, los resultados son escasamente significativos, dada la baja recaudación del impuesto debida, fundamentalmente, a la magnitud importante de gastos fiscales que incorpora. Los resultados que se obtienen al ensanchar la base imponible mediante la eliminación de esos gastos fiscales, incrementan la recaudación y por tanto su potencial redistributivo. Respecto a la simulación de los otros modelos de impuesto sobre la renta personal, el impuesto familiar (simulación 4) es el que presenta un mayor poder redistributivo para los tres países y el impuesto actual sin gastos fiscales (simulación 1) es el que ofrece un resultado de mayor progresividad, aunque las diferencias son poco significativas respecto al impuesto dual y al *flat tax*.

Entre las conclusiones de los estudios reseñados, podemos extraer las siguientes:

- Los países de la región, recaudan poco y mal, presentando unos sistemas tributarios con una capacidad redistributiva muy débil.
- En cuanto al *tax-mix*, este se encuentra muy sesgado hacia la imposición indirecta, lo que introduce una notable desigualación de la renta gravable, lo que exige un esfuerzo redistribuidor más fuerte a unos impuestos sobre la renta personal con una menguada capacidad redistributiva, dado su bajo nivel recaudatorio (Gómez-Sabaini, 2011; Rossignolo, 2015).
- Los impuestos sobre la renta de personas físicas presentan, con frecuencia, importantes deficiencias técnicas en su diseño.¹⁶ Estas deficiencias contribuyen a los elevados niveles de evasión fiscal existentes, lo que contribuye a reducir aun más el de por sí bajo peso relativo de este impuesto, fortaleciendo en términos relativos la preponderancia del impuesto sobre el valor añadido, que con su regresividad debilita la débil capacidad redistributiva del sistema fiscal.

15 En concreto, Las simulaciones, con el supuesto de neutralidad recaudatoria tomando como referencia la primera simulación, fueron: 1. Simulación de impuesto actual sin gastos tributarios; 2. Simulación de un *flat tax*, con la misma base imponible de (1), un tramo de ingresos exento y otro cuya tasa fuese la necesaria para que la recaudación total sea igual a la del caso (1); 3. Simulación de un impuesto dual, con la misma base imponible de (1), manteniendo la escala de tipos marginales del impuesto personal para todas las rentas del trabajo, aplicando un tipo específico a las rentas del capital; 4) Simulación de un impuesto con tributación familiar, donde la unidad de tributación son los hogares en vez de los individuos y la base imponible es la renta equivalente, definida como: $Ye = Y/n \cdot 0,8$, donde Y es la base imponible calculada en (1) y n es el número de integrantes del hogar.

16 Entre las deficiencias técnicas del impuesto sobre la renta de las personas físicas se citan: tipos medios efectivos muy inferiores a los tipos nominales; tipos proporcionales en lugar de progresivos; bases estrechas del tributo con numerosas exenciones especialmente para ingresos financieros.

- Kacef (2012) destaca que el potencial redistributivo de los sistemas tributarios en América Latina aparece muy mermado debido a que la imposición directa recae básicamente sobre la renta de personas jurídicas y no sobre la renta de personas físicas, lo contrario de lo que normalmente ocurre en los países de la OCDE. Esta realidad plantea importantes desafíos en orden a proteger la base gravada frente a posibles cambios en la economía internacional (mayor apertura y movilidad financiera), en aspectos como los precios de transferencia, subcapitalización, la adopción del criterio de renta mundial y otras normas antielusión y prácticas antievasión, como la mejora de la administración tributaria.
- Kacef (2012) advierte que “las reformas que se lleven adelante no pueden prescindir del contexto general de política económica en el que se llevarán adelante... así como la necesidad de modificar marcos legales”. Esta recomendación de reformas contextualizadas y globales la hace respecto a las propuestas aisladas que normalmente se implementan, aconsejando por un lado la simplificación y racionalización de los sistemas tributarios (hecho que sin duda facilita la administración tributaria y restringe las posibilidades de elusión y evasión) y por otro, estableciendo nuevos impuestos o recargos temporales de los impuestos principales, ante la necesidad urgente de aumentar rápidamente la recaudación impositiva.
- Existe un amplio consenso en los estudios a la hora de contemplar los sistemas tributarios como un “ pilar de la estrategia distributiva”, esencial para fortalecer la cohesión social. En este sentido, se recomienda su reforma para conseguir que mejoren la distribución de la renta, tanto aumentando su capacidad redistributiva efectiva, como aportando una recaudación suficiente que permita desarrollar nuevas políticas de protección social de amplia cobertura. Se advierte de la necesidad de vencer a las presiones de sectores minoritarios cuyos intereses pueden verse afectados por la reforma, en muchos casos con una tradicional capacidad de influencia en los legisladores.
- Por lo que respecta a las metodologías de análisis utilizadas por estos estudios para evaluar posibles reformas, se trata de análisis, por lo general, que no tienen en cuenta los efectos de comportamiento derivados de los cambios introducidos. Normalmente utilizan análisis de incidencia estándar, en los que se mide la progresividad/regresividad y el efecto redistributivo utilizando las distribuciones de renta antes y después de la imposición y transferencias. Por regla general, se trata de estudios que se realizan a partir de las encuestas de hogares que incorporan información sobre los ingresos y, en ocasiones, sobre su consumo. También suelen introducirse correcciones en las rentas de los hogares para tratar de recoger tanto la no respuesta de ingresos, con la subdeclaración, si bien las técnicas empleadas para llevar a cabo estos ajustes son poco fiables (CEPAL, 2013b).¹⁷
- La unidad de análisis de estos estudios, por regla general es el hogar y el indicador de bienestar suele ser la renta equivalente, tomando como una definición de renta lo más aproximada posible a las usadas en los trabajos realizados en el seno de la

17 Véase CEPAL (2013b).

OCDE, con el fin de que los resultados sean comparables por países. En relación con la incidencia impositiva, estos estudios suelen adoptar ciertos supuestos como que el impuesto sobre la renta personal lo soporta la persona física que obtiene la renta, que las cotizaciones a la seguridad social son soportadas por quien las paga, generalmente trabajadores y autónomos, y que solo se pagan impuestos en los sectores formales de la economía (es decir, no se incluyen estimaciones para los sectores informales, con algunas excepciones).

Entre los resultados más destacados que se obtienen se encuentran los siguientes:

- En términos redistributivos el impuesto sobre la renta personal es progresivo. En la mayoría de países el 90%, o incluso más, de la carga impositiva de este impuesto es soportado por el 20% de las rentas más altas. El grupo de hogares con el 80% de ingresos inferiores soporta una carga impositiva muy pequeña o casi nula.
- El tipo medio efectivo que paga este 20% de las rentas altas es, en media, un 5,4%, habiendo países donde se paga solo entre un 1% y un 3% de la renta bruta, aunque los tipos nominales de la tarifa se sitúan entre el 25% y el 40%. La explicación de que el tipo medio efectivo sea tan bajo está en las exenciones, las deducciones y el tratamiento fiscal beneficioso para las rentas de capital. De hecho, en algunos países estas rentas no están gravadas y en otros en los que tributan a un tipo marginal mucho más bajo que las rentas del trabajo. Además, hay que tener en cuenta también el fenómeno nada despreciable de la importante evasión y elusión fiscal.
- El impacto redistributivo del impuesto sobre la renta personal es muy limitado, fruto de los bajos niveles de recaudación. De hecho, el coeficiente de Gini se redujo en promedio un 2%, un punto porcentual en términos absolutos, aunque con diferencias entre países.
- Al observar las reordenaciones que se producen tras la aplicación del impuesto sobre la renta personal (índice de "Atkinson-Plotnick"), los resultados que obtiene el estudio son los siguientes: prácticamente no se produce reordenación en los países con menor peso del impuesto (Ecuador, Honduras, Paraguay y Venezuela), mientras que esta es mayor en los países donde el tributo tiene una mayor recaudación (Argentina, Méjico y Uruguay) (CEPAL, 2014).
- En cuanto al IVA, los resultados ponen de manifiesto que se trata del impuesto dominante de la región, difiriendo su impacto redistributivo entre países, consecuencia, entre otras causas, de las diferencias en los tipos impositivos y su aplicación por categorías de bienes. En Chile y El Salvador solamente se aplica un tipo de gravamen, mientras que el IVA de Argentina y Colombia es el que presentan mayor número de tipos. En relación con los consumos exentos, Méjico, Costa Rica y República Dominicana presentan el mayor número de categorías.¹⁸ Por lo que respecta a su impacto distributivo, los estudios realizados para los países de América Latina

18 En CEPAL (2013a) se puede consultar con detalle la estructura de tipos y bienes del IVA para cada país.

detectan una fuerte regresividad del IVA en Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Paraguay y Uruguay.¹⁹

- Respecto al efecto redistributivo conjunto del sistema fiscal, teniendo en cuenta la imposición directa e indirecta que pagan los hogares, se obtiene que este no supera el 1,5% del Gini de la renta gravable en ninguno de los casos. En valores del índice de Reynolds-Smolensky, este se sitúa entre -0,008 y 0,009. Por tanto, se puede decir que, en América Latina, el sistema tributario no consigue apenas modificar significativamente la distribución de la renta, debido fundamentalmente a la baja recaudación y a la regresividad del IVA que compensa, negativamente, la estructura progresiva del impuesto sobre la renta personal.

De acuerdo con Hanni *et al.* (2015), hay que destacar que los países de América Latina y Caribe parten de una desigualdad antes de impuestos, en media, bastante superior a los países de la OCDE, mientras que la política fiscal no logra reducir la desigualdad a los mismos niveles que estos países: un 36% de reducción tras transferencias e impuestos directos en la OCDE, frente a un 6% en los países latinoamericanos. De ahí que, como concluyen prácticamente todos los estudios, el fortalecimiento del impuesto sobre la renta personal es una de las grandes tareas pendientes en materia fiscal y en la lucha contra la desigualdad en América Latina y Caribe.

Sin embargo, hay que apuntar que estos hechos no son totalmente uniformes en toda la región, sino que existe una amplia diversidad por países, con una gran heterogeneidad de resultados. En el estudio “Tributación para un crecimiento sostenible” (CEPAL-OXFAM, 2016) se señala que Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil y Uruguay están cerca de la recaudación media en relación con el PIB de la OCDE, mientras que el resto de países están por debajo, o rozando el 20% necesario para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Entre las causas de esta importante brecha de resultados respecto a la media de la OCDE, en ese informe vuelve a reiterar el limitado papel de la imposición directa en América Latina, a pesar del fortalecimiento reciente. No debe pasarse por alto, que ese fortalecimiento se ha conseguido gracias a las últimas reformas impositivas llevadas a cabo en algunos países, con un crecimiento de hasta el 5,2% en 2013, aunque aún muy por debajo de los países miembros de la OCDE, donde este ha sido del 11,6% del PIB. De nuevo, en este estudio se pone de manifiesto el escaso efecto redistributivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas, nada sorprendente dados los bajos tipos medios efectivos de la región, con un promedio de reducción de la desigualdad de un 2,1%, frente al 11,6% de la Unión Europea.²⁰

Uno de los países con más estudios sobre la corrección de la desigualdad mediante la acción fiscal del sector público es Uruguay, precisamente el país con menor desigualdad

19 En el caso de Uruguay, los resultados son anteriores a las medidas de exención de IVA para los beneficiarios de programas sociales, que entró en vigor a partir de 2012.

20 Se estima, respecto a los 16 países de América Latina que se tomaron en cuenta, un tipo medio efectivo alrededor del 2,3%, mientras que, para la Unión Europea, utilizando EUROMOD, se estima un 13,3%.

de la región.²¹ Las medidas de reforma fiscal implementadas desde mediados de los años dos mil han hecho que el sistema tributario de Uruguay sea el que ofrece un mejor comportamiento redistributivo de América Latina, aunque todavía alejado de los valores estándar de los países de la OCDE.²² Buchelli *et al.* (2014) hacen un análisis de incidencia fiscal que muestra que en Uruguay se reduce la desigualdad de forma importante cuando se combinan todos los impuestos y las transferencias. Como en la mayor parte de estudios, los impuestos directos son progresivos y los indirectos son regresivos, en cambio el gasto social es bastante progresivo en términos absolutos. En Burdin *et al.* (2015) se hace un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011. Los resultados que obtienen en términos de redistribución son que el IRPF (rentas del trabajo y capital) y el IASS (pensiones) redistribuyen aproximadamente 2 puntos porcentuales del índice de Gini, tanto al considerar la base de la DGI (datos tributarios) como la ECH (encuesta de hogares), aproximadamente la mitad de los que se observan en los países de la Unión Europea. En un estudio posterior, al realizar este mismo análisis con datos tributarios y con datos de encuestas para los tres años siguientes, 2011-2013, el resultado refleja solo un moderado efecto redistributivo con datos tributarios y más elevado con datos de encuestas, igual tendencia, pero distinto nivel (De Rosa *et al.*, 2016). Una de las causas de la moderada reducción de la desigualdad puede venir explicada porque el tipo medio efectivo del impuesto sobre la renta en Uruguay es del 8.4% (CEPAL, 2016) en el período 2011-2013, bastante inferior a la media de muchos países de la Unión Europea y con una característica particular, que aunque el tipo medio efectivo crece con el nivel de renta, esto se quiebra a veces en el 1% más rico porque la mayor parte de su renta corresponde a la fuente capital que tributa a un tipo único y bajo.

La reforma en Uruguay del impuesto sobre la renta personal (IRPF) de 2007 ha sido también analizada con cierta profusión (Barreix y Roca, 2007). Aunque con una vocación de impuesto dual, en la práctica se trata de un impuesto compartimentalizado, en el que solamente las rentas del trabajo personal por cuenta ajena están sometidas a una estructura de gravamen progresiva, gravándose las pensiones de forma separada, aunque con una estructura progresiva, de menor progresividad que las primeras). Las rentas del capital mobiliario e inmobiliario son gravadas también de forma separada, con tipos diferenciados según su naturaleza, mientras que las rentas empresariales y profesionales disfrutan de un régimen de gravamen más blando que las rentas salariales, con aplicación de un sistema de estimación objetiva de los rendimientos. Esta coexistencia de gravámenes genera, como han medido para el ejercicio 2012 Montero y Robano (2015), una gran dispersión de tipos medios efectivos en individuos con

21 Amarante *et al.* (2011) estudiaron la evolución de la desigualdad en Uruguay desde 1981, lo que incluye los últimos del régimen dictatorial que finalizó en 1985.

22 No obstante, a pesar de esta tendencia positiva de reducción de la desigualdad, el porcentaje de renta del 1% más rico entre 2009-2012 ha permanecido alto, por encima del 14% (en 2012), frente al 10% de los países más desarrollados de la OCDE (Burdin *et al.*, 2015). Este porcentaje es obtenido con micro datos tributarios difundidos por la Dirección General Impositiva. En cambio, con microdatos de encuestas este es bastante más reducido (7,3 en 2012).

similar capacidad de pago, lo que acentúa la inequidad horizontal del impuesto. Por fuentes de renta, De Rosa *et al.* (2016) obtienen que las rentas del trabajo y las pensiones son las que aportan más a la redistribución frente a la neutralidad o leve regresividad de las rentas del capital.²³ Burdín *et al.* (2015) obtienen que los ingresos del capital explican más de la mitad de la dispersión de ingresos, al realizar un análisis de descomposición de la desigualdad por fuentes de renta. Por último, Carnevale y Novas (2016) han analizado para el año 2012 el efecto redistributivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas en Uruguay, obteniendo que este presenta una mayor magnitud que en el resto de países de América Latina, aunque bastante menor que el conseguido en la Unión Europea o Estados Unidos, con una redistribución entre 7% y 9%, del índice de Gini, fundamentalmente debido a la baja recaudación.

Entre los estudios recientes más relevantes sobre el impacto redistributivo de la política fiscal en América Latina están los realizados bajo la dirección de Nora Lustig en el Instituto de Compromiso con la Equidad de la Universidad de Tulane.²⁴ El equipo de investigación de este centro diseñó un marco metodológico, conocido como CEQ, para analizar el impacto de los impuestos y el gasto social sobre la desigualdad y la pobreza. En su seno se han realizado una serie de estudios de incidencia fiscal para los países de América Latina (además de para otros países de África y Asia) que se detallan a continuación, aplicando la metodología CEQ señalada (Lustig y Higgins, 2013 y Lustig, 2017b): para Argentina (Rossignolo, 2017); para Bolivia (Paz-Arauco *et al.*, 2014); para Brasil (Higgins y Pereira, 2014); para Chile (Martínez-Aguilar *et al.*, 2017); para Colombia (Meléndez y Martínez, 2015); para Costa Rica (Sauma y Trejos, 2014); para Ecuador (Lllessa *et al.*, 2015); para El Salvador (Beneke, *et al.*, 2017); para Guatemala (Cabrera y Morán, 2015); para Honduras (ICEFI, 2017a); para Méjico (Scott, 2014); para Nicaragua (ICEFI, 2017b); para Perú (Jaramillo, 2014); para República Dominicana (Aristy-Escuder *et al.*, 2017); para Uruguay (Bucheli *et al.*, 2014) y para Venezuela (Molina, 2016).

Estos estudios para los 16 países de América Latina utilizan la información procedente de fuentes administrativas, las cuentas nacionales y los micro datos provenientes de las siguientes encuestas de hogares: Argentina: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, 2012-2013; Bolivia: Encuesta de Hogares, 2009; Brasil: Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2009; Chile: Encuesta de Caracterización Social, 2013; Colombia: Encuesta Nacional de Calidad de Vida, 2010; Costa Rica: Encuesta Nacional de Hogares, 2010; Ecuador: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbano y Rural, 2011-2012; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2011; Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, 2011; Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2011; Méjico: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2010; Nicaragua: Encuesta Nacional de Medición de Nivel de

23 Este resultado redistributivo es una característica de las estructuras impositivas duales (Burdín *et al.*, 2015).

24 Este Instituto se creó en mayo de 2015 (Commitment to Equity Institute) en la Universidad de Tulane, Nueva Orleans, Luisiana, EEUU, dirigido por la Profesora especialista Nora Lustig. Sitio web: <http://commitmenttoequity.org>

Vida, 2009; Perú: Encuesta Nacional de Hogares, 2009; República Dominicana: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2006-2007; Uruguay: Encuesta Continua de Hogares, 2009, y Venezuela: Encuesta de Hogares por Muestreo, tercer trimestre, 2012.

Lustig (2017a), a partir de los resultados de los estudios anteriores, en la medida que son comparables al utilizar el mismo marco metodológico y usar datos relativamente homogéneos, lleva a cabo un estudio completo sobre la redistribución de la política fiscal en la región, estimando el efecto de los impuestos directos e indirectos, la incidencia del gasto social (transferencias monetarias y gasto público en especie en educación y salud) y los subsidios indirectos. Su análisis parte de dos consideraciones: la primera, que no existe reordenación entre individuos tras aplicar los impuestos, el más pobre de la distribución de renta antes de impuestos sigue siendo el más pobre después de impuestos; y la segunda, que la distribución de renta neta de impuestos domina en sentido de Lorenz a la distribución de la renta antes de impuestos, es decir, las curvas de Lorenz no se cruzan.

A partir del desarrollo de Lambert (2001), Enami, *et al.* (2017) desarrollan el índice de Reynolds-Smolensky, computando el efecto redistributivo neto de un sistema fiscal con varios impuestos y las transferencias estatales de forma conjunta:

$$\pi_N^{RS} = \frac{\sum_{i=1}^n (1 - g_i) \pi_{T_i}^{RS} + \sum_{j=1}^m (1 - b_j) \rho_{B_j}^{RS}}{1 - \sum_{i=1}^n g_i + \sum_{j=1}^m b_j} \quad [1]$$

Así, el efecto redistributivo del sistema fiscal neto π_N^{RS} es igual a la suma ponderada de los efectos redistributivos de todos los impuestos $\pi_{T_i}^{RS}$ más los efectos redistributivos de todas las transferencias $\rho_{B_i}^{RS}$. Las ponderaciones son iguales al tamaño relativo de cada uno de todos los componentes de la política fiscal, cuantía de la recaudación y montante del gasto en transferencias.

El método que se utiliza en el estudio es el de incidencia fiscal, asignando a cada individuo la porción de la carga tributaria (el impuesto sobre la renta de las personas físicas, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos al consumo), de los beneficios del gasto social y los subsidios al consumo correspondientes, para comparar la distribución de la renta bruta con la de la renta después de impuestos y trasferencias. Estos efectos no incorporan comportamiento, es decir, son los primeros resultados redistributivos antes de que los individuos reaccionen tras el pago impositivo y la recepción de transferencias (*cash-gain scenario*).

Como indicador de bienestar se emplea el ingreso de mercado y se detallan los diferentes conceptos de ingreso que se utilizan en el análisis de bienestar: a) ingreso de

mercado (retribuciones salariales y rendimientos del capital tanto declarados como no declarados, imputaciones inmobiliarias, transferencias privadas (alimentos...), autoconsumo; b) ingreso disponible (se compone por el ingreso de mercado más las transferencias directas del gobierno, menos los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social); c) ingreso consumible (se define como el ingreso disponible, más los subsidios indirectos y menos los impuestos indirectos al consumo corriente; y d) el ingreso final (se trata del ingreso consumible más las transferencias públicas en especie y menos los copagos o tarifas).

Un aspecto que se destaca en el análisis por su relevancia en los resultados es el tratamiento que se le da a las pensiones del sistema de Seguridad Social. Según se apunta en el texto, hay investigadores que consideran las pensiones contributivas un ingreso diferido, un promedio que reciben los individuos en el momento de la jubilación, equivalente en términos actuariales a sus contribuciones durante su periodo laboral activo (Breceda *et al.*, 2008; Immervoll *et al.*, 2009). En cambio, otros autores las consideran transferencias monetarias del gobierno, considerando su no vinculación con las contribuciones realizadas durante su vida laboral (Goñi, *et al.*, 2011; Immervoll *et al.*, 2009; Lindert, *et al.* 2006; Silveira *et al.*, 2011). Hay que señalar que, en la región, muchos sistemas de seguridad social se financian con los ingresos generales del Estado, aunque sea de forma parcial, por lo que habría una parte que es ingreso diferido y otra parte que se corresponde con una transferencia. Ante esta situación, los análisis de redistribución se realizan para ambos escenarios: en uno se les consideran ingresos diferidos y en el otro, transferencias del Estado, ya que la consideración de un supuesto u otro influye de forma significativa en los resultados del análisis, ya que afecta a los ingresos del individuo y al gasto social monetario que recibe.²⁵ En el primer escenario del análisis las contribuciones al sistema de seguridad social, como pensiones para la vejez, se tratan en términos de ahorro forzoso y, en el segundo, como otro impuesto directo, con el fin de ser consistente con los supuestos considerados.

Respecto a las bases de microdatos, en este estudio se utilizan tanto encuestas de hogares como bases de datos administrativos, según disponibilidad y cotejando los datos entre ambas cuando es posible. Los métodos utilizados para personalizar los datos de cada individuo son el método de identificación directa (cuando se tiene el dato directamente en la encuesta o base administrativa), el método de inferencia (cuando no se tiene exactamente el dato, pero por la cantidad monetaria que aparece se puede determinar con cierta seguridad a qué partida pertenece) y el método de imputación (que consiste en aplicar un valor de manera directa o con una simulación

25 Lustig (2017a) apunta acertadamente que, si las pensiones se consideran como una transferencia gubernamental, aquellos individuos con esta única o principal fuente de ingresos tendrán un ingreso de mercado cercano a cero y, por lo tanto, aparecerán clasificados en la parte más baja de la distribución del ingreso. En cambio, estos mismos individuos quedarán clasificados a niveles mucho más altos de la distribución cuando la pensión se considere un ingreso dentro de la renta de mercado. Este hecho resulta más significativo aun en los países con una pirámide demográfica más envejecida.

en el caso de impuestos, basándose en la legislación pero tomando en consideración la recaudación efectiva del mismo o con modelos más elaborados, si se trata de la distribución de transferencias, en función del montante realizado por el Estado). Finalmente, cuando no es factible ninguno de los métodos antes apuntados, se puede utilizar el método de predicción. Este método se aplica cuando por ejemplo se tiene una encuesta de hogares que no tiene datos de consumo por rúbricas y por tanto, no se puede obtener el impacto del impuesto sobre el consumo, y se dispone de otra encuesta, menos frecuente en su elaboración, pero con datos de ingresos y gastos más detallados. En este caso se puede predecir el gasto en cada rúbrica de los hogares, bien mediante un *matching* estadístico (bien de tipo paramétrico o econométrico, bien mediante técnicas de correspondencia o métodos *hot-desk*, basados en criterios de distancia mínima, como el del “vecino más cercano”, o simplemente importando el patrón de gasto por centilas de una encuesta a otra. Un último recurso sería utilizar una fuente secundaria con datos de incidencia fiscal por decilas o centilas y aplicar la misma tasa efectiva a la encuesta de hogares.

En los resultados para todos los países de la región que se presentan en este estudio, los impuestos directos sobre la renta de personas físicas y los impuestos indirectos y subsidios al consumo han sido imputados, como norma general. En el caso del impuesto sobre la renta de las personas físicas se considera que lo soporta el perceptor de la renta, mientras que en el caso de las contribuciones sociales (del empleado y del empleador), se consideran soportadas por los trabajadores, fundamentalmente por motivos prácticos.²⁶

Respecto a los impuestos evadidos, en el caso de la imposición directa se calcula en función de las personas que no participan en el sistema de seguridad social y no pagan cotizaciones sociales o impuesto sobre la renta personal. Y en el caso de la imposición indirecta, con el fin de capturar la evasión, se usan diferentes métodos o se asumen ciertos supuestos según del país de que se trate. Por ejemplo, se considera que no se paga IVA en las compras realizadas en establecimientos del sector informal (Argentina, Bolivia, El Salvador, Méjico, Perú), en las áreas rurales (Colombia, Méjico), en los mercados locales informales o ventas en la calle (Guatemala), en los mercados, ferias y pulperías (Nicaragua) o en localidades con 100 hogares o menos (Perú). En otros casos, se utilizan fuentes secundarias que estiman los tipos medios efectivos con y sin evasión (Brasil, Chile, Costa Rica). Y para República Dominicana se crearon cuatro grupos de bienes y servicios según la probabilidad de escapar al impuesto: a) alta propensión a la evasión; b) productos con tasas de cumplimiento estimadas, según la Dirección General de Tributación Interna; c) los productos en los que se pagó el IVA como condición de compra; y d) ningún supuesto de evasión, con lo que se aplica IVA cuando corresponde legalmente, con la posibilidad de sobreestimación del impacto y la

²⁶ Lustig (2017a) trabaja con el supuesto de que la demanda de bienes y servicios y la oferta de trabajo son perfectamente inelásticas.

regresividad del impuesto (este supuesto también se hace para Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay).

Al analizar los resultados distributivos de la política fiscal obtenidos en este estudio, hay que tener en cuenta que no sólo se computa la distribución de la carga impositiva, sino también el tamaño del gasto público de cada país, su composición, cómo se financia y cómo se distribuye entre los ciudadanos.²⁷ El gasto en transferencias también difiere de forma notable entre los países de la región, con un 1,5% del PIB (en media) para las transferencias directas, frente a un 4,4% en la OCDE. Por países, Argentina es el que más gasta (5,8% del PIB) y Nicaragua el que menos (0,1%).²⁸

Respecto a la financiación del gasto público, los promedios para los 16 países son los siguientes: impuestos directos: 5,8% del PIB; contribuciones a la seguridad social: 3,4% del PIB; impuestos indirectos: 10,3% del PIB; e ingresos no tributarios: 4,2% del PIB. Los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social representan en la mayoría de los países entre un 18% y un 47% de los ingresos totales, excepto en Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay con pesos respectivos del 52,5%, 48,6%, 48,8% y 51,9%. Dada la heterogeneidad que venimos señalando, hay que apuntar que, en Ecuador, Méjico y Venezuela, los ingresos no tributarios suponen casi la mitad de los ingresos totales, procediendo en su mayoría de rentas del petróleo y otros recursos naturales. En general, la mayor parte de los ingresos tributarios de la región, como ya vimos, proceden de los impuestos indirectos.

Así pues, se puede concluir que Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay, cuyo gasto social más pensiones contributivas se encuentran por encima del 20% del PIB, están en mejores condiciones de llevar a cabo políticas redistributivas. En cambio, en el extremo contrario se encuentra Guatemala con un 7,2% del PIB. El resto de países puede decirse que presentan una situación intermedia, con un 11,9% del PIB de media. No obstante, los resultados en términos redistributivos y de reducción de la desigualdad varían de forma sustancial, incluso entre países con igual capacidad económica.

Los resultados que se obtienen en el completo estudio de Lustig (2017a) se pueden sintetizar en los siguientes:

- El efecto neto total de la política fiscal es igualador en los 16 países considerados en el estudio, para ambos escenarios del tratamiento de las pensiones contributivas.

27 Los 16 países objeto de estudio son muy diferentes respecto al tamaño del sector público y a la composición del gasto. El gasto primario en proporción al PIB está entre el 42,1% en Argentina (similar a los países más desarrollados de la OCDE) y el 14,8% en Guatemala. Y el gasto social más pensiones contributivas en términos PIB está entre 28% en Argentina (similar al promedio de la OCDE) y el 7,2% en Guatemala. Del resto de países, los que tienen mayor gasto social más pensiones contributivas (respecto al PIB) son Colombia, Costa Rica y Uruguay, y los que menos, Nicaragua y Perú (Lustig, 2017b).

28 En pensiones contributivas, la media para los 16 países es de 3,3% del PIB, (7,9% para la OCDE, incluyendo contributivas + no contributivas). Por países, Brasil es el que más gasta (un 8,7% del PIB) y Honduras, el que menos (un 0,1%).

- Argentina, Uruguay y Brasil son los países que más redistribuyen mediante los impuestos y transferencias directas, mientras que Honduras, Guatemala y Colombia, los que menos.
- Brasil mantiene un nivel de desigualdad en términos de ingreso disponible alto, a pesar de la alta redistribución.
- En Venezuela se confirma la progresividad del sistema, aunque sólo se observan efectos redistributivos pequeños en términos de índice de Gini.
- Bolivia (con datos de 2009) no reduce significativamente la desigualdad a través del sistema de impuestos y transferencias, debido al efecto de los impuestos indirectos que anulan el efecto positivo de las transferencias monetarias y a problemas detectados con la estrategia de focalización de los programas de gasto. No obstante, se han realizado otras investigaciones con resultados positivos en la reducción de la desigualdad (Ugarte *et al.*, 2019; Arancibia y Macas, 2016; Escobar *et al.*, 2013; Hernani, 2013 y Yáñez, 2012). La disparidad de resultados denota la complejidad subyacente para analizar con fiabilidad la economía boliviana.
- Para Ecuador el estudio refleja que el papel redistributivo del sistema impositivo es escaso, mientras el de las transferencias no es despreciable, acercándose a la media regional. No obstante, hay estudios más recientes para Ecuador que con técnicas de microsimulación muestran un efecto redistributivo mayor para el impuesto sobre la renta personal y, por consiguiente, para el conjunto del sistema impositivo (Jara y Varela, 2018; Bargain *et al.*, 2017).
- Los impuestos y transferencias directas son mucho más redistributivos en Chile y Uruguay y, en menor medida, en Méjico, partiendo de niveles similares de desigualdad que Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Perú y República Dominicana.
- El efecto de los impuestos indirectos combinado con los subsidios indirectos es redistributivo en la mayoría de los países,²⁹ excepto en Argentina, Bolivia, Guatemala y Uruguay que atenúa la reducción de la desigualdad (en el caso de Bolivia, prácticamente “borra” el efecto igualador de los impuestos y transferencias directas).
- En general, para todos los países, el efecto del valor monetizado del gasto en salud y educación genera una reducción de la desigualdad (medida en Gini del ingreso final) más importante en orden de magnitud que la computada con la imposición y transferencias directas. Se trata de un resultado habitual en los estudios para países de la OCDE que incorporan gasto público en especie.
- El patrón de disminución de la desigualdad es similar en los dos escenarios contemplados para considerar los ingresos de pensiones, bien como ingreso diferido, bien como transferencia monetaria.
- Los resultados son heterogéneos en relación con el efecto de las pensiones contributivas sobre la redistribución y la reducción de la desigualdad en América Latina: Argentina, Brasil y Uruguay presentan un efecto igualador significativo; Chile,

29 La explicación en parte de este resultado algo sorprendente se puede encontrar en el supuesto incluido en varios de los análisis de que los hogares rurales y el sector informal prácticamente no pagan impuestos indirectos, especialmente el IVA.

Costa Rica, Ecuador, Nicaragua y Venezuela tienen un efecto igualador de pequeña dimensión; y en el resto de países, el efecto es desigualador, aunque relativamente pequeño.

- La contribución marginal de la imposición y las transferencias directas es siempre igualadora (signo positivo), con excepción de Colombia, donde es negativa pero casi neutra.³⁰
- La contribución marginal de las transferencias es algo mayor que la de los impuestos directos, en todos los países excepto en México y Perú.
- Los subsidios indirectos y el gasto en educación y salud tienen contribuciones marginales bastante superiores al resto de componentes, excepto en Ecuador, donde es superada por la contribución de las transferencias directas.
- En el caso de los impuestos indirectos, la contribución marginal no siempre es desigualadora. Estos impuestos son regresivos, con un índice de Kakwani negativo, pero su contribución marginal resulta igualadora si se toma en cuenta el efecto del valor monetizado de los servicios de educación y salud.

Respecto a la comparación que se presenta en el artículo en términos de redistribución fiscal entre los 16 países de América Latina analizados y los países de la Unión Europea y Estados Unidos, hay que referirse a dos cuestiones condicionantes. Por un lado, la metodología utilizada en los análisis de cada país es algo diferente, con el añadido de que, en los estudios para la Unión Europea y Estados Unidos, el indicador de bienestar es el ingreso en unidades equivalentes, mientras que para América Latina es el ingreso por persona, sin aplicar escalas de equivalencia. Esto condiciona de forma notable la comparación.

Los resultados que se obtienen en la comparación anterior son los siguientes:³¹

- La desigualdad de la renta bruta es mayor en los países latinoamericanos. Para el escenario en el que las pensiones contributivas se consideran un ingreso diferido el Gini del ingreso de mercado más las pensiones contributivas es del 50,2%, frente al 35,6% de la Unión Europea y al 44,65% de los Estados Unidos.³² Para el escenario con las pensiones como transferencia los resultados se acercan más, 50,8, 46,3 y 48,1%, respectivamente.

30 La contribución marginal se mide como la diferencia entre el coeficiente de Gini del concepto de ingreso que incluye todos los componentes de la política fiscal, excepto el que está en proceso de escrutinio y el coeficiente de Gini con todos los demás componentes. Un inconveniente a la hora de utilizar las contribuciones marginales para determinar el signo y la magnitud del efecto sobre la desigualdad de una intervención fiscal es que no cumplen con el principio de agregación.

31 Hay que señalar que a pesar de que la metodología utilizada es algo diferente, no obstante, se puede llevar a cabo la comparación con los 28 países de la Unión Europea incluidos en el proyecto de EUROMOD. EUROMOD sólo incluye los impuestos y transferencias directas por lo que la comparación se realiza sobre el ingreso de mercado y el ingreso disponible, en los dos escenarios contemplados para las pensiones contributivas. Para el caso de los Estados Unidos se toman los resultados de Higgins *et al.* (2016).

32 En el caso de la Unión Europea en pensiones se incluyen las contributivas y las no contributivas. Si se incluyeran las pensiones no contributivas en el estudio para los Estados Unidos y los 16 países latinoamericanos, probablemente el coeficiente de Gini del ingreso de mercado sería más bajo y la diferencia entre éstos y la Unión Europea, menor.

- El efecto redistributivo de los impuestos directos y transferencias es considerablemente mayor en los países de la Unión Europea y, en menor medida, en los Estados Unidos que en los países de América latina.
- En América Latina, el efecto redistributivo de la política fiscal es relativamente similar en ambos escenarios, con las pensiones como ingreso diferido o como transferencia: 2 y 2,7 puntos porcentuales respectivamente; con la Unión Europea la diferencia es enorme: 7,7 y 19,1 puntos porcentuales, respectivamente; y con Estados Unidos, la diferencia es menor, 7 y 10,9 puntos porcentuales, respectivamente. Estos resultados ponen de manifiesto la importancia del supuesto de la consideración de las pensiones de una u otra manera en la comparación con otros países avanzados: si se consideran un ingreso diferido, el efecto redistributivo es sólo cuatro veces mayor en la Unión Europea, y en el caso de considerarse una transferencia, seis veces mayor.

Recientemente se ha publicado un estudio pionero realizado por grupos de trabajo de seis países de América latina, Argentina, Bolivia, Colombia Ecuador, Uruguay³³ y Venezuela, denominado "Income redistribution in Latin America: A microsimulation approach" (Jara *et al.*, 2019). Utilizando datos procedentes de encuestas de hogares realizan un ejercicio de microsimulación comparativo sobre incidencia redistributiva del sistema fiscal y las transferencias públicas (de forma conjunta y sin considerar ningún supuesto de evasión fiscal) en este grupo de países en el marco de los proyectos LATINMOD (Argentina, Bolivia, Uruguay y Venezuela)³⁴, COLMOD (Colombia) y ECUAMOD (Ecuador)³⁵. En concreto, las bases de datos que utilizan son: para Ecuador, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) 2011-2012; para Colombia, Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2014 (ENCV); para Argentina, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de marzo 2012 a febrero 2013; para Uruguay, la Encuesta Continua de Hogares 2014 (ECH), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística; para Venezuela, la IV Encuesta Nacional de Presupuestos Familiares (ENPF), del año 2009.

33 En el caso de Uruguay ha sido realizado por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

34 LatinMod es un simulador que busca simular integralmente el comportamiento de los sistemas fiscales de América Latina. Los países que están incluidos en este proyecto actualmente Argentina, Venezuela, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Méjico. Se ha comenzado un proceso inicial de coordinación con EuroMod (microsimulador para la Unión Europea, con sede en Essex), con la expectativa de agregar a dos países que ya vienen trabajando individualmente con ellos, Colombia y Ecuador.

35 La microsimulación es una experiencia relativamente reciente en América Latina. En Méjico, Ecuador, Argentina y Chile se desarrollaron microsimuladores con el objetivo de evaluar diversas políticas tributarias (Huesca y Serrano, 2005; Ramírez y Oliva, 2008; Banco Mundial, 2015; Rojas y Bühler, 2017). Respecto a proyectos de colaboración entre varios países podemos citar un proyecto de simulador regional para Brasil, Chile, Guatemala, Méjico y Uruguay (Arzúa, 2012), además del proyecto Compromiso por la Equidad (CEQ) liderado por Lustig. (LATINMOD, Microsimulador regional de políticas fiscales en América Latina, Nicolás Oliva (coord.) (2017) Colección Economía y Desarrollo.celag.org.

Los resultados que obtienen en este estudio, para 2015, son los siguientes:

- Colombia³⁶ y Bolivia presentan los índices más altos de desigualdad, con Ginis de 56,8 y 48,3 respectivamente. Uruguay presenta la desigualdad más baja, con un Gini de 41,72.
- En Uruguay y Venezuela, el ingreso correspondiente al percentil 90 es 7 veces mayor que el del percentil 10, mientras en Bolivia y Colombia son 16,2 y 13,3 veces, respectivamente.
- Uruguay, con una reducción de la desigualdad de 9 puntos porcentuales, es el país de América Latina que más reduce la desigualdad, seguido de Argentina con 8,2. Los que menos reducen la desigualdad son Colombia y Bolivia con 2,5 y 2,4, respectivamente.
- Las contribuciones sociales logran una mayor reducción de la desigualdad en Ecuador, con un 1,3 punto porcentual de reducción, frente a 0,4 puntos en Colombia, Bolivia y Uruguay y 0,1 puntos en Argentina.

Finalmente, vamos a comentar un elemento importante que influye en la recaudación impositiva y, por tanto, en el efecto redistributivo de los impuestos, como es la magnitud de los gastos tributarios utilizados como instrumentos de política económica en todos los sistemas fiscales. En su último informe CEPAL (CEPAL, 2019) ha estudiado detalladamente estas renuncias en términos de recaudación fiscal y que los diferentes países asumen a través de deducciones, exenciones o créditos fiscales diversos, con objeto de lograr los diferentes objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, bien sea como incentivo fiscal o como beneficio fiscal.³⁷

Un primer resultado es que existe una gran heterogeneidad en los países de América Latina en cuanto al coste en términos de PIB de estos gastos fiscales. Los países que menor coste tienen son Bolivia y Colombia, con gastos tributarios por debajo de 2,0 puntos porcentuales del PIB. Por otro lado, los países con mayor coste son Brasil (4,1% del PIB en 2017), Costa Rica (5,5%), Ecuador (4,7%), la República Dominicana (6,2%) y Uruguay (6,4%).

En cuanto a los impuestos cuya recaudación se ve más mermada debido a estos gastos fiscales, se encuentra en primer lugar el IVA, con un coste por encima de los 2 puntos porcentuales del PIB en cinco países, Costa Rica, Ecuador, Honduras, la República Dominicana y Uruguay. Superando el 1% del PIB están otros 8 países y finalmente Chile, que se ubica entre el 0,8% y el 0,9% del PIB. En relación con las transacciones que

36 Hay pocos estudios sobre el efecto del sistema tributario en la distribución de la renta en Colombia y en la mayoría de ellos se pone de manifiesto el escaso papel del Estado en la reducción de la desigualdad de la renta, con impuestos sobre la renta de base imponible reducida y escasa progresividad, bajos niveles de recaudación y una parte importante de la renta de los deciles más bajos destinada al pago del IVA e impuestos sobre la propiedad (Joumard y Londoño, 2013).

37 Esta distinción la podemos revisar detalladamente en Villela (2006).

gozan de beneficios fiscales asociados al IVA en los países con un coste superior al 2% del PIB,³⁸ encontramos que son fundamentalmente los productos básicos de consumo y, en segundo lugar, las transacciones vinculadas a gastos en educación y salud, especialmente en Ecuador y Uruguay.

El segundo de los impuestos con importantes gastos fiscales es el impuesto sobre la renta personal. El coste recaudatorio resulta superior al 2% del PIB en Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay, y al 1% en Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras y Méjico. Estos gastos son mínimos en Bolivia, Jamaica, Paraguay y Perú.

Respecto al ámbito del impuesto especialmente afectado por estas renunciaciones fiscales, existen diferencias notables según el país. En Chile se trata fundamentalmente de tratamientos preferenciales para las rentas empresariales retenidas y rentas de inversión de los fondos de pensiones. En Costa Rica, se trata de rentas de ciertas actividades en zonas francas y ciertos beneficios tributarios para personas físicas (exención del aguinaldo o decimotercer mes, de la retención de intereses y de las ganancias patrimoniales). Y en Uruguay, en gran medida se centran en la exoneración del impuesto sobre la renta corporativa por actividades en zonas francas, así como de los intereses generados en las cuentas de ahorro para la jubilación.

El impacto positivo sobre la equidad de estos gastos tributarios asociados al impuesto sobre la renta personal podría justificar su existencia (teniendo en cuenta que no se computan los costes de eficiencia asociados). No obstante, no está claro el signo distributivo en la práctica, ni su magnitud. Por tanto, es una cuestión importante pendiente de analizar. Si sabemos, sin embargo, que la mayor parte de las deducciones y créditos fiscales se concentran en ingresos procedentes de pensiones, prestaciones de la seguridad social, aguinaldos... todos elementos asociados a fines sociales. Pero, con el elevado porcentaje de economía informal, y el hecho de que la mayor parte de la población no está sujeta al impuesto, parece que estos beneficios solo estarían afectando a un pequeño grupo de trabajadores.

38 El caso de Costa Rica es excepcional, pues este gasto tributario llega al 89,6% del total para el IVA.

5. Síntesis de conclusiones

Los objetivos de la política fiscal son, en general, múltiples: apoyar el crecimiento económico proporcionando incentivos a la educación, la innovación, la toma de riesgos, asegurar la estabilización económica o lograr la reducción de la desigualdad con que se distribuye la renta y la riqueza a través de la redistribución, entre otros. Dentro de este último, los sistemas tributarios han desempeñado tradicionalmente un papel principal, especialmente en el ámbito de los países desarrollados.

La región de América Latina y Caribe continúa con una persistente desigualdad de la renta de mercado, de las más altas del mundo: 0,466 de índice de Gini, valor promedio de la región para 2017 (CEPAL, 2018). Su reducción supone un reto ineludible de los gobiernos de los países de la región para maximizar sus posibilidades de crecimiento y desarrollo sostenible, como se ha recogido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada en la Asamblea general de Naciones Unidas en 2015.

Como hemos visto en el panorama presentado en este trabajo, existe práctica unanimidad entre los especialistas en que para lograr reducir la desigualdad es necesario, en primer lugar, disponer de recursos fiscales suficientes que permitan financiar programas de gasto público que articulen unos Estados de Bienestar dirigidos a conseguir una cohesión social plena. Pero una segunda exigencia es que estos recursos fiscales deben ser obtenidos a través de un sistema fiscal notablemente progresivo, en el que la imposición directa desempeñe un papel primordial, hasta ahora desplazada por una imposición indirecta, como es de esperar, regresiva.

La presión fiscal en América Latina y Caribe se ha incrementado de forma notable en estas dos últimas décadas. Pero no podemos ocultar que, a pesar de los logros alcanzados, en algunos países muy meritorios, todavía se encuentra en cifras bastante inferiores al promedio de los países de la OCDE. En el último informe de Estadísticas tributarias en América Latina y Caribe 2019 (OECD, 2019) se muestran, para el año 2017, niveles similares de recaudación en impuestos sobre bienes y servicios (11,2% y 11% respectivamente) e IVA (6% y 6,8%, respectivamente) como promedio del PIB en América Latina y Caribe y OCDE, pero menor en América Latina y Caribe en lo correspondiente a impuestos sobre ingresos, ganancias y contribuciones a la seguridad social

(43,9% frente a 60%). Y la diferencia mayor entre las dos regiones se encuentra en el impuesto sobre la renta personal y sobre los beneficios de las empresas societarias que, en América Latina y Caribe generó el 9,6% de los ingresos tributarios totales, frente al 23,8% en la OCDE. En la imposición sobre la renta personal, la distancia es también enorme: 2,2% en América Latina y Caribe, frente a 8,2% en OCDE en promedio.

La recaudación impositiva del territorio se ve influenciada por factores económicos y estructurales como el PIB per cápita, la apertura comercial, el tamaño de la economía informal, la dotación de recursos naturales o la importancia del sector agrícola en la economía; factores sociodemográficos, como el nivel de educación, el grado de participación femenina en la fuerza de trabajo, y factores geográficos e históricos, entre otros. No puede pasarse por alto, como hemos visto, que con respecto a los países de la OCDE y de la Unión Europea, existe aun una importante distancia en cuanto a los recursos destinados a las administraciones tributarias, lo que dificulta mucho la aplicación efectiva de los sistemas tributarios, máxime si consideramos también las diferencias existentes en cuanto al nivel de corrupción, informalidad. Las diferencias en “moral tributaria” son otro elemento que interactúa en relación con el grado de cumplimiento fiscal.

Es una evidencia que se han realizado esfuerzos significativos para modernizar la administración tributaria en muchos países de América Latina y Caribe, implementando nuevas tecnologías de información, prestando mayor formación a los empleados, así como proporcionando bases de microdatos que permiten efectuar análisis de resultados en términos de recaudación real y potencial, incidencia impositiva, redistribución, evasión y economía informal.

El diseño tributario de calidad resulta esencial para contar con buenos sistemas fiscales, eficientes, equitativos y que aporten la recaudación suficiente para financiar, con estabilidad a lo largo del ciclo económico, los niveles de gasto público demandados por la sociedad. La simplificación de los sistemas tributarios, la ampliación de bases imponibles, la reducción del número de exenciones y deducciones, entre otros, está contribuyendo en muchos países de la región a mejorar el grado de cumplimiento y control tributario. Pero, como hemos dicho, sin recaudación suficiente y estructuras tributarias progresivas no puede haber redistribución ni reducción de la desigualdad.

Y bien, cabe preguntarse por cuál ha sido el impacto redistributivo del sistema fiscal en América Latina y Caribe en los últimos años. De acuerdo con la revisión que hemos realizado a lo largo de este trabajo, debemos destacar, como punto de partida, que los países de América Latina y Caribe parten de una desigualdad antes de impuestos, en media, superior a los países de la OCDE. En segundo lugar, vemos que la política fiscal no logra reducir la desigualdad a los mismos niveles en la OCDE, dadas las limitaciones de progresividad y presión fiscal de los sistemas tributarios aplicados. De este modo, el efecto redistributivo de los impuestos directos y transferencias es considerablemente

mayor en los países de la Unión Europea y, en menor medida, en los Estados Unidos que en los países de América Latina y Caribe. Como hemos destacado, Uruguay (con datos de 2015) es el país que tiene el sistema de impuestos y prestaciones más redistributivo de América Latina y Caribe, lo que encuentra reflejo en el nivel de desigualdad de la renta disponible más bajo de la región.

También se ha puesto especialmente de manifiesto en los diferentes trabajos reseñados, el escaso efecto redistributivo del impuesto sobre la renta de las personas físicas debido especialmente a los bajos tipos medios efectivos existentes. En general, para todos los países, el efecto del valor monetizado del gasto en salud y educación genera una reducción de la desigualdad mayor que la conseguida con la imposición y las transferencias directas. Pero también es cierto, que estos hechos no son uniformes en toda la región, sino que existe una gran diversidad según el país, con gran heterogeneidad de resultados.

En nuestra opinión, el desafío se encuentra especialmente en la potenciación del impuesto sobre la renta de personas físicas, el único impuesto progresivo con capacidad efectiva para reducir la desigualdad. En 2017, esta figura recaudó en las tres subregiones de América Latina y Caribe menos que el impuesto de sociedades, como sabemos con un gravamen generalmente proporcional, y, por tanto, sin posibilidad de redistribuir a través de la imposición (por supuesto, sin que obviemos que su recaudación se puede utilizar para reducir la desigualdad vía transferencias o financiando programas de gasto en especie).

A pesar de estos avances, hay que admitir que todavía queda mucho camino por recorrer: La mayoría de países han alcanzado niveles de ingreso medio desconocidos hace un par de décadas, pero aún quedan cambios estructurales pendientes para maximizar las oportunidades de desarrollo. La reducción de la desigualdad a través de la redistribución, con la potenciación de la imposición progresiva, la mejora de las capacidades internas en la recaudación impositiva y la cooperación internacional, creemos que pueden llevar a la región a lograr un desarrollo sostenible como el previsto en la Agenda 2030. Y esto solo puede llevarse a cabo, como ha señalado desde la OCDE (2019), mediante la aplicación de políticas públicas “como socios iguales, y abordar las inquietudes comunes, situando las estrategias nacionales de América Latina y Caribe en el centro, fortaleciendo las capacidades domésticas de los países y ampliando la batería de herramientas de las modalidades e instrumentos de cooperación internacional”.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. y Robinson, J. A. (2015): "Democracy, Redistribution, and Inequality", en A. B. Atkinson y F. Bourguignon (eds.), *Handbook of Income Distribution*, vol. 2B, Amsterdam: Elsevier. pp. 1885-1966.
- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. y Robinson, J. A. (2019): "Democracy Does Cause Growth", *Journal of Political Economy*, 127 (1): 47-100.
- Ahmad, E., Brosio, G. y Jiménez, J. P. (2018): "An expanded role for property taxation in Latin America: adopting a simplified structure and digital technology", VII Jornadas Iberoamericanas de Financiación Local, Cartagena de Indias, https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/brosio_jimenez_ppt.pdf
- Alesina, A. y Rodrik, D. (1994): "Distributive politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, 109 (2): 465-490.
- Alesina, A. y Perotti, R. (1996): "Income distribution, political instability and investment", *European Economic Review*, 40 (6): 1203-1228.
- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (2018): *The World Inequality Report 2018*, Harvard University Press. <https://wir2018.wid.world/>
- Amarante, V. y Colacce, M. (2018): "¿Más o menos desiguales? Una revisión sobre la desigualdad de los ingresos a nivel global, regional y nacional", *Revista CEPAL*, 124: 7-34.
- Amarante, V., Colafranceschi, M. y Vigorito, A. (2011): "Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981–2010", UNU-WIDER, Working Paper 2011/94. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/80890/1/682715182.pdf>
- Amarante, V., Galván, M. y Mancero, X. (2016): "Desigualdad en América Latina: una medición global", *Revista CEPAL*, 118: 28-47.
- Amarante, V. y Jiménez, J. P. (2015): "Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina", en J. P. Jiménez (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago: CEPAL, pp. 13-47.
- Arancibia, C. y Macas, D. (2016): "Are monetary transfers an incentive for institutional childbirth in Bolivia?", *Working Paper*, APEL.
- Arancibia, C., Dondo, M., Jara, X. H., Macas, D., Oliva, N., Riella, R., Rodríguez, D. y Urraburu, J. (2019): 'Income Redistribution In Latin America: A Microsimulation Approach'. WIDER WP 2019/1. Helsinki: UNU-WIDER. <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Working-paper/PDF/wp-2019-1.pdf>
- Aristy-Escuder, J., Cabrera, M., Moreno-Dodson, B. y Sánchez-Martín, M. (2016): "CEQ Master Workbook: Dominican Republic. Version: August 4, 2016", Instituto CEQ, Tulane University / Banco Mundial, Nueva Orleans, Washington D.C.

- Atkinson, A. B. (2015): *Inequality: What Can Be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Atkinson, A. B. y Marlier, E. (eds.) (2010): *Income and living conditions in Europe*. Eurostat Statistical Books. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Arzúa, C. (2012): *Fiscal inclusive development: microsimulation models for Latin America*. Méjico D. F: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Banco Mundial (2015): "Chile: Efectos Distributivos de la Reforma Tributaria de 2014", <http://www.bancomundial.org/es/events/2015/10/29/politica-fiscal-y-redistribucion-del-ingreso-chile-efectos-distributivos-reforma-tributaria-2014>
- Bárcena, A. y Prado, A. (2016): *El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bárcena, A. y Serra, N. (eds.) (2012): *Reforma fiscal en América latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Santiago de Chile: CEPAL- Naciones Unidas y Fundación CIDOB.
- Bargain, O., Jara, H. X. y Rodríguez, D. (2017): "Learning from your neighbour: swapping tax-benefit systems in Latin America", *Journal of Economic Inequality*, 15 (4): 369-92.
- Barreix, A., Benítez, J. y Pecho, M. (2017): "Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and impact", *OECD Development Centre Working Papers*, 338. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/16d42b4a-en>
- Barreix, A., Bes., M. y Roca, J. (2009): *Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República dominicana*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barreix, A. y Roca, J. (2007): "Reforzando un pilar fiscal: el impuesto a la renta dual a la uruguay", *Revista de la CEPAL*, 92: 123-142.
- Barreix, A., Roca, J. y Vilella, L. (2006): *La equidad fiscal en los países andinos*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barro, R. J. (2000): "Inequality and Growth in a Panel of Countries", *Journal of Economic Growth*, 5 (1): 5-32.
- Beneke, M., Lustig N. y Oliva J. A. (2017): "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in El Salvador", 14 en N. Lustig (comp.), *Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, Brookings Institution Press / Instituto CEQ, Washington D. C./Nueva Orleans.
- Bergman, M. (2019): "Economic Growth and Tax Compliance in Latin America. Did the "Good Times" Help to reduce Tax Evasion?", en G. A. Flores-Macías (ed.), *The Political Economy of Taxation in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. pp. 53-75.
- Breceda, K., Rigolini J. y Saavedra J. (2008): "Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation", *Working Paper 4.604 de Investigación Política*, Banco Mundial, <http://go.worldbank.org/BW-BRP91A50>.
- Brosio, G. y Jiménez J. P. (eds.) (2012): *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations*, Cheltenham, UK: Edward Elgar - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Brosio, G., Jiménez J. P. y Ruelas I. (2018): "Desigualdades territoriales, transferencias de igualación y reparto asimétrico de recursos naturales no renovables en América Latina", *Revista CEPAL*, 126: 63-85.
- Bucheli, M., Lustig, N. and Rossi, M., (2014): "Social Spending, Taxes, and Income Redistribution in Uruguay", *Public Finance Review*, 42 (3): 413-433.
- Bucheli, M., Lustig, N., Rossi M. y Amabile F. (2014): "CEQ Master Workbook: Uruguay. Version: August 18, 2014", centro de datos del CEQ, Instituto CEQ, Tulane University/Banco Mundial, Nueva Orleans, Washington D. C.

- Burdin, G., Esponda F. y Vigorito, A. (2015): "Desigualdad y altas rentas en el Uruguay: un análisis basado en los registros tributarios y las encuestas de hogares del período 2009-2011", en J. P. Jiménez (ed.), *Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Cabrera, M. y Morán, H. E. (2015): "CEQ Master Workbook: Guatemala. Version: May 6, 2015", Instituto CEQ, Tulane University.
- Carnevale, M. y Novas, V. (2016): "Equidad vertical del sistema de imposición a las rentas de las personas físicas en Uruguay". mimeo. AECID-CEF.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), "La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir". Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012): "Panorama Social de América Latina 2011". Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a): "Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal". Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013b): "La medición de los ingresos en la encuesta casen 2013". Informe CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014): "Panorama fiscal de América Latina y el Caribe: Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas". Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2016a): *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2016*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe)-OXFAM, (2016b): "Tributación para un crecimiento inclusivo". Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017): "Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2017". Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2018): "Desigualdades socioeconómicas en América Latina: tendencias recientes en la distribución del ingreso y la riqueza", *Panorama social de América Latina 2018*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2019): "Panorama Fiscal de América Latina y Caribe 2019. Políticas tributarias para la movilización de recursos en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Chakravarty, S. R. (2015): *Inequality, Polarization and Conflict. An Analytical Study*. New York: Springer.
- De Rosa, M., Siniscalchi, S., Vigorito, A. y Willebald, H. (2016): *El estado del arte de los estudios distributivos en Uruguay*. Montevideo: IECON.
- Dollar, D., Kleineberg, T. y Kraay, A. (2015): "Growth, inequality and social welfare: cross-country evidence", *Economic Policy*, 30 (82): 335-377.
- Duryea, S. y Robles, M. (2016): *Pulso social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID). <https://publications.iadb.org/pt/node/17417>
- Enami, A., Lustig, N. y Aranda R. (2017): "Analytical Foundations: Measuring the Redistributive Impact of Taxes and Transfers", en Lustig N. (comp.), *Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, Brookings Institution Press/Instituto CEQ, Washington D. C./ Nueva Orleans.
- Escobar, F., Martínez S. y Mendizábal, J. (2013): "El impacto de la Renta Dignidad: Política de Redistribución del Ingreso, Consumo y Reducción de la Pobreza en Hogares con Personas Adultas Mayores." La Paz, Bolivia: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

- Esteban, J. M. y Ray, D. (2011): "Linking Conflict to Inequality and Polarization", *American Economic Review*, 101 (4): 1345-74.
- European Commission (2019): *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway. 2019 Edition*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Expósito, A., Fernández-Serrano, J. y Velasco, F. (2017): "Crecimiento económico, pobreza y desigualdad: Un análisis de eficiencia para América Latina en el siglo XXI", *Revista de Economía Mundial*, 47: 117-138.
- Gómez-Sabaini, J. C. (2011): "El rol de la política tributaria para el fortalecimiento del Estado en América Latina", en A. Bárcena, A. y O. Kacef (comps.), *La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas. pp. 71-94.
- Gómez-Sabaini, J. C., Jiménez J. P. y Martner, R. (eds.) (2017): *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 142. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Gómez-Sabaini, J. C., Jiménez, J. P. y Rossignolo, D. (2012): "Imposición a la renta personal y equidad en América Latina: nuevos desafíos", *Informe – Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 119. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Gómez-Sabaini, J. C. y Morán, D. (2016): "Evasión tributaria en América Latina: nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países de la región", *Informe CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo*, 172. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Gómez-Sabaini, J. C. y Rossignolo, D. (2014): "La tributación sobre las altas rentas en América Latina", *Estudios y Perspectivas*, 13. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Goñi, E., López, J.H. y Servén, L. (2008): "Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America", *Policy Research Working Paper 4487*, Banco Mundial.
- Hanni, M., Martner R. y Podestá, A. (2015): "El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina" *Revista CEPAL*, 116: 7-26.
- Hernani, W. (2013): "Evaluando el impacto de subsidios escolares en Bolivia: una aproximación no-paramétrica reducida". *Working Paper*, Fundación ARU, La Paz, Bolivia.
- Higgins, S., Lustig N., Ramirez, J., y Swanson, W. (2013): "Social spending, taxes and income redistribution in Paraguay", *Working Paper 11*, Instituto CEQ, Washington D. C./Nueva Orleans.
- Higgins, S. y Pereira, C. (2014): "The Effects of Brazil's Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income", *Public Finance Review*, 42 (3): 346-367.
- Higgins, S., Lustig, N., Ruble W. y Smeeding, T. M. (2016): "Comparing the Incidence of Taxes and Social Spending in Brazil and the United States", *Review of Income and Wealth*, 62 (1): S22-S46.
- Huesca, L. y Serrano, A. (2005): "El impacto fiscal redistributivo desagregado del impuesto al valor agregado en Méjico: vías de reforma", *Investigación Económica*, LXIV(253): 89-12.
- ICEFI (2017a): "Incidencia de la política fiscal en el ámbito rural de Centro América: el caso de Nicaragua", *Working Paper 52 del CEQ*, Instituto CEQ, Tulane University / FIDA / ICEFI, Washington D. C.
- ICEFI (2017b): "Incidencia de la política fiscal en el ámbito rural de Centro América: el caso de Honduras", *Working Paper 51 del CEQ*, Instituto CEQ, Tulane University / FIDA / ICEFI, Washington D. C.
- Inchauste, G. y Lustig, N. (2017): *The Distributional Impact of Taxes and Transfers Evidence from Eight Low- and Middle-Income Countries*. Washington DC: World Bank Publications.
- Immervoll, H., H. Levy, J. R. Nogueira, C. O'Donoghue y R. Bezerra de Siqueira (2009): "The Impact of Brazil's Tax-Benefit System on Inequality and Poverty", en S. Klasen y F. Nowak-Lehmann (eds.), *Poverty, Inequality and Policy in Latin America*. Cambridge, MA: MIT Press. pp. 271-302.

- Jara, H. X., Oliva, N., Arancibia, D., Macas, D., Riella, R., Urraburu, J. y Rodríguez, D. (2019): "Income redistribution in Latin America: A microsimulation approach," *WIDER Working Paper Series, WP-2019-1*, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).
- Jara, H. X., and Varela, C. (2018): "Tax-benefit microsimulation and income redistribution in Ecuador." *International Journal of Microsimulation* (forthcoming).
- Jaramillo, M. (2014): "The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru", *Public Finance Review*, 42 (3): 391-412.
- Jiménez, J. P., Gómez-Sabaini, J. C. y Podestá, A. (comps.) (2010): "Evasión y equidad en América latina", *Documentos de Proyectos*, 309. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Jiménez, J. y Rossignolo, D. (2019): "Concentración del ingreso y desigualdad según registros tributarios en América Latina: el caso argentino", *Working Paper*, Centro de Estudios para el Cambio Estructural (CECE), Buenos Aires, Argentina.
- Jorratt, M. (2011): "Evaluando la equidad vertical y horizontal en el impuesto al valor agregado y el impuesto a la renta: el impacto de reformas tributarias potenciales. Los casos del Ecuador, Guatemala y el Paraguay", *Informe CEPAL - Serie Macroeconomía del Desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas.
- Jourard, I., y Londoño Vélez J. (2013): "Income Inequality and Poverty" en Colombia Part 2. The Redistributive Impact of Taxes and Transfers, *OECD Economics Department Working Papers* 1037. Paris: OECD Publishing.
- Jourard, I., Pisu, M. y Bloch, D. (2012): "Less income inequality and more growth. Are they compatible? Part 3. Income redistribution via taxes and transfers across OECD countries, *OECD Economics Department Working Papers*, 926, OECD Publishing. (<http://dx.doi.org/10.1787/5k9h296b1zjf-en>).
- Kacef, O. (2012): "Política tributaria, espacio fiscal y equidad", en A. Barcena y N. Serra (eds.), *Reforma fiscal en América Latina: ¿qué fiscalidad para qué desarrollo?* Santiago de Chile: CEPAL-Naciones Unidas y CIDOB. pp. 79-107.
- Lambert, P. (2001): *The Distribution and Redistribution of Income*, 3rd, Manchester University Press, Manchester.
- Lindert, K., Skoufias, E. y Shapiro, J. (2006): "Redistributing Income to the Poor and Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean", *Documento de discusión de Protección Social*, 0605 Washington DC: Banco Mundial.
- Llarena, P., Paul, F., Llerena Pinto, M. C., Saá Daza R. C. y Llerena Pinto, M. A. (2015): "Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador", *Working Paper*, 28, del Instituto CEQ, Tulane University/ FIDA / ICEFI, Washigton D. C.
- Llungo-Ortiz, J. (2018): "Desigualdades y políticas regionales en América Latina: una visión actual", *Investigaciones Regionales*, 41: 11–51.
- López-Calva, L. y Lustig, N. (2010): *Declining Inequality in Latin America. A Decade of Progress?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- López Laborda, J. y Sanz Arcega, E. (2016): "Las preferencias por la redistribución de los españoles a comienzos del siglo XXI", *Revista de Estudios Políticos*, 171: 137-166.
- Lustig, N. (2017a): "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)", *El Trimestre Económico*, LXXXIV (3), 335: 493-568.
- Lustig, N. (2017b): *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington, DC: Brookings Institution Press and CEQ Institute, Tulane University.
- Lustig, N. y Higgins, S. (2013): "Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook", WP 1 Instituto CEQ, Tulane University/ FIDA / ICEFI, Washigton D. C Roma /Guatemala. [Versión reemplazada por Lustig, 2017; sólo disponible bajo

- petición.]
- Lustig N., Lopez-Calva L.F., Ortiz-Juarez E. y Monga C. (2016): "Deconstructing the Decline in Inequality in Latin America", en K. Basu y J. E. Stiglitz (eds), *Inequality and Growth: Patterns and Policy*. International Economics Association. London: Palgrave Macmillan.
- Lustig, N. y Pereira, C. (2016): "The Impact of the Tax System and Social Spending in Income Redistribution and Poverty Reduction in Latin America", *Hacienda Pública Española/Revista de Economía Pública*, 219: 121-136.
- Lustig, N., Pessino C. y Scott J. (2013): "The impact of taxes and social spending on inequality and poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru and Uruguay: An overview", *Working Paper*, 13 Instituto CEQ, Tulane University/ FIDA / ICEFI, Washington D. C.
- Martínez-Aguilar, S., Fuchs, A., Ortiz E. y Del Carmen G. (2017): "The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Chile", en Lustig N. (eds.), *Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington DC / Nueva Orleans: Brookings Institution Press/ CEQ Institute.
- Martínez-Vázquez, J. (2008): "The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Expenditure Benefit Incidence Analysis", en B. Moreno-Dodson y Q. Wodon (eds), *Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case Studies from Africa and Latin America*, Washington, DC: World Bank.
- Meléndez, M. y Martínez, V. (2015): *CEQ Master Workbook: Colombia.*, Instituto CEQ, Tulane University / Banco Mundial, Nueva Orleans, Washington D. C.
- Mirrlees, J., Adam, S., Besley, T., Blundell, R., Bond, S., Chote, R., Gammie, M., Johnson, P., Myles y Poterba J., (eds.) (2011): *Tax by Design: the Mirrlees Review*. Oxford University Press, Oxford.
- Molina, E. (2016): "CEQ Master Workbook: Venezuela. Version: November 15, 2016", Instituto CEQ, Tulane University/Banco Mundial, Nueva Orleans, Washington D. C.
- OECD (2018a): *Revenue Statistics 2018. Tax revenue trends in the OECD*. Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>
- OECD (2018b): *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr
- OECD (2019): *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2019*, Paris: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2019.pdf>
- Onrubia, J. (2017): "Atkinson y la preocupación por la desigualdad: rigor y utopía", *Revista de libros*, 2ª época (15/11/2017). <https://www.revistadelibros.com/discusion/atkinson-y-la-preocupacion-por-la-desigualdad-rigor-y-utopia>
- Onrubia, J. y Rodado, M. C. (2015): "El papel redistributivo del sistema fiscal: presente y futuro", *Ekonomiaz-Revista Vasca de Economía*, 88: 176-217.
- Ostry, J. D., Berg, A. y Tsangarides, C. (2014): "Redistribution, Inequality, and Growth", *IMF Staff Discussion Note*, 14/02. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Paz-Arauco, V., Gray-Molina, G., Jimenez, W. y Yañez Aguilar, E. (2014): "Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia", *Public Finance Review*, 42 (3): 326-345.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1994): "Is Inequality Harmful for Growth?", *American Economic Review*, 84 (3): 600-621.
- Ramírez, J. y Oliva, N. (2008): *Microsimulador de Imposición Indirecta del Departamento de Estudios Tributarios*, Centro de Estudios Fiscales Servicio de Rentas Internas.
- Roca, J. (2010): "Equidad Fiscal en Uruguay. Cuánto y cómo modifica el Estado el bienestar de los uruguayos.

- El impacto conjunto de los impuestos y el Gasto Público Social en la Distribución del Ingreso" en *Equidad Fiscal en Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, Informe preparado por la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto CEPAL-GIZ, Serie de Equidad Fiscal en América Latina.
- Rojas-Baez, D. y Dondo-Bühler, M. (2017): "IVA no regresivo de Ecuador. Alternativa para países en desarrollo", *Revista Propuestas para el Desarrollo*, I: 53-66.
- Rossignolo, D. (2015): "El Impuesto sobre la Renta Personal y los altos ingresos en América Latina", *Hacienda Pública Española / Review of Public Economics*, 214: 115-148.
- Rossignolo, D. (2017): "Taxes, Expenditures, Poverty, and Income Distribution in Argentina", en N. Lustig (comp.), *Commitment to Equity Handbook: A Guide to Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington DC / Nueva Orleans: Brookings Institution Press and Institute CEQ.
- Sala-i-Martin, X. (2006): "The world distribution of income: falling poverty and ... convergence, period", *Quarterly Journal of Economics*, 121 (2): 351-397.
- Sauma, P. y Trejos, J. D. (2014): "Social Public Spending, Taxes, Redistribution of Income, and Poverty in Costa Rica", *Working Paper*, 18, Instituto CEQ, Tulane University/ FIDA / ICEFI, Washington D. C.
- Scott, J. (2014): "Redistributive Impact and Efficiency of Mexico's Fiscal System", *Public Finance Review*, 42 (3): 368-390.
- Silveira, F. G., J. Ferreira, J. Mostafa y J. Aparecido Carlos Ribeiro (2011): "Qual o Impacto da Tributação e dos Gastos Públicos Sociais na Distribuição de Renda do Brasil? Observando os Dois Lados da Moeda", en J. Aparecido, C. Ribeiro, Luchiezi Jr. A. y Arbulu-Mendonça, S. E. (eds.), *Progressividade da Tributação e Desoneración da Folha de Pagamentos Elementos para Reflexão*: 25-63 IPEA, Brasília.
- Suanes, M. y Roca-Sagalés, O. (2015): "Inversión extranjera directa, crecimiento económico y desigualdad en América latina", *El Trimestre Económico* LXXXII (3): 675-706.
- Ugarte, D., Cruz, D., y Colque E. (2016): "El efecto de la política social de Bolivia sobre la desigualdad del ingreso", *Working Paper APEL*, 34, Banco Central de La Paz, Bolivia.
- Villela, L. (2006), "Gastos tributarios: medición de la erosión de la base imponible", en *La recaudación potencial como meta de la administración tributaria*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Yáñez, E. (2012): "El impacto del Bono Juancito Pinto. Un análisis a partir de microsimulaciones", *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico - LAJED*, 17: 75-112.

EUROSOCIAL es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 10 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROSOCIAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROSOCIAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.

www.eurosocial.eu

Consortio liderado por:

