

**IMPUESTO PERSONAL A LA RENTA COMPARADO.  
SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS**

**Patricio Barra – Danae Chandía**

**Marzo 2004**

# IMPUESTO PERSONAL A LA RENTA COMPARADO: SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS

Patricio Barra – Danae Chandía (\*)

## *R e s u m e n*

*Esta monografía analiza los principales aspectos involucrados en el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). El análisis comprende una revisión de los modelos teóricos tras el diseño del IRPF como asimismo una visión comparada de los esquemas reales adoptados en varios países. La muestra incluye a países latinoamericanos, del G-7, a otras economías seleccionadas de la OCDE, y a países del Asia-Pacífico. Se constata que el IRPF juega hoy un papel muy importante en los sistemas fiscales de los países desarrollados y que, probablemente, lo seguirá jugando en el futuro. En los países latinoamericanos, en cambio, este rol es menor y se mantendrá irrelevante en el futuro a menos que se logre potenciar adecuadamente su cumplimiento tributario, se reduzcan los gastos tributarios asociados y se impulsen reformas simplificadoras del gravamen.*

# PERSONAL INCOME TAX COMPARISON: PRESENT SITUATION AND FUTURE PERSPECTIVES

Patricio Barra – Danae Chandía (\*)

## *A b s t r a c t*

*This paper analyzes the main issues involved in Personal Income Tax (PIT). We consider the central trends of the theoretical models as well as the actual schemes applied in different tax systems. The survey is focused on the personal taxation of Latin American, G-7, selected OECD, and Asia-Pacific countries. The evidence reveals that PIT plays an important role in the tax systems of developed countries. But in Latin American economies it does not and it will probably continue unchanged in the future. That is, unless tax compliance is strengthened, tax expenditures reduced, and the PIT tax codes simplified.*

---

(\*) Las opiniones expresadas en este trabajo son exclusivamente a título personal. Este documento obtuvo el primer lugar en el XVII Concurso de Monografías CIAT/AEAT/IEF

## Indice

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 1   | Introducción.....  | 3  |
| 2   | Alcances y organización de esta monografía.....                                      | 5  |
| 3   | Análisis de modelos teóricos.....  | 6  |
| 3.1 | Base tributaria.....   | 6  |
| 3.2 | Unidad de tributación.....   | 12 |
| 3.3 | Estructura de tasas impositivas.....   | 15 |
| 3.4 | Otros elementos.....   | 20 |
| 4   | Análisis de modelos reales de IRPF. Comparación internacional.....                   | 22 |
| 4.1 | Aporte recaudatorio.....   | 22 |
| 4.2 | Bases imposables y exenciones comparadas.....  | 29 |
| 4.3 | Unidad de tributación comparada.....   | 37 |
| 4.4 | Estructura de tasas comparada.....   | 39 |
| 4.5 | Otros elementos comparativos.....  | 47 |
| 5   | Pasado, presente y futuro del IRPF.....  | 49 |
| 5.1 | Rol recaudatorio del IRPF. ¿Será posible romper la “maldición latinoamericana”?..... | 49 |
| 5.2 | Se consolida la ampliación de las bases y la reducción de tasas y tramos.....        | 50 |
| 5.3 | Más pragmatismo en la búsqueda de equidad y redistribución del ingreso.....          | 51 |
| 5.4 | La unidad de tributación del IRPF frente a nuevos conceptos de familia.....          | 52 |
| 5.5 | Globalización, competencia fiscal y neutralidad en el IRPF.....                      | 52 |
| 5.6 | Emergencia del empleo como variable de diseño en el IRPF.....                        | 54 |
| 5.7 | ¿Tendrán acogida los nuevos diseños en la imposición personal?.....                  | 55 |
| 5.8 | La siempre anhelada simplificación del impuesto personal.....                        | 57 |
| 6   | Conclusiones y recomendaciones.....  | 58 |
|     | Referencias.....   | 60 |

# 1 Introducción

Desde sus primeras aplicaciones en el Estado moderno y hasta nuestros días, el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF, en adelante) ha sido materia de intensa y continua discusión. Un ejemplo en este sentido lo constituye su resistida implantación en los EE.UU. a comienzos del siglo XX, el arduo debate económico que trajo consigo y las reformas constitucionales que se hicieron necesarias para ponerlo en marcha recién en 1913, luego de varios años de acérrima controversia.

Como en el estadounidense, en casi todos los sistemas fiscales la evolución del IRPF ha estado ligada a las teorías económicas y jurídicas. Pero también a la práctica fiscal. Para los economistas, las cuestiones más debatidas se refieren a qué base debe gravar el impuesto y qué tasas impositivas son más adecuadas para alcanzar eficiencia en coordinación con otros objetivos como la redistribución del ingreso. En el campo jurídico, los expertos han ido avanzando en distintos modelos de códigos y reglamentos, buscando plasmar los diversos diseños y, a su vez, revisando continuamente el derecho que sostiene la imposición personal. No obstante lo anterior, los esquemas económicamente más eficientes o de mayor precisión jurídica han debido ir conciliándose, y muchas veces cediendo, ante aquellas modalidades que ofrecen más viabilidad práctica ante objetivos concretos perseguidos por las autoridades fiscales.

Pero el análisis está lejos de circunscribirse sólo al mundo de los especialistas. Los contribuyentes tienen opinión formada respecto a este gravamen y a su rol en las finanzas del Estado, quizá más que frente a ningún otro. Esto no es extraño si se toma en cuenta que en el IRPF la obligación se revela de manera muy palpable a cada ciudadano cuando debe traspasar una fracción de sus ingresos individuales al colectivo estatal<sup>1</sup>. También los contribuyentes parecen asociar con este impuesto mayores esfuerzos y costos de cumplimiento. A su vez, en la discusión pública frecuentemente se están levantando propuestas de reforma a los esquemas personales, acentuadas especialmente en los ciclos electorales. Todo ello permite entender que a la hora de examinar el gravamen nadie se declare completamente indiferente.

En términos concretos, la evolución del IRPF abarca una serie de aspectos de enorme relevancia. En cuanto a recaudación, en los países industrializados se ha consolidado como importante fuente de recursos. En EE.UU., el gravamen personal aludido al comienzo por su resistida implantación, está generando hoy en día nada menos que la mitad de toda su recaudación federal. En los países en desarrollo, si bien el IRPF no ha cobrado ese peso recaudatorio, su protagonismo no ha sido menor ya que durante mucho tiempo se cifraron en él grandes esperanzas para lograr mayor justicia social y desarrollo económico.

Frente a desafíos más o menos incumplidos en el ámbito anterior para América Latina, la imposición personal también se ha visto fuertemente influenciada por la irrupción de la globalización económica en el campo fiscal. Nuevos retos y problemas han emergido para los diseñadores de política tributaria, varios de ellos comunes tanto a países desarrollados como a países en vías de desarrollo. Entre los aspectos más recientemente puestos en el tapete están los que dicen relación con las decisiones individuales: ahorrar, invertir, en qué instrumentos y dónde hacerlo,

---

<sup>1</sup> En los impuestos indirectos como el IVA, el impuesto pagado aparece algo más invisible detrás un precio o detrás de una serie de transacciones.

casarse y conformar familias, educarse, cuánto trabajar y en qué hacerlo, en qué país fijar residencia, etc. El IRPF pareciera revelar un rol cada vez más importante en esos aspectos a través de su estructura de tasas, sus tramos de renta, sus exenciones y sus créditos. Estas cuestiones también acarrear consecuencias para la administración tributaria. La globalización y las nuevas tecnologías han elevado sus posibilidades de mejora, pero también han acrecentado las probabilidades de evadir o eludir los impuestos. Siendo que el incumplimiento pone en riesgo la recaudación y los demás objetivos del IRPF, es claro que su revisión también es un tema de creciente preocupación.

La presente monografía tiene por objetivo analizar los principales aspectos involucrados en la imposición a la renta de las personas, examinando su evolución tanto en aspectos teóricos como en sus modalidades reales de aplicación. Se intenta ofrecer además un planteamiento respecto de la panorámica que, a la luz del análisis, parece ser más dable de esperar en el futuro para este gravamen. El enfoque metodológico seguido por el trabajo es la teoría económica y de hacienda pública a través de un estudio comparado de sistemas fiscales efectivos para varios países.

## **2 Alcances y organización de esta monografía**

Por razones de mejor exposición, el análisis se ha organizado en torno a tres capítulos además de éste. En una primera parte, contenida en el capítulo 3, se examina la evolución de los modelos teóricos de tributación personal, desde sus primeras formulaciones hasta los diseños más recientes en el campo de la teoría económica. El objetivo de este análisis es llegar a delinear ciertos patrones seguidos en el debate teórico de la imposición personal en aspectos claves como base imponible, unidad de tributación y estructura de tasas, entre otros.

En la segunda parte del análisis, contenida en el capítulo 4, se abordan los modelos reales de tributación personal existentes en el mundo. El objetivo de esta parte es analizar comparativamente los diseños de IRPF efectivamente aplicados en los países, su evolución y sus implicancias en cuanto a recaudación, eficiencia, equidad y simplicidad. Estos elementos se analizan por la vía de índices concretos de comparación internacional tales como presión fiscal, estructura de tasas, número de tramos. Un ejercicio de particular interés en este sentido lo constituye el cálculo de las tasas medias efectivas de impuesto para las familias, en el que se compara integralmente la estructura de tasas impositivas, las exenciones, créditos y otros alivios del IRPF en operación en cada país. Cuando la disponibilidad de datos lo permite, en la muestra se incluye a países latinoamericanos, países del G-7, otras economías seleccionadas de la OCDE, y países del Asia-Pacífico. El arbitrio en la selección muestral se justifica en razón de enfocar el análisis comparativo sobre sistemas fiscales que han servido sino de modelos, al menos de casos de interés, para varias de las reformas a la imposición personal acometidas en los países iberoamericanos.

La tercera parte del estudio, contenida en el capítulo 5, busca integrar la mirada teórica con la revisión de los modelos reales aplicados en los países. El propósito de esta parte es identificar a la luz de la teoría y la evidencia empírica existentes, qué sendas podrían orientarán el devenir futuro de la componente de tributación personal en los sistemas fiscales.

Finalmente, en el capítulo 6, se reportan las principales conclusiones del análisis y se infieren algunas recomendaciones.

### 3 Análisis de modelos teóricos

#### 3.1 Base tributaria

##### Definiendo “ingreso”<sup>2</sup>

Uno de los aspectos centrales en el campo teórico del impuesto personal a la renta ha sido y, lo seguirá siendo, la definición de su base imponible. Más precisamente la raíz del problema radica en la definición del “ingreso”. Cuál es la manera teórica más precisa y robusta de definir este concepto es una cuestión subyacente en casi todas las investigaciones económicas y legales del impuesto personal en el siglo XX. Aunque tampoco es terreno exclusivo de la teoría fiscal, ya que en otras disciplinas como por ejemplo la contabilidad financiera o la contabilidad nacional, también se ha tenido que lidiar con la necesidad de adecuar un concepto; en un caso, para valorar el ingreso de una compañía y en otro, para medir el ingreso obtenido por las familias.

El modelo que ha dominado con mayor fuerza el análisis del IRPF es la así denominada definición de Shanz-Haig-Simons. Esta recoge los nombres de quienes en distintos momentos avanzaron en su formulación. El alemán Georg von Shanz ya a finales del siglo XIX había echado las bases de lo que sería este concepto al aseverar que el ingreso de una persona debía asociarse con el aumento neto de valor de sus activos. En una versión posterior y más explícita del mismo concepto, Henry Simons en el año 1938 propuso que el ingreso debía ser entendido como:

*“la suma algebraica de (i) el valor de mercado de los derechos ejercidos en consumo, y (ii) el cambio en el valor acumulado de los derechos de propiedad entre el inicio y el fin del período en cuestión”*

Esta definición generó implicaciones en varios sentidos. Antes que todo, la definición puede ser equivalentemente escrita como el consumo de la persona en un período  $t$  dado ( $C_t$ ) más el aumento de su riqueza a lo largo de dicho período ( $\Delta R_t$ ), es decir:

$$I^{\text{SHS}}_t = C_t + \Delta R_t \quad (1)$$

El concepto propuesto resultó entonces en una clara contravención respecto de la mayoría de los sistemas fiscales vigentes. Aquellos respondían más bien a modelos dónde se grava el producto o rendimiento observable de fuentes específicas y separadas entre sí<sup>3</sup>, no habiendo uniformidad respecto al tratamiento, por ejemplo, de los ingresos en especies, las donaciones o las herencias de una persona. En contraposición, el hecho de que la definición agregara *todas* las formas de consumo y *todos* los cambios en la riqueza sin importar las fuentes generadoras, condujo a una nueva concepción del ingreso personal gravable, tanto así que hoy en día suele referirse en muchos trabajos a ésta como la definición del “ingreso comprensivo”. La divergencia con definiciones

---

<sup>2</sup> El concepto “ingreso” suele asociarse con la forma más general de esta variable y aquella que constituye el centro de la discusión en el campo de la teoría económica. Por “renta” se tiende a entender un concepto más preciso y delimitado: el concepto explícitamente convenido en las leyes impositivas del IRPF.

<sup>3</sup> Denominados modelos de imposición sobre bases “cedulares”.

legales o sociales de ingreso menos inclusivas, ha conducido a que también se la llame la definición del “ingreso económico” (Robertson (1967)<sup>4</sup>).

El concepto explicita un determinado período de tiempo para medir el consumo o la variación de riqueza. Tal distinción trae consecuencias para considerar consumos o variaciones de valor que pueden abarcar varios períodos. Un ejemplo del primer tipo se da en el ingreso que obtiene una persona que ocupa una vivienda por el hecho de ejercer dicha ocupación. Si el período fijado es un año se debe imputar como ingreso personal sólo el “monto consumido” de la vivienda en dicho año. Un ejemplo del segundo tipo se da en las ganancias de capital. Si entre el inicio y el final del año se ha producido un incremento de valor en un activo de capital de la persona, entonces en ese año ella ha obtenido un ingreso, aún cuando materialice o haga disponible tal ingreso (vendiendo el activo) en un año posterior. Detrás de este concepto está, por ende, la consideración del ingreso devengado, en contraposición al enfoque de ingreso efectivo, tema sobre el que se volverá más adelante al analizar los modelos de impuesto al gasto.

Desde el punto de vista de aplicabilidad, el concepto de ingreso comprensivo impone ciertas complicaciones. En lo que dice relación con la componente de consumo, las dificultades para observar esta variable son importantes aunque menos significativas que las involucradas en la componente de la variación de riqueza de una persona. Observar con precisión el valor patrimonial inicial y final de una persona ya puede encerrar complejidades, luego las posibilidades prácticas de monitorear esas variables para miles o millones de contribuyentes resultarán más bien remotas.

A pesar de lo anterior, el concepto de ingreso comprensivo, ha ejercido enorme influencia en los diseños de la base imponible del IRPF. Masui y Nakasato (1999) al investigar los sistemas fiscales modernos, constatan que para la mayoría de los países anglosajones el concepto ha constituido un marco de análisis de su política tributaria. En ese mismo trabajo, los investigadores aseveran además que *“la jurisprudencia en la cual opera la justicia tributaria de esos países ha estado basada mayoritariamente en el modelo de ingreso comprensivo”*. En el caso de los países latinoamericanos, Pita (1993) advierte que el modelo de ingreso comprensivo tuvo un peso notorio desde la década de los años 60, especialmente a través del “Informe Carter” que durante varias décadas ejerció una apreciable influencia sobre las reformas fiscales impulsadas en la región. En ese trabajo, el autor señala que muchos de los esfuerzos realizados *“se centraron en buscar aproximarse a un tipo de impuesto a la renta que fuese global y personal y que se aplicara sobre un concepto de renta lo más amplio posible, evolucionando del estrecho concepto de renta-producto hacia otro más amplio que se aproximase al de consumo más incremento neto de patrimonio”*

Posiblemente, el desarrollo de mayor gravitación que derivó del modelo es el concepto de “gasto tributario”. Ese concepto alude a la recaudación que se deja de alcanzar por hacer una concesión sobre ciertos ingresos, al no someterlos al tratamiento tributario normal. Ingresos que son tales bajo la definición comprensiva y que la legislación los exonera del IRPF constituirían una suerte de subsidio parafiscal. Al trabajo precursor de Stanley Surrey, un abogado que a comienzos de los años

---

<sup>4</sup> Robertson (1967) alude a esta distinción cuando señala que *“el concepto del abogado, que un economista describe como concepto ‘social’ de ingresos, es básicamente una medida de la producción de un individuo o la comunidad durante un período”... “La definición de Haig-Simons obviamente incluye el concepto social -o si se prefiere el concepto de la producción nueva anual o del ‘fruto del árbol’- pero obviamente va mucho más allá e involucra todas las ganancias: capital, donaciones, los ingresos extraordinarios, las transferencias, etc.”*

70 identificó y cuantificó los gastos tributarios norteamericanos (Véase Surrey y MacDaniels (1985)), se han agregado esfuerzos de medición en varios países. Sin embargo, esta derivación también ha encontrado una corriente crítica. Bittker (1974) encabeza a los detractores apuntando una serie de casos en que se mostraría que el gasto tributario está lejos de ser una guía infalible para distinguir las desviaciones respecto a un IRPF ideal. Si bien las mediciones han comenzado últimamente a revisarse desde nuevas visiones como el impuesto al gasto (Burman (2003)), todavía la gran mayoría de países en sus reportes de gasto tributario suscribe el modelo de ingreso comprensivo.

Otra formulación teórica de ingreso importante de consignar es la que propuso el economista John R. Hicks, a mediados de los 40. De acuerdo a su visión, el ingreso de una persona en una semana es:

*“la cantidad máxima de dinero que la persona puede gastar en esa semana y aún esperar ser capaz de gastar la misma cantidad en términos reales en cada una de las siguientes semanas”*

Esta definición es igualmente comprensiva que la formulación de Simons, pero introduce dos elementos distintos en el análisis. Por un lado establece la idea de que el ingreso en un período dado responde a un esquema que abarca un ciclo de vida de la persona vinculado con las teorías de ingreso permanente y, por otro lado, incorpora la noción de las expectativas individuales. Desde un punto de vista de aplicabilidad, este modelo representa complejidades tanto mayores que el modelo anterior y por lo mismo ha tenido escasa influencia en la definición de la base imponible de los sistemas reales. Sin embargo, en el análisis teórico de incidencia, eficiencia y equidad del IRPF, las nociones de ingreso intertemporal han recibido una notable atención.

#### Base ingreso versus base gasto

Un modelo teórico que hoy está jugando un rol muy activo en el debate de la base tributaria del IRPF es el modelo del impuesto al consumo o impuesto al gasto de las personas físicas. Este enfoque está en franca contradicción con el modelo comprensivo ya que establece que aquellos montos que se destinan al ahorro no han de formar parte de la base personal gravable. En lo que da nombre a este modelo, la base imponible de una persona queda definida únicamente por el gasto que ésta realiza.

Los trabajos de William Andrews en la primera mitad de los años 70 contribuyeron a poner de nuevo en la discusión tributaria los esquemas de imposición al gasto que otrora economistas como Irving Fisher y Nicholas Kaldor ya habían planteado. Este modelo teórico atribuye al gasto ser una medida más apropiada para la imposición personal bajo la convicción de que la carga impositiva debe distribuirse según el uso efectivo que las personas hacen de los bienes producidos en la sociedad. Cuando una persona gasta, reduce la disponibilidad de bienes y servicios de la sociedad, y el impuesto lo que hace es gravar esa reducción. Un impuesto sobre ingreso comprensivo operaría en sentido opuesto, es decir, gravando los ingresos con que las personas contribuyen a la sociedad. De todos modos, para quienes adhieren al modelo de ingreso comprensivo éste también representa de mejor forma la capacidad devengada de gasto de las personas, ya que no mide el gasto efectivo que una persona realiza sino el potencial de gasto que esa persona tiene.

Atendiendo a los argumentos a favor de una base ingreso o de una base gasto, la nutrida discusión teórica hasta hoy no parece zanjada. En Escolano (1995) se enuncian ambigüedades de ambos

enfoques. En la capacidad devengada de pago de la base ingreso, por ejemplo, está la imposibilidad de incorporar el ocio de una persona. El ocio involucra un potencial para realizar actividades remuneradas por lo cual su valor productivo debería ser considerado parte del ingreso devengado, luego afecto al IRPF. Respecto a la base gasto, se halla una objeción en el tema de la herencia. Si la herencia se considera gasto personal entonces el impuesto al gasto la gravaría aunque no se estuviesen reduciendo los bienes y servicios disponibles en la sociedad, ya que sólo habría una transferencia de propiedad. Dejar exentas las herencias, por otra parte, supondría crear una suerte de exención a las “dinastías familiares” lo cual puede ser inconsistente si la unidad de tributación del gravamen son los individuos. En el mismo trabajo, se asevera que *“alcanzar un veredicto acerca del criterio correcto de base imponible está más allá de la teoría económica, y que el rol del análisis ha de ser clarificar la implicancias de una elección u otra”*.

### Base imponible, eficiencia y equidad

El debate actual acerca de la base imponible del IRPF parece haber evolucionado en la línea señalada precedentemente, es decir, enfocándose más en los efectos de la base imponible elegida y menos en la naturaleza ideal de su definición. A su vez, dentro de los efectos de optar por una base imponible, los que más profusamente se han abordado son los de eficiencia económica y de equidad.

En los aspectos de equidad, la discusión parece heredar de todos modos la controversia ingreso versus gasto, de una forma casi tautológica. El modelo ingreso se halla estrechamente vinculado con la regla de la capacidad de pago. Si se considera que el modo más equitativo de aplicar el IRPF es como función de la capacidad de pago de las personas y ésta se mide por una base comprehensiva, entonces, el impuesto al ingreso será el más equitativo horizontal y verticalmente<sup>5</sup>. Si la medida de justicia se basa en el principio de la utilización de bienes y servicios producidos por la sociedad, entonces el gravamen al gasto será el más equitativo. Una de las modalidades teóricas del impuesto al gasto, eso sí, conduce a una equivalencia que difícilmente sería aceptada como justa por la sociedad: bajo ciertas condiciones, el impuesto al gasto sería equivalente a un impuesto aplicado sólo sobre los salarios. Como veremos más adelante algunos diseños de impuesto al gasto apuestan a revertir esa percepción de injusticia mediante la aplicación de tasas progresivas.

En los aspectos de eficiencia, existe cierta tendencia a admitir la superioridad de los impuestos al gasto. La superioridad se manifiesta específicamente en la distorsión económica que se reconoce ejercen los impuestos al ingreso sobre las decisiones de ahorro-consumo. En un mundo sin impuestos, las personas definen un tasa óptima de ahorro que depende básicamente del factor de descuento intertemporal (lo que refleja la preferencia personal entre consumir hoy versus consumir en el futuro). La tasa de ahorro que induce el máximo bienestar para la persona, *no* se ve distorsionada al aplicar un impuesto al gasto, mientras que eso sí ocurre cuando se aplica un impuesto al ingreso.

---

<sup>5</sup> Desde el punto de vista de equidad horizontal, individuos con igual ingreso pero de distintas fuentes llevarán al IRPF base ingreso, la misma base imponible. Desde el punto de vista de equidad vertical, es un hecho que los individuos de más alta renta exhiben mayores niveles de ahorro luego, si opera un IRPF base consumo, los individuos de más alta renta aminorarán su carga relativa respecto a los de menor renta.

Recuadro A:

Eficiencia en la elección ahorro-consumo bajo un impuesto al ingreso y un impuesto al gasto

Fuente: Adaptado de Musgrave y Musgrave (1992)

Se considera un modelo de dos períodos. El agente económico obtiene un ingreso  $I$  en el primer período y ahorra una fracción  $t^s$  del ingreso. Ese ahorro renta a tasa  $r$ . Luego el ingreso del segundo período es  $t^s I r$ . En el primer período el consumo  $c_1$  será  $I(1-t^s)$  y en el segundo será  $c_2 = t^s I(1+r)$ . Suponiendo una función de utilidad de Cobb-Douglas para el consumo del primer y segundo período se tiene que la función a maximizar es:

$$U(c_1; c_2) = \alpha \ln(c_1) + (1-\alpha) \ln(c_2) \quad (i)$$

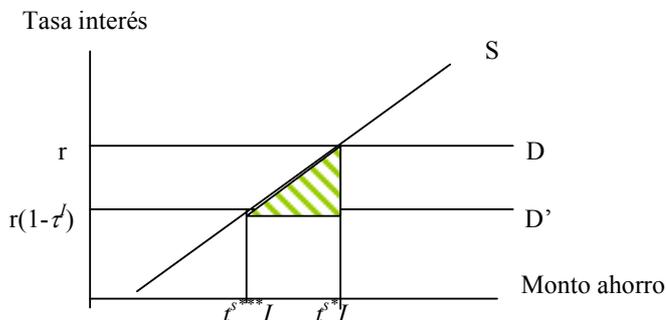
Dónde  $\alpha$  (entre 0 y 1) representa la valoración relativa del agente respecto a consumir en el presente y  $(1-\alpha)$  la valoración relativa de consumir en el futuro. Sin impuesto, la tasa óptima (aquella que maximiza la función (i)) se obtiene con la condición de primer orden de optimalidad, derivando con respecto a  $t^s$  e igualando a cero.

$$\Rightarrow t^{s*} = 1-\alpha \quad (ii)$$

La tasa de ahorro será más alta si la valoración relativa del consumo presente,  $\alpha$ , es menor; y, viceversa. Si se aplica un impuesto al consumo de tasa  $\tau^c$  la tasa óptima de ahorro será:  $t^{s**} = 1-\alpha$ . Es decir igual a la tasa de ahorro sin impuestos  $t^{s*}$ . Por ende, el impuesto al consumo no altera en absoluto la decisión eficiente de qué fracción ahorrar. Bajo un impuesto al ingreso de tasa  $\tau^l$  la tasa óptima de ahorro será:  $t^{s***} = (1-\alpha)(1-\tau^l)$ . Es decir la tasa de ahorro en este caso es inferior a la tasa de ahorro sin impuestos  $t^{s*}$ . Por ende, el impuesto al ingreso sí altera la decisión eficiente de qué fracción ahorrar. En conclusión, la distorsión que crea un impuesto al ingreso se traduce en que las personas ahorran un porcentaje menor de sus ingresos del que ahorrarían en ausencia de impuestos. La pérdida de eficiencia queda representada por el triángulo de color en el gráfico siguiente.

Gráfico A1:

Costo de eficiencia de un impuesto al ingreso en la tasa de ahorro



En otras decisiones como las de ocio-trabajo, tanto un impuesto al ingreso como un impuesto al gasto generan una distorsión en la elección. Los individuos con mayores aptitudes para el trabajo frente a la decisión de trabajar una hora adicional pueden verse disuadidos a hacerlo por la tasa marginal del IRPF. El mayor o menor efecto del gravamen dependerá de la elasticidad de la oferta laboral. Como resultado la economía en su conjunto incurre en una pérdida de eficiencia.

En paralelo, los impuestos personales también acarrear otros costos de eficiencia administrativa. Los costos de cumplimiento y los costos administrativos deben ser considerados. La visión teórica, sin embargo, no se ocupa de analizar los efectos que la elección de una base imponible u otra tengan sobre ellos. Por eso, las consideraciones vienen por el lado práctico y allí las facilidades de cumplir o administrar un diseño pueden jugar un papel casi tan importante como la propia eficiencia

económica del diseño. Una base comprensiva podría ser más costosa de administrar y fiscalizar que una base que grava cedularmente cada fuente de ingreso. Asimismo, una base gasto podría requerir de cada persona mayores exigencias contables que un impuesto al ingreso y elevar el riesgo recaudatorio por la evasión. Aunque en esto tampoco hay acuerdo. Shome y Schutte (1995), evaluando el impuesto al flujo de caja, opinan que la naturaleza “hipotética” del ingreso devengado genera mayores complejidades para elaborar los códigos tributarios, elevando la carga administrativa y de cumplimiento y las posibilidades de evasión y elusión. En esa óptica aseveran que *“una base imponible de flujo de caja parece ser una alternativa prometedora especialmente a nivel corporativo...”*, y que en virtud de ello *“muchos países de ingresos medios, especialmente en Latinoamérica, están considerando un impuesto al flujo de caja”*.

Con todo, la valía en eficiencia económica del IRPF en base a gasto parece estar guiando la evolución del trabajo teórico de los últimos años hacia esos modelos. En la discusión reciente de los IRPF que buscan emplear esta base imponible podemos mencionar al menos tres formulaciones con intenciones serias de entrar a la arena de los modelos reales de imposición personal: impuesto al gasto de las personas físicas, impuesto prepago al flujo de caja, e impuesto al flujo de caja empresas-personas.

El impuesto al gasto de las personas físicas define como base imponible todos los flujos positivos de caja (salarios, transferencias, rentabilidad por ahorros o inversiones, incluyendo ingresos por venta de activos o desahorros) menos el ahorro o la inversión personal en activos calificados. Así, la base del impuesto es el flujo neto que la persona destina a consumir. Algunas dificultades del modelo de base imponible se refieren a cómo tratar las rentas empresariales y los bienes de consumo durables.

El impuesto prepago al flujo de caja define como base imponible igualmente los flujos positivos de caja pero excluye la rentabilidad por ahorros o inversiones en activos calificados. Tales ahorros o inversiones, a su vez, no se pueden deducir de la base. En consecuencia, en este modelo se paga anticipadamente un impuesto por cuenta de aquél futuro gasto que la persona realizará con los rendimientos del activo.

El impuesto al flujo de caja empresas-personas fue propuesto originalmente por Robert Hall y Alvin Rabushka a mediados de los años 80. A diferencia de los dos anteriores que sólo atañen a la imposición personal, este modelo está diseñado para reemplazar tanto el impuesto a las personas como el impuesto a las empresas. Para las personas, la base imponible corresponde a los salarios. Para las empresas, la base imponible corresponde a la diferencia entre el flujo de ingresos y costos (incluidos los costos en salarios). En consecuencia, la base conjunta del impuesto se asemejaría a la base agregada del IVA. Aparte de su neutralidad sobre la inversión, el modelo teórico comentado ofrecería ventajas sustanciales en cuanto a facilidad de administración y de cumplimiento con respecto al esquema actual de IRPF e IRPJ, las que serían máximas cuando se aplica con una tasa única. No obstante ello, no hay claridad respecto de si sería simple el proceso de transición desde los actuales sistemas, cuáles serían los riesgos recaudatorios por evasión y elusión y cómo se debería ensamblar el nuevo esquema en la tributación internacional<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Shome y Schutte (1995) enumeran una serie de problemas que enfrenta el diseño de un impuesto al flujo de caja en su aplicación práctica y proponen distintas alternativas de solución.

### 3.2 Unidad de tributación

En los trabajos teóricos se pueden distinguir a lo menos tres maneras de concebir la unidad de tributación en el IRPF. La unidad de tributación puede ser el individuo, el matrimonio, o el grupo familiar. A su vez, el diseño puede contemplar la posibilidad de que los contribuyentes opten por una u otra modalidad de declaración.

Desde el punto de vista de equidad, Simons en su formulación del ingreso aparentemente alineaba con la lógica de medir la capacidad contributiva a nivel individual, esto es, bajo el canon de que individuos con iguales ingresos soportaran iguales impuestos. Pero también, las visiones más modernas han tendido a ver a la familia como unidad generadora del ingreso, por lo que la capacidad contributiva se debería asociar con aquélla.

Optar por una unidad u otra acarrea distintas consecuencias. Si se aplica un impuesto de tasa única, proporcional y sin exenciones, no habrá diferencia alguna respecto a la carga tributaria en un análisis de justicia individual o conjunta. El ingreso familiar sería gravado en la misma proporción que el ingreso individual. Sin embargo, eso no es lo más usual. Normalmente el IRPF está estructurado con tasas progresivas. Así, si la declaración es individual un contribuyente soltero que gana  $I$  soportará una carga mayor que la carga conjunta de una pareja donde cada cónyuge obtiene una fracción de la misma renta  $I$ , situación conocida como fraccionamiento o “splitting” de la renta. Acá, si el criterio de equidad es la capacidad de pago individual la situación anterior será considerada justa, mientras que si la capacidad de pago es la de la familia, no lo será.

El punto en discusión es entonces bajo qué unidad medir igualdad en la capacidad de pago: un individuo con igual ingreso que otro, una familia con igual ingreso que otra, o un individuo con igual ingreso que una familia. La respuesta no es obvia.

Por otra parte, si se emplea la regla del beneficio para medir la justicia de cada unidad de tributación la argumentación anterior se torna aún más difusa. El mismo individuo soltero que obtiene un ingreso  $I$ , quedaría en igualdad de condición que otro que tiene varios hijos dependientes o familiares incapacitados a su cargo y obtiene como ingreso  $I$ . ¿Tiene el primer individuo la misma capacidad de pago que el segundo? La respuesta bajo un modelo familiar podría ser que no, ya que el segundo individuo enfrenta un esfuerzo mayor para solventar su vida, indicando ello una menor capacidad contributiva. Sin embargo, el beneficio por educar a sus hijos en escuelas públicas o atender a sus familiares en los servicios públicos de salud (financiado con los impuestos que ambos pagan) tendería a nivelar un poco las cosas entre ambos. Así todo las respuestas en este sentido siguen siendo poco obvias.

En el problema de la unidad de tributación, la teoría económica no entrega un análisis normativo demasiado contundente. En la revisión de los trabajos teóricos, se infiere con claridad que el debate acerca de la unidad de tributación más equitativa se ha dado principalmente en el ámbito legal y sociológico. En los años 60, los enfoques jurídicos propendían hacia una unidad matrimonial. En esa época, un modelo desarrollado por los juristas estadounidenses Oliver Oldman y Ralph Temple había arribado a tres principios de construcción:

*“(i) Una pareja casada con sólo uno de los cónyuges obteniendo una renta  $I$  debería pagar un impuesto mayor que una pareja casada con ambos cónyuges obteniendo rentas que suman  $I$ . (ii)*

*Una pareja casada con ambos cónyuges obteniendo rentas que en conjunto suman I debería pagar un impuesto mayor que la suma del impuesto que pagarían dos individuos solteros, cuyas rentas sumadas son I. (iii) Un soltero con renta I debería pagar un impuesto igual o mayor que una pareja casada cuya renta conjunta es I”*

El fundamento de (i) sería que el ingreso económico de la pareja uniperceptora es mayor por los servicios de dueño(a) de casa no remunerados del cónyuge que no trabaja. El fundamento de (ii) sería que la pareja aprovecharía las economías de escala de la cohabitación. El fundamento de (iii) sería que si bien una pareja puede aprovechar las economías de escala por la cohabitación, éstas nunca serán tan grandes como llegar a hacer menos costosa la vida de dos individuos respecto de la de uno solo.

La críticas al enfoque anterior son una suerte de penalización tributaria creada contra el matrimonio. En efecto, se favorecería a solteros cohabitando sin ser matrimonio que así pagarían un menor impuesto que estando casados. Además se cuestiona el supuesto de economías de escala debido a que éstas no siempre se verifican. El aspecto valorado de este enfoque es que podría tender a ser neutral respecto a que el cónyuge dueño(a) de casa se incorpore o no al mundo laboral al gravar ese ingreso no remunerado. Pero no es fácil observar ni gravar tal ingreso, lo que le resta viabilidad.

Bittker (1975) es más escéptico frente a la aplicación de una unidad matrimonial y plantea una especie de dilema de construcción. Bajo un esquema progresivo, en su opinión, es imposible encontrar un diseño de unidad matrimonial tal que permita simultáneamente lograr neutralidad sobre la decisión del matrimonio y a la vez equidad en el tratamiento entre matrimonios.

En su tratado sobre hacienda pública, Musgrave y Musgrave (1992) enuncian tres principios de construcción pero ésta vez sobre la base de una unidad familiar:

*“(i) Las familias con igual renta y con igual número de integrantes no pueden sino pagar el mismo impuesto. (ii) Entre las familias con igual renta, aquéllas que tengan menor número de integrantes deberán pagar más impuesto; y aquéllas con mayor número de integrantes deberán pagar menos impuesto. (iii) Dada una tarifa de tasas impositivas progresivas, el impuesto como porcentaje de la renta (tasa media) para familias con igual número de personas deberá aumentar a medida que se incremente la renta”*

En este caso, se considera una unidad de tributación de mayor amplitud que la anterior ya que se incluye a todos los miembros del grupo familiar y no sólo a los cónyuges. Además desestima los supuestos de ingreso por el servicio de dueño(a) de casa y de las economías de escala por la cohabitación. En relación con sistemas de unidad individual, el esquema familiar tiene la ventaja de no generar incentivos para declarar ilícitamente la renta fraccionada entre cónyuges u otros miembros del grupo familiar.

Una crítica que comparte la unidad familiar y la unidad matrimonial es que sesga contra el cónyuge perceptor secundario de bajos ingresos que debe hacerse cargo de la progresividad de la renta conjunta de la familia o de la pareja. Como en la realidad de muchos países el perceptor secundario mayoritariamente es la mujer, se tiende a señalar a veces que los esquemas conjuntos implican una discriminación de género.

Algunos han propuesto como solución el permitir legalmente el fraccionamiento matrimonial de la renta. McIntyre (1996) es uno de los que proponen un esquema de fraccionamiento 50/50. Esta modalidad descansa en el principio del “disfrute compartido” del ingreso. Fraccionar por la mitad la suma de ambos ingresos y luego llevar cada mitad al IRPF, es consistente con el hecho económico de que cada cónyuge “disfruta” de la mitad del ingreso conjunto del matrimonio<sup>7</sup>.

A continuación en el recuadro B, se muestra un ejercicio hipotético que ejemplifica de manera sencilla los efectos de permitir fraccionamiento a partes iguales versus declaración individual y declaración matrimonial.

**Recuadro B:**  
Ejercicio de fraccionamiento 50/50 sobre la base imponible  
Fuente: Stotsky (1995a)

Se supone un IRPF teórico que opera con la siguiente estructura:

|                                    |        |
|------------------------------------|--------|
| Ingresos entre \$0 y \$5.000:      | Exento |
| Ingresos entre \$5.001 y \$30.000: | 10%    |
| Ingresos de \$30.001 o más:        | 20%    |

Se considera a dos matrimonios. El primero está formado por los individuos A y B. El segundo por los individuos C y D. Cada matrimonio obtiene un ingreso conjunto de \$200.000. En el cuadro se calcula el IRPF en tres modalidades: declaración individual, declaración matrimonial y declaración bajo fraccionamiento.

**Tabla B1**  
Elección de una unidad de tributación en un esquema teórico de IRPF

| Individuo | Declaración Individual |          | Declaración Matrimonial |          | Declaración Fraccionada 50/50 |          |
|-----------|------------------------|----------|-------------------------|----------|-------------------------------|----------|
|           | Ingreso Imponible      | Impuesto | Ingreso Imponible       | Impuesto | Ingreso Imponible             | Impuesto |
| A         | 200.000                | 36.500   | 200.000                 | 36.500   | 100.000                       | 16.500   |
| B         | 0                      | 0        |                         |          | 100.000                       | 16.500   |
| C         | 140.000                | 24.500   | 200.000                 | 36.500   | 100.000                       | 16.500   |
| D         | 60.000                 | 8.500    |                         |          | 100.000                       | 16.500   |

Los resultados de este esquema se resumen en la tabla B1. El primer matrimonio A-B bajo una unidad de tributación individual o bajo una unidad matrimonial, termina pagando el mismo monto de impuesto (\$36.500). El segundo matrimonio en cambio se beneficia de la unidad individual, ya que en ese caso totaliza un impuesto de \$33.000 y bajo unidad matrimonial pagaría \$36.500. Este último caso ejemplifica una forma de penalización tributaria de \$3.500 por utilizar declaración matrimonial. Ahora bien, cuando se aplica un sistema de fraccionamiento de rentas a partes iguales, el resultado es que ambos matrimonios coinciden en pagar impuestos por \$33.000. En este caso no hay diferencias porque el aporte de uno de los cónyuges represente una proporción mayor en el ingreso conjunto. A su vez, el sistema fraccionado ofrece un incentivo al matrimonio para la pareja A-B respecto a la unidad de declaración individual, el que equivale a \$3.500.

<sup>7</sup> McIntyre (1996) ilustra con datos socioeconómicos para Australia: “las familias matrimoniales gastan típicamente entre un 35% y un 40% de su ingreso disponible en vivienda; un 20% en alimentos y bebestibles; un 20% en transporte. Dado que esos gastos son ‘disfrutados’ aproximadamente a partes iguales por ambos cónyuges, podemos decir con razonable certeza que entre un 75% y un 80% del ingreso matrimonial disponible dedicado al consumo es, en el caso típico, compartido”

Como alternativa al fraccionamiento, los sistemas pueden ofrecer otros instrumentos para atenuar la discriminación contra el cónyuge de menor ingreso, como por ejemplo la posibilidad de transferir el derecho a un crédito por parte del perceptor principal al perceptor secundario del matrimonio. Yendo más lejos en la línea de corregir la discriminación fiscal contra las mujeres, se ha llegado incluso a proponer la aplicación de impuestos negativos sobre los perceptores secundarios, financiados con mayores cargas fiscales sobre los perceptores principales (McCaffery (1997)<sup>8</sup>).

Tales situaciones ponen de manifiesto que la discusión del IRPF en muchas ocasiones abre más frentes de debate que los estrictamente tributarios.

### 3.3 Estructura de tasas impositivas

En el diseño de una estructura de tasas impositivas, el análisis del IRPF ha confrontado dos vertientes teóricas a lo largo del tiempo. La vertiente clásica pone el acento en los objetivos de cobro justo y de redistribución del ingreso. Para promover dichos objetivos resultaría esencial el uso de una estructura tributaria progresiva, es decir, que aplicara tasas marginales crecientes con el nivel del ingreso. En la otra vertiente, se privilegian los principios de eficiencia económica y simplicidad de la tributación a través de una tasa proporcional. Se argumenta que un gravamen proporcional podría generar la misma recaudación que uno progresivo, pero induciendo menos distorsiones en las decisiones de los agentes económicos y haciendo más simple la administración del sistema.

#### Tasas progresivas

La vertiente clásica de tasas progresivas ha descansado básicamente en la regla de la capacidad de pago. La capacidad de pago sería proporcionalmente mayor a medida que se eleva el ingreso de un individuo, por ende, la estructura de cobro más justa sería aquella que generara una carga impositiva porcentual en ascenso. Un axioma económico que apoya ese argumento es el de la función de utilidad marginal decreciente. Este axioma señala que a medida que aumenta el nivel de ingreso de un individuo, cada \$1 extra que obtiene le reporta una utilidad extra sucesivamente menor. Así, con el pago de un impuesto los individuos de altos ingresos sacrificarían una menor proporción de utilidad respecto a los de bajos ingresos y, en consecuencia, su capacidad relativa de pago sería superior.

Algunos economistas encuentran respaldo a la tributación progresiva en la visión del propio Adam Smith. Por ejemplo, Musgrave (1995) cita al padre de la economía de mercado cuando éste aseveraba ya en el siglo XVIII que *“los sujetos de cada Estado deben contribuir al apoyo del gobierno, dentro de lo posible, en proporción a sus respectivas habilidades, esto es, en proporción al ingreso que cada uno de ellos disfruta bajo la protección del Estado”*. Se entiende de esa aseveración que los individuos de más altos ingresos no habrían podido obtener esos mayores

---

<sup>8</sup> En el artículo “Taxing Women”, McCaffery (1997) sostiene que los sistemas de declaración matrimonial conducen a un exceso de participación laboral masculina, respecto de un escenario eficiente sin tributación. El autor propone un esquema en el que grava más a los hombres y aplica un tramo de exención para las mujeres en sus cotizaciones a la seguridad social. Con ese esquema *“se induciría una disminución de la participación masculina en el mercado laboral y generaría un incentivo para que las familias y las empresas pensarán en mecanismos más creativos de jornada parcial o flexibilidad laboral”*.

ingresos sin las condiciones de infraestructura, estabilidad y resguardo proveídos por el Estado. Por ende, la obligación tributaria de esos individuos debe tener una graduación mayor.

Una estructura de tasas progresivas también forma parte de las concepciones teóricas que asignan valor a la distribución igualitaria del ingreso. Bajo este punto de vista, conocido como el “bienestar social”, la sociedad no sería indiferente frente a dos asignaciones eficientes de recursos si una de ellas concentra el ingreso en un pequeño número de personas y la otra, lo distribuye de un modo más igualitario. Una de las formulaciones más conocidas en esta corriente teórica es la de una función de bienestar social. Esta función sería un compuesto de las utilidades de cada uno de los agentes de la economía con ponderaciones relativas más altas en el caso de la utilidad de los más pobres. Una estructura de tasas progresivas permitiría maximizar dicha función de bienestar social (Ver recuadro C).

**Recuadro C:**

Estructura de tasas impositivas y maximización del Bienestar Social

Fuente: Adaptado de Amiel y Cowell (1997)

Supongamos una economía compuesta por  $n$  individuos, donde existe una distribución pre-tributaria del ingreso dada por  $I_1, I_2, \dots, I_n$ . El ingreso  $I_i$  representa el ingreso del individuo  $i$ , y la distribución es tal que  $I_1 < I_2 < \dots < I_n$ . Es decir  $I_1$  es el ingreso del individuo más pobre e  $I_n$ , el ingreso del individuo más rico. La utilidad individual es igual a  $U(\cdot)$ , para todos los individuos. La valoración que la sociedad tiene de la distribución igualitaria del ingreso está representada por la función social  $W$ , que por simplicidad, se supone construida en base a ponderadores:  $\omega_1, \omega_2, \dots, \omega_n$ . El ponderador  $\omega_i$  representa el valor social relativo de la utilidad del individuo  $i$ , y los ponderadores son tales que  $\omega_1 > \omega_2 > \dots > \omega_n$ . Es decir, el individuo más pobre recibe el ponderador mayor y el individuo más rico, el ponderador menor.

En este modelo se aplica una estructura de tasas impositivas individuales  $t_1, t_2, \dots, t_n$ . Luego la función a maximizar será:

$$W = \omega_1 * U(I_1 - t_1 * I_1) + \omega_2 * U(I_2 - t_2 * I_2) + \dots + \omega_n * U(I_n - t_n * I_n) = \sum_{i=1}^n \omega_i * U(I_i - t_i * I_i)$$

El resultado es una estructura óptima de tasas progresivas  $t_1^*, t_2^*, \dots, t_n^*$  que permite maximizar la función de bienestar social  $W$ . Cuán progresiva sea esa estructura dependerá, a su vez, de cuán equitativa sea la distribución pre-tributaria del ingreso y de qué valor asigne la sociedad a la igualdad a través de las ponderaciones relativas de las utilidades de los individuos. Ahora bien, el modelo anterior está limitado al efecto redistributivo en el cobro del impuesto, es decir, sobre la distribución post-tributaria del ingreso. Sin embargo, los efectos también pueden extenderse más allá hasta el beneficio que lo recaudado,  $R = t_1 * I_1 + t_2 * I_2 + \dots + t_n * I_n$ , produce sobre los individuos. En un supuesto simple podría asumirse que el Estado produce un bien público cuyo beneficio se distribuye de manera homogénea. En ese caso, la función a maximizar será:

$$W = \sum_{i=1}^n \omega_i * U(I_i - t_i * I_i + R/n)$$

En otro caso más sofisticado, podría suponerse que el Estado tiene una política redistributiva también en el uso de lo recaudado y que podría representarse por las fracciones del total de gasto público ejecutado  $\xi_1, \xi_2, \dots, \xi_n$  ( $0 \leq \xi_i \leq 1$ , y además,  $\xi_1 > \xi_2 > \dots > \xi_n$ ). Además hay una burocracia de costo  $C$  que se debe financiar para ejecutar el gasto público. En tal caso, la función a maximizar será:

$$W = \sum_{i=1}^n \omega_i * U(I_i - t_i * I_i + (R - C) * \xi_i)$$



grado de progresividad de una estructura se mide en la mejoría que logra dicha estructura en los índices de distribución pre-tributarios. Por esto, a pesar de tales dificultades, el estudio de las reformas tributarias a menudo trata de evaluar la graduación efectiva de sus estructuras tributarias y qué cambios permiten su mejoramiento. A modo de ejemplo, en varios países latinoamericanos, los acentuados niveles de desigualdad pre-tributaria han parecido justificar el uso de tasas marginales máximas muy elevadas. Sin embargo, la medición de índices de distribución del ingreso demuestra un escaso éxito de los IRPF en ese objetivo (Ver Engel (1998), para el caso de Chile).

### Tasa proporcional o Flat Tax

La discusión teórica debe a los abogados Walter Blum y Harry Kalven un punto de partida para la crítica a los sistemas progresivos, a contar de los años 60. Estos autores aludían a lo “*no fácil*” que resultaba argumentar éticamente a favor de una estructura progresiva. Desde entonces, una serie de objeciones se han sumado para reprochar la fórmula de tasas progresivas por considerar que no es un elemento natural en la justicia tributaria. En respuesta, otros autores han argumentado en los mismos términos para señalar que las conclusiones de Blum y Kalven tampoco prueban que una estructura proporcional o regresiva deba ser considerada como la estructura impositiva natural del IRPF (Bankman y Griffith (1995)).

Un aspecto controversial en décadas pasadas fue en qué medida una carga impositiva elevada inducida por una fuerte progresividad podía afectar el nivel general de recaudación, bien por frenar la generación de mayor riqueza, o bien, por hacer más rentable la búsqueda de figuras de fraude fiscal. Respecto al primer factor conocido como la “Curva de Laffer”<sup>9</sup>, la evidencia no entrega mayores respaldos. Respecto al segundo, algunos casos recientes avalan una cierta correlación entre menor progresividad y mayor cumplimiento. Con todo, los argumentos más recientes para promover un esquema de imposición proporcional van por el lado de la eficiencia y la simplicidad.

Las tasas progresivas afectarían de un modo más significativo la eficiencia laboral y la eficiencia de las decisiones de ahorro e inversión. La razón es sencilla. Para lograr un mismo volumen de recaudación, el sistema progresivo requiere aplicar a los tramos de mayor ingreso, tasas marginales más altas que en un impuesto proporcional. Como la distorsión del impuesto a la renta depende de la tasa impositiva marginal, los agentes con mayores habilidades para trabajar o con mayor propensión a ahorrar (que se presume están, por lo general, en los tramos superiores de renta) enfrentarían las mayores distorsiones.

Respecto de la simplicidad, el argumento a favor de un impuesto proporcional es que disminuiría los costos de cumplimiento y de control. Se considera que una estructura es más compleja cuánto mayor es el número de tramos y de tasas impositivas contemplados. Para los contribuyentes sería más expedita la declaración de un impuesto proporcional y para los inspectores más fácil su fiscalización. También se suele afirmar que un impuesto proporcional haría menos rentable la

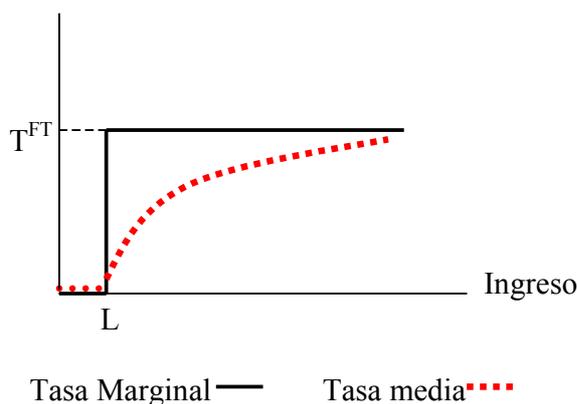
---

<sup>9</sup> El economista Arthur Laffer señala que un contribuyente sometido a un escenario de tasa IRPF 0%, evidentemente no genera recaudación. En el otro extremo, sometido a una tasa IRPF de 100% tampoco estará dispuesto a generar ingreso, luego tampoco hay recaudación. Laffer modela una curva entre tasa IRPF y recaudación que, por continuidad, determina la existencia de un nivel de tasa a partir del cual la recaudación cae con el alza de la misma. Al revés, al descender de un nivel alto de tasa impositiva hacia uno más bajo podría implicar que la recaudación aumentara.

evasión y elusión fiscal en los sectores de mayores rentas, por ejemplo, por la vía de aminorar el atractivo de traspasar rentas personales hacia países de baja imposición o “paraísos fiscales”.

Una expresión concreta de esta línea argumental es la propuesta de un “Flat Tax” o impuesto de tasa plana. La idea de reformar el IRPF en un gravamen proporcional comenzó a tomar fuerza a mediados de los años 80. El trabajo académico que parece haber concentrado mayoritariamente la atención es el impuesto al flujo de caja propuesto por Robert Hall y Alvin Rabushka. Este modelo de tasa plana está diseñado para reemplazar tanto el impuesto a las personas como el impuesto a las empresas. En su versión original, el impuesto es enteramente proporcional, no obstante, algunos diseños posteriores han incorporado un tramo de exención que podría asegurar una mayor aceptación pública de un sistema que quebranta manifiestamente el clásico principio de equidad vertical. En este caso, si bien el impuesto opera con una tasa proporcional, el tramo de exención, determina también algún grado de progresividad en la carga impositiva media. Tal como se aprecia en la figura 2, la tasa media asciende desde cero en los niveles más bajos de ingreso, hasta que a partir de un nivel de ingreso mayor tiende a ser proporcional.

Figura 2:  
Un impuesto “Flat Tax” de tasa  $T^{FT}$  y tramo exento L



Lo que este tipo de gravamen intenta al combinar una tasa única con un tramo exento, es asegurar que la tasa marginal máxima sea más reducida que la tasa marginal máxima en un esquema tradicional de tasas progresivas. En efecto, si se compara con la figura 1, se observará que la tasa media puede llegar a ser similar en ambos esquemas. Sin embargo, la tasa marginal máxima del esquema progresivo de la figura 1 resulta mayor que la tasa marginal máxima del impuesto proporcional de la figura 2. Luego el impacto de la tasa proporcional está en inducir menores distorsiones sobre el ahorro y la oferta de trabajo.

En síntesis, en la elección de una estructura proporcional o progresiva de tasas, el debate teórico indica que se debe poner en balance el valor de la equidad en el cobro impositivo con el valor de la eficiencia económica.

### 3.4 Otros elementos

Además de los elementos ya analizados, el debate teórico del IRPF ha abordado varios otros aspectos. A continuación enunciamos algunos de los más recurrentes en la literatura especializada.

#### Tributación internacional y procesos de integración

El IRPF forma parte de un debate mayor que abarca no sólo a la imposición personal sino a la imposición de las empresas y a los impuestos indirectos. En Faria (1995) se revisa con detalle el rol del IRPF en función de los principios de tributación en la fuente y en la residencia; las reglas para evitar la doble imposición; los acuerdos tributarios; las medidas contra evasión y elusión; y las reglas de armonización y coordinación fiscal.

#### Capital humano y protección familiar

La teoría indica que el IRPF tiende a producir ineficiencias en la decisión de invertir en capital humano, por lo que muchos economistas plantean que así como el impuesto al gasto propone no gravar los ahorros destinados a financiar acumulación de capital físico, sería consistente que también se excluyera de la base imponible, el gasto personal en educación y salud, los que representan fuentes de acumulación de capital humano (Collins (2002)). Algunos mecanismos concretos que adoptan los sistemas son alivios fiscales por el gasto en educación, salud o cuidado de los hijos u otros miembros del grupo familiar.

#### Evasión y Elusión

El fenómeno del fraude fiscal no había sido formalmente incluido en la modelación teórica hasta el precursor trabajo de Allingham y Sandmo (1972)<sup>10</sup>. En su modelo original, se representó a un contribuyente enfrentando la decisión de evadir o no evadir el IRPF como una decisión de portafolio de riesgo. En la probabilidad de ser detectado, el contribuyente debe restituir el impuesto evadido y pagar una multa. En la probabilidad de no ser detectado, el contribuyente se libra enteramente del gravamen. Así, la decisión de evadir el impuesto depende del ingreso del contribuyente, de la tasa impositiva, de la multa y de la probabilidad de que la administración tributaria lo pille evadiendo. Una serie de otros trabajos han impulsado el desarrollo de la teoría de evasión del IRPF, ya que a los factores de riesgo han de sumarse otras variables como la percepción de las autoridades fiscales, la aceptación social del sistema impositivo, la conciencia fiscal de los contribuyentes, etc. (Ver Andreoni, Erard y Feinstein (1998) para una revisión exhaustiva de las teorías de evasión fiscal).

#### Integración empresas-personas

Un tema más reciente en la discusión es el tratamiento tributario de las personas físicas y de las personas jurídicas como entidades independientes o como entidades integradas. King (1995) revisa los argumentos a favor y en contra de un sistema clásico de imposición independiente respecto de

---

<sup>10</sup> No obstante, siempre estuvo considerado como un factor muy relevante, en el análisis teórico se lo omitía a menudo por la dificultad de incorporarlo como una variable endógena a los modelos tradicionales de imposición.

sistemas más integrados. Los mecanismos posibles de integración van desde la imputación total de la renta corporativa hacia las personas, hasta la aplicación de créditos de carácter aproximativo. Los argumentos de eficiencia sobre las decisiones de inversión apuntan hacia una superioridad de los sistemas integrados, mientras que los principios de simplicidad inclinan la balanza hacia los sistemas clásicos de tributación independiente.

### Seguridad social y su (des)vinculación con el IRPF

Históricamente el IRPF ha estado ligado con el sistema de seguridad social. En la mayoría de los países los impuestos a los salarios se aplican y controlan simultáneamente con las cotizaciones a la seguridad social. Sin embargo, la irrupción en las últimas décadas de sistemas privados de cotización social, de mecanismos de ahorro voluntario para la jubilaciones y de seguros de salud privados han obligado a revisar los conceptos clásicos en torno a este punto. En casi todos esos casos, la discusión radica en el valor de ofrecer algún trato preferencial para las cotizaciones ya sea en la forma de exoneración, tasa impositiva aminorada o diferimiento. De nuevo acá, los argumentos teóricos de eficiencia económica sobre las decisiones de ahorro son los más esgrimidos para promover este tipo de tratamientos (Stotsky(1995b)).

### Tributación personal a nivel subnacional

Los procesos de descentralización fiscal aparecen respaldados por ciertos argumentos de eficiencia. Bajo algunos supuestos, a medida que se diferencia localmente la provisión de bienes y servicios públicos, las asignaciones de recursos se organizan más apropiadamente con los gustos y preferencias de los contribuyentes locales. Luego, los sistemas de imposición personal a nivel subnacional serían más aconsejables que los sistemas nacionales. Sin embargo, si algunos de los supuestos teóricos no se verifican, la conclusión anterior pierde asidero. Por ejemplo, si no hay perfecta movilidad de los contribuyentes entre localidades, o si los bienes y servicios públicos de una localidad pueden ser aprovechados también por contribuyentes de otras localidades, o bien, si las localidades entran en “guerras fiscales”. En casos como esos, la tributación nacional podría ser más eficiente que la tributación subnacional.

### Complejidad, costos de cumplimiento y costos de administración del IRPF

Los contribuyentes del IRPF deben dedicar recursos y tiempo a cumplir con la legislación del IRPF. Este costo va desde el simple esfuerzo de mantener al día la documentación tributaria hasta el llenado y entrega de las más complejas declaraciones juradas; e inclusive, a la contratación de asesorías tributarias. Teniendo en cuenta que el costo de cumplimiento tiene características de costo fijo, este factor puede inducir fuerte inequidad económica contra los contribuyentes de menores ingresos. La complejidad del IRPF es una causal directa del costo de cumplimiento, y también del costo de administración, esto es, del esfuerzo de recursos y tiempo que las entidades fiscalizadoras deben asignar a la gestión y control del gravamen.

## 4 Análisis de modelos reales de IRPF. Comparación internacional

Ciertamente, la evolución de los modelos reales de IRPF aplicados por los países no ha estado desligada de la evolución en las teorías económicas y jurídicas de la imposición. Pero no es menos cierto que, además de la guía teórica, los diseños han debido someterse además a criterios de viabilidad práctica. Asimismo, los sistemas fiscales efectivos también están influenciados, para bien o para mal, por las propias realidades gubernamentales de los países y por sus entornos socioeconómicos.

En este capítulo, se aborda el estudio comparado de la imposición personal y sus implicancias en cuanto a recaudación, eficiencia, equidad y simplicidad. Estos elementos se analizan por la vía de índices concretos de comparación internacional tales como presión fiscal, participación relativa, estructura de tasas, número de tramos, entre otros. Todos ellos construidos a partir de diferentes fuentes de información, en las que se realizó un importante trabajo de depuración y consolidación. Cuando la disponibilidad de datos así lo permite, en la muestra se incluye a países latinoamericanos, países del G-7, otras economías seleccionadas de la OCDE, y países del Asia-Pacífico<sup>11</sup>. El arbitrio en la selección muestral se justifica en razón de enfocar el análisis comparativo sobre sistemas fiscales que han servido sino de modelos, al menos de casos de interés, para varias de las reformas a la imposición personal acometidas en los países iberoamericanos.

### 4.1 Aporte recaudatorio

#### *Presión fiscal del IRPF comparada. Año 2000*

Un principio básico que debe satisfacer el sistema tributario es el de la suficiencia, es decir, aportar con un volumen adecuado de recursos a la financiación del Estado. Un índice que permite ilustrar comparativamente esta realidad es el de la presión o carga tributaria, es decir, el monto que representa la recaudación como fracción del PIB<sup>12</sup>. En la tabla 1 se muestra la carga tributaria total para distintos países en un corte al año 2000<sup>13</sup>. De la tabla resalta un hecho elocuente: los países de mayor desarrollo exhiben, en general, niveles más elevados de carga tributaria total que los países en vías de desarrollo. En efecto, el segmento de países del G-7 muestra una carga tributaria bruta para el gobierno central que en promedio llega a un 28,7% del PIB. En el segmento de otros países de la OCDE, el mismo indicador se eleva aún más, llegando a un 33,1% del PIB. Mientras tanto, en el grupo de países de América Latina el porcentaje se reduce a casi la mitad, pues la recaudación sólo llega a un 15,8% del PIB. En el segmento de países del Asia-Pacífico, los impuestos representan en promedio un 19,3% del PIB.

<sup>11</sup> Para facilitar el análisis se ha convenido incorporar a México y a Corea en dos submuestras. México en Latinoamérica y OCDE. Corea en Asia-Pacífico y OCDE.

<sup>12</sup> Desde luego, se trata de un índice parcial ya que la suficiencia depende también del volumen de gasto público que pretende ser financiado con los recursos generados por el sistema impositivo. En algunos países, una presión fiscal relativa más baja puede ser apta desde el punto de vista de suficiencia, si el gasto público relativo también es reducido.

<sup>13</sup> A pesar de disponerse de información más actualizada para algunos países, se ha optado por recopilar información del año 2000, unificando el corte muestral de datos. De todos modos, se debe tener presente que al tratarse de datos de un único año, éste puede no reflejar los valores de tendencia en algunos casos puntuales. Más adelante, se incluye una sección con información plurianual.

Tabla 1: Presión Fiscal (%) – Año 2000

| País                 | PIB per cápita<br>PPC LS\$ <sup>a</sup> | IRPF       | IRPJ       | Imp. Seg. Social <sup>b</sup> | Imp. Es. y Serv. | Otros G. Central | Carga Bruta G. Central    | Imp. Locales | Carga Bruta G. General    |
|----------------------|---|------------|------------|-------------------------------|------------------|------------------|---------------------------|--------------|---------------------------|
|                      |   | PIB        | PIB        | PIB                           | PIB              | PIB              | (Incluye Contrib. Social) | PIB          | (Incluye Contrib. Social) |
|                      |   | (1)        | (2)        | (3)                           | (4)              | (5)              | (6)=(1)+(2)+...+(5)       | (7)          | (8)=(6)+(7)               |
| <b>G-7</b>           |   |            |            |                               |                  |                  |                           |              |                           |
| Alemania             | 26.600                                  | 4,2        | 0,8        | 14,8                          | 7,0              | 0,0              | 26,9                      | 11,0         | 37,9                      |
| Canadá               | 29.400                                  | 8,6        | 2,6        | 5,1                           | 3,4              | 0,3              | 19,9                      | 15,9         | 35,8                      |
| EE. UU.              | 36.300                                  | 10,8       | 2,2        | 6,9                           | 0,8              | 0,6              | 21,2                      | 8,4          | 29,6                      |
| Francia              | 25.700                                  | 6,5        | 2,5        | 16,4                          | 13,2             | 1,9              | 40,6                      | 4,7          | 45,3                      |
| Italia               | 25.000                                  | 11,2       | 3,3        | 11,9                          | 9,7              | 1,0              | 37,0                      | 5,0          | 42,0                      |
| Japón                | 28.000                                  | 3,6        | 2,4        | 9,9                           | 2,4              | 1,1              | 19,3                      | 7,8          | 27,1                      |
| Reino Unido          | 25.300                                  | 11,4       | 3,8        | 6,1                           | 11,9             | 2,8              | 36,0                      | 1,4          | 37,4                      |
| <b>Promedio</b>      | <b>28.043</b>                           | <b>8,0</b> | <b>2,5</b> | <b>10,2</b>                   | <b>6,9</b>       | <b>1,1</b>       | <b>28,7</b>               | <b>7,7</b>   | <b>36,4</b>               |
| <b>Otros OECD</b>    |   |            |            |                               |                  |                  |                           |              |                           |
| Australia            | 27.000                                  | 11,6       | 6,5        | 0,0                           | 5,5              | 1,3              | 24,9                      | 6,6          | 31,5                      |
| Austria              | 27.700                                  | 8,8        | 1,9        | 14,9                          | 10,3             | 0,0              | 35,8                      | 7,9          | 43,7                      |
| Bélgica              | 29.000                                  | 13,1       | 3,4        | 14,1                          | 11,3             | 1,5              | 43,4                      | 2,2          | 45,6                      |
| Corea                | 19.400                                  | 3,8        | 3,7        | 4,4                           | 9,5              | 4,7              | 26,1                      | 0,0          | 26,1                      |
| Dinamarca            | 29.000                                  | 11,4       | 1,1        | 2,2                           | 15,9             | 1,3              | 31,9                      | 16,9         | 48,8                      |
| España               | 20.700                                  | 6,4        | 2,9        | 12,4                          | 7,7              | 0,1              | 29,4                      | 5,8          | 35,2                      |
| Finlandia            | 26.200                                  | 6,9        | 2,6        | 12,0                          | 14,4             | 0,8              | 36,7                      | 10,2         | 46,9                      |
| Grecia               | 19.000                                  | 5,4        | 4,6        | 11,4                          | 14,3             | 2,1              | 37,8                      | 0,0          | 37,8                      |
| Irlanda              | 28.500                                  | 9,6        | 3,8        | 4,2                           | 12,0             | 1,3              | 30,9                      | 0,2          | 31,1                      |
| Luxemburgo           | 44.000                                  | 7,0        | 6,8        | 10,7                          | 10,6             | 4,2              | 39,2                      | 2,5          | 41,7                      |
| México               | 9.000                                   | 1,8        | 2,6        | 3,0                           | 7,0              | 0,7              | 15,0                      | 3,5          | 18,5                      |
| Nueva Zelanda        | 19.500                                  | 17,1       | 4,7        | 0,0                           | 10,1             | 1,0              | 32,9                      | 2,2          | 35,1                      |
| Países Bajos         | 26.900                                  | 6,7        | 4,5        | 16,1                          | 10,2             | 2,1              | 39,6                      | 1,8          | 41,4                      |
| Portugal             | 18.000                                  | 5,9        | 4,1        | 8,8                           | 13,5             | 0,9              | 33,1                      | 1,4          | 34,5                      |
| Suecia               | 25.400                                  | 4,9        | 1,0        | 15,0                          | 11,7             | 6,3              | 39,0                      | 15,2         | 54,2                      |
| <b>Promedio</b>      | <b>24.620</b>                           | <b>8,0</b> | <b>3,6</b> | <b>8,6</b>                    | <b>10,9</b>      | <b>1,9</b>       | <b>33,1</b>               | <b>5,1</b>   | <b>38,1</b>               |
| <b>Latinoamérica</b> |   |            |            |                               |                  |                  |                           |              |                           |
| Argentina            | 10.200                                  | 0,9        | 1,5        | 3,3                           | 6,0              | 1,2              | 12,9                      | 8,3          | 21,2                      |
| Bolivia              | 2.600                                   | 0,3        | 1,1        | 1,7                           | 8,6              | 2,4              | 14,1                      | 3,8          | 17,9                      |
| Brazil               | 7.400                                   | 0,3        | 1,5        | 12,1                          | 1,7              | 7,3              | 23,0                      | 10,2         | 33,2                      |
| Chile                | 10.000                                  | 1,8        | 2,3        | 1,4                           | 10,2             | 2,1              | 17,8                      | 1,5          | 19,3                      |
| Colombia             | 6.300                                   | 0,2        | 4,1        | 4,6                           | 5,3              | 1,6              | 15,8                      | 0,0          | 15,8                      |
| Ecuador              | 3.000                                   | 1,8        | 1,8        | 1,4                           | 5,7              | 2,6              | 11,6                      | 0,0          | 11,6                      |
| México               | 9.000                                   | 1,8        | 2,6        | 3,0                           | 7,0              | 0,7              | 15,0                      | 3,5          | 18,5                      |
| Paraguay             | 4.600                                   | 0,0        | 1,8        | 1,1                           | 5,9              | 2,2              | 11,1                      | 0,2          | 11,3                      |
| Perú                 | 4.600                                   | 1,7        | 1,7        | 1,3                           | 8,3              | 2,0              | 14,9                      | 0,3          | 15,2                      |
| Uruguay              | 9.200                                   | 0,0        | 4,2        | 8,1                           | 9,5              | 3,0              | 24,9                      | 0,0          | 24,9                      |
| Venezuela            | 6.100                                   | 5,5        | 0,7        | 4,4                           | 4,4              | 2,2              | 12,3                      | 0,0          | 12,3                      |
| <b>Promedio</b>      | <b>6.635</b>                            | <b>0,8</b> | <b>2,3</b> | <b>3,5</b>                    | <b>6,6</b>       | <b>2,5</b>       | <b>18,8</b>               | <b>2,5</b>   | <b>18,3</b>               |
| <b>Asia-Pacífico</b> |   |            |            |                               |                  |                  |                           |              |                           |
| Corea                | 19.400                                  | 3,8        | 3,7        | 4,4                           | 9,5              | 4,7              | 26,1                      | 0,0          | 26,1                      |
| Indonesia            | 3.100                                   | 1,9        | 8,8        | 0,4                           | 5,0              | 0,5              | 16,7                      | 0,4          | 17,1                      |
| Malasia              | 9.300                                   | 2,2        | 6,2        | 0,3                           | 6,1              | 4,2              | 18,9                      | 0,5          | 19,4                      |
| Singapur             | 24.000                                  | 7,8        | 0,0        | 0,0                           | 4,9              | 2,9              | 15,6                      | 0,0          | 15,6                      |
| <b>Promedio</b>      | <b>13.950</b>                           | <b>2,6</b> | <b>6,2</b> | <b>1,3</b>                    | <b>6,4</b>       | <b>3,1</b>       | <b>19,3</b>               | <b>0,2</b>   | <b>19,5</b>               |

Fuentes: Recopilación propia en base a "Revenue of OECD member countries", OECD 2002; "Government Finance Statistics", FMI Septiembre 2002; CEPAL, información publicada en [www.cepal.org](http://www.cepal.org); ILPES, información publicada en [www.ipes.org](http://www.ipes.org); y sitios web de Ministerios de Hacienda y/o Finanzas, Bancos Centrales, y Administraciones Tributarias respectivas.

Notas:  
a PIB per cápita a Paridad del Poder de Compra, con referencia a US\$ de EE.UU. del año 2001. Extraído de "The World Fact Book 2002" CIA-EE.UU.  
b Corresponde a las contribuciones al sistema público de seguridad social.

Si se desglosa en las principales componentes fiscales, se podrá notar que la “brecha recaudatoria” entre países desarrollados y latinoamericanos no es tan marcada en los impuestos *indirectos*. En efecto, los impuestos a bienes y servicios en el promedio G-7 representan un 6,9% del PIB y en el promedio de otros OCDE, un 10,9% del PIB. En los países de América Latina el promedio de presión indirecta alcanza a un 6,6% del PIB, lo que es similar al G-7. Inclusive, algunos países como Chile y Brasil (agregados sus impuestos indirectos de destino subnacional) muestran niveles por encima del 10% del PIB.

En cuanto a los impuestos *directos*, una parte de las diferencias se puede estar registrando en la columna de impuestos subnacionales. Así todo, si se observa sólo la recaudación directa a nivel de gobierno central, se puede afirmar que las diferencias más agudas se dan en la imposición a las personas físicas. En la imposición a las personas jurídicas y en las contribuciones sociales las diferencias no son tan radicales como en el IRPF. En los países del G-7 y otros OCDE, el IRPF aporta un promedio coincidente de 8% del PIB. En América Latina, en tanto, la recaudación del impuesto personal alcanza apenas el 0,8% del PIB. El promedio Asia-Pacífico también exhibe un porcentaje más elevado en IRPF que el subcontinente americano, llegando al 2,6% del PIB.

Al observar más en detalle la situación de los países desarrollados, se aprecia que el aporte recaudatorio más alto del IRPF de gobierno central está en Nueva Zelanda y Bélgica, dónde la recaudación del gravamen llega a un 17,1% y 13,1% del PIB, respectivamente. Sin embargo, y como señalamos antes, la presión en otros países desarrollados se acrecienta significativamente al incorporar los IRPF subnacionales. En el caso de los países de América Latina, los que exhiben una mayor contribución recaudatoria vía IRPF son Chile, México y Perú con aportaciones de 1,8%; 1,8%; y 1,7% del PIB, respectivamente. Lo que resulta también altamente destacado a nivel mundial es que en América Latina existan dos países, Uruguay y Paraguay, que no apliquen imposición a las personas físicas, lo que se ve reflejado en cargas impositivas iguales a cero.

#### *Presión Fiscal del IRPF. Evolución comparada 1975-2000*

El escenario recién descrito para el año 2000 respecto a la gran “brecha recaudatoria del desarrollo” no es nuevo. Sin embargo, la evidencia disponible indica que hace 25 años esta brecha si bien existía era menos acentuada que la que se observa en la actualidad.

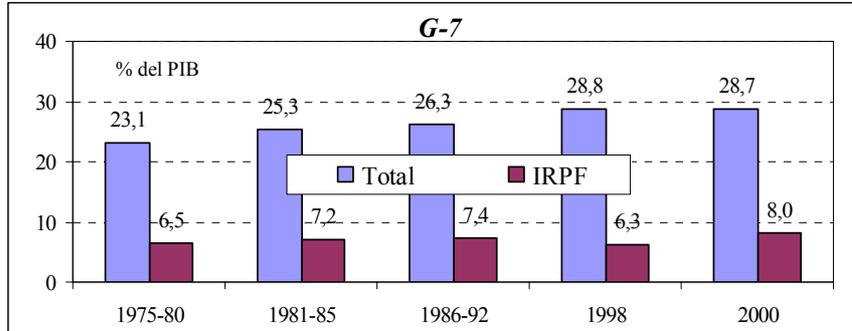
Los países desarrollados, del G-7 y otros OCDE, en la década de los 70 mostraban igual que hoy, presiones fiscales por encima de las que exhiben los países de América Latina. Sin embargo, lo que acentuó la brecha aludida es que mientras en esos países la presión fiscal promedio vino en ascenso a lo largo del tiempo<sup>14</sup>, en el caso de los países latinoamericanos, ésta se mantuvo relativamente constante. También es importante considerar el rol que le cupo al IRPF en esa desfavorable evolución de la presión fiscal latinoamericana, a la luz de los datos que se muestran a continuación en los gráficos 1a-d y en la Tabla 2.

---

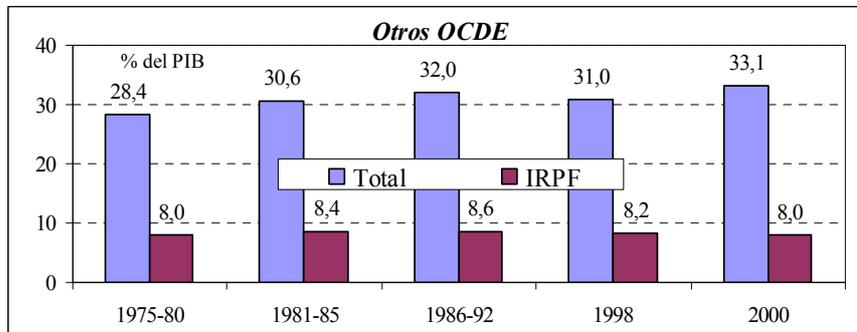
<sup>14</sup> Esta tendencia se ha visto levemente atenuada en 2001 y 2002, de acuerdo con información de la OCDE, que indica unas leves reducciones de la presión fiscal promedio de esos países, conducida principalmente por una desaceleración de la economía y por una “oleada” de recortes en las tasas impositivas. En la Unión Europea, la carga fiscal 2002 bajó apenas medio punto porcentual respecto a 2001 (Centre for Tax Policy and Administration, OCDE(2004)).

**Gráficos 1a-d:**  
Presión Fiscal Total y del IRPF – Gobierno Central: 1975-2000

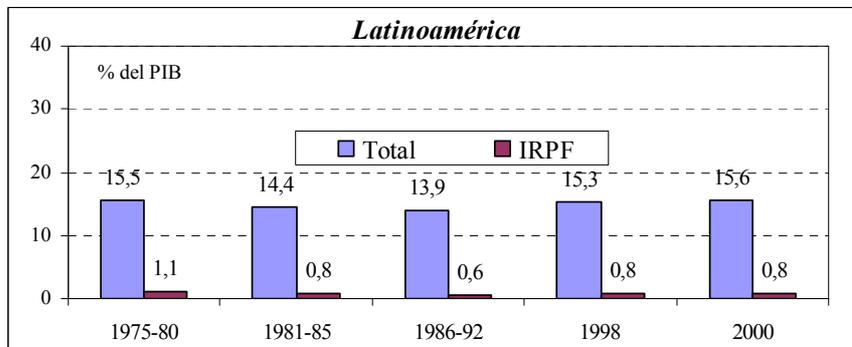
**Gráfico 1a:**  
Países del G-7



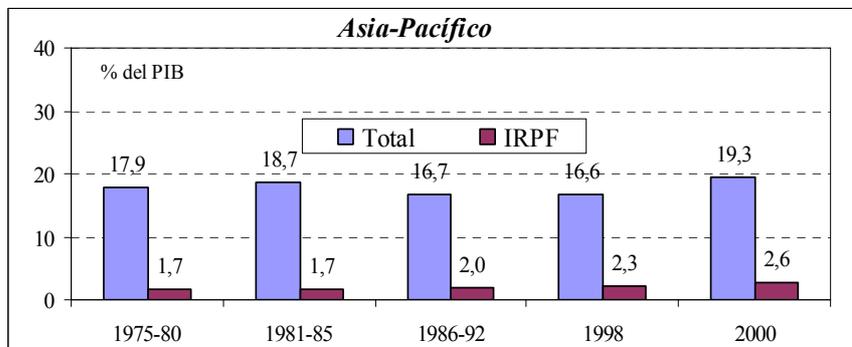
**Gráfico 1b:**  
Otros países OCDE



**Gráfico 1c:**  
Países Latinoamérica



**Gráfico 1d:**  
Países Asia-Pacífico



Fuentes: Tablas 1 y 2.

Tal como se aprecia en los gráficos anteriores, la presión fiscal total se elevó significativamente en todas las submuestras consideradas, con excepción de América Latina. En el G-7 pasó de un promedio para 1975-80 de 23,1% hasta un nivel de 28,7% del PIB, en 2000. En los otros países OCDE, la presión fiscal se elevó igualmente 5 puntos, pasando de un 28,4% a un 33,1% del PIB, entre ambos años. En el Asia-Pacífico, la presión fiscal pasó de 17,9% a 19,3%. En contraposición, en el subcontinente americano la presión fiscal promedio para 1975-80 de un 15,5% del PIB resulta ser prácticamente la misma que en el año 2000, cuando anota un 15,6% del PIB.

En el caso de la presión fiscal del IRPF, la evidencia indica un panorama similar que deja como excepción a América Latina en su evolución 1975-2000. Mientras en el subcontinente la presión fiscal del IRPF se redujo de 1,1% a 0,8% del PIB, en el resto de las submuestras consideradas la presión fiscal se mantuvo o aumentó. En el G-7, pasó de 6,5% a 8% del PIB, en los otros OCDE se mantuvo en torno a 8% del PIB, y en el Asia-Pacífico se elevó de 1,7% a 2,6% del PIB. Por esta razón, se puede afirmar que la “brecha recaudatoria” a que hacíamos mención antes, se ha agudizado aún más en el caso del IRPF.

Ahora si se observa el caso del G-7 y otros OCDE, se advierte que la presión fiscal del IRPF en los casos en que se ha incrementado, lo ha hecho en una menor medida que la presión total. Esto ha determinado que la participación relativa del IRPF en la recaudación total haya experimentado un ligero descenso en esos países, sin perder su gran importancia, por cierto. Tal como se indica en la Tabla 2, en el G-7, el IRPF para 1975-80 participaba con el 31,1% del total recaudado y en el 2000 esa participación se desplazó levemente al 29,5% del total. En los otros países OCDE, la participación descendió un poco más, al bajar de un 27,3% a un 24,4% del total. En el caso del subcontinente americano, en tanto, la participación del IRPF hizo lo propio disminuyendo su participación en la recaudación total de un 6,9% a un 4,9%, entre 1975 y 2000. En contraste a la tendencia anterior, en los países del Asia-Pacífico la participación del IRPF en la recaudación total ha evidenciado un franco aumento, pasando de un 9,3% a un 12,6% del total recaudado, en el período analizado. En el panorama descrito, el IRPF en América Latina muestra una combinación poco alentadora de factores, si se adhiere a la idea de que sería deseable a sus objetivos de suficiencia elevar la presión fiscal. La evolución 1975-2000 revela una participación decreciente del IRPF en la recaudación total en un contexto en el cual la recaudación total, expresada como fracción del PIB, no se ha elevado, o bien, lo ha hecho muy débilmente.

Entrando en el caso específico de países, si se analiza la evolución histórica indicada en la tabla 2, se observará que entre los que más acrecentaron la presión fiscal del IRPF están España, Portugal, Grecia, Francia e Italia; dentro de los desarrollados. Los dos primeros, de hecho, llegaron a duplicar su presión fiscal del IRPF desde 1975 a 2000. Entre los países latinoamericanos, destaca como caso exclusivo el de Perú que elevó la presión fiscal de su IRPF, dentro del período. Entre los países del Asia-Pacífico, sobresale el caso de Indonesia, donde el rol recaudatorio del IRPF se ha acrecentó notoriamente. Sin embargo, tanto en el caso peruano como en el indonesio, los niveles de presión fiscal de IRPF están todavía por debajo de los promedios G-7 y OCDE.

Entre los sistemas que aminoraron la presión fiscal del IRPF, puede mencionarse únicamente a Luxemburgo y a los Países Bajos, dentro de los desarrollados, y a prácticamente todos los latinoamericanos con datos disponibles, salvo Perú. El IRPF en Chile, por ejemplo, se redujo de un 2,7% a un 1,8% del PIB y en México de un 2,4% a un 1,8% del PIB.

**Tabla 2: Presión Fiscal (%) y Participación en la Recaudación(%) del IRPF: 1975-2000**

| País                 | 1975-80    |                     | 1981-85    |                     | 1986-92    |                     | 1998       |                     | 2000       |                     |
|----------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|------------|---------------------|
|                      | IRPF       | IRPF                |
|                      | PIB        | Recaud <sup>a</sup> |
| <b>G-7</b>           |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |
| Alemania             | 4,3        | 16,3                | 4,1        | 14,7                | 4,0        | 14,4                | 4,4        | 16,9                | 4,2        | 15,8                |
| Canadá               | 6,7        | 41,9                | 7,2        | 42,9                | 8,1        | 46,0                | 6,7        | 32,7                | 8,6        | 43,0                |
| EE.UU.               | 8,2        | 46,9                | 8,7        | 48,3                | 8,3        | 46,1                | 6,8        | 34,2                | 10,8       | 51,0                |
| Francia              | 4,4        | 12,6                | 5,2        | 13,8                | 5,0        | 13,2                | 5,2        | 12,8                | 6,5        | 16,1                |
| Italia               | 6,0        | 22,5                | 10         | 30,8                | 11,3       | 30,3                | 8,6        | 22,7                | 11,2       | 30,2                |
| Japón                | 3,9        | 38,6                | 4,7        | 40,5                | 4,9        | 38,0                | 3,0        | 13,9                | 3,6        | 18,5                |
| Reino Unido          | 11,7       | 39,0                | 10,3       | 31,5                | 10,1       | 31,0                | 9,6        | 26,9                | 11,4       | 31,7                |
| <b>Promedio</b>      | <b>6,5</b> | <b>31,1</b>         | <b>7,2</b> | <b>31,8</b>         | <b>7,4</b> | <b>31,3</b>         | <b>6,3</b> | <b>22,9</b>         | <b>8,0</b> | <b>29,5</b>         |
| <b>Otros OECD</b>    |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |
| Australia            | 11,4       | 55,1                | 12,4       | 55,4                | 13,2       | 55,7                | 10,2       | 43,3                | 11,6       | 46,6                |
| Austria              | 5,6        | 18,2                | 6,0        | 18,6                | 5,5        | 17,2                | 7,6        | 21,3                | 8,8        | 24,4                |
| Bélgica              | 13,2       | 32,9                | 14,4       | 33,9                | 12,8       | 30,5                | 7,3        | 22,1                | 13,1       | 30,1                |
| Corea                | 2,1        | 14,0                | 2,2        | 14,2                | 3,0        | 19,1                | 3,4        | 19,5                | 3,8        | 14,7                |
| Dinamarca            | 11,7       | 38,7                | 11,5       | 35,5                | 12,1       | 34,6                | 17,2       | 50,8                | 11,4       | 35,9                |
| España               | 3,0        | 14,5                | 4,5        | 19,6                | 6,4        | 22,5                | 4,9        | 17,2                | 6,4        | 21,7                |
| Finlandia            | 7,4        | 28,1                | 7,3        | 28,0                | 7,9        | 28,3                | 10,3       | 28,8                | 6,9        | 18,8                |
| Grecia               | 3,1        | 11,7                | 4,4        | 14,1                | 4,6        | 14,1                | 4,5        | 13,4                | 5,4        | 14,3                |
| Irlanda              | 9,2        | 30,6                | 11,4       | 31,8                | 12,4       | 34,7                | 9,8        | 31,0                | 9,6        | 31,2                |
| Luxemburgo           | 12,0       | 28,2                | 12,8       | 28,9                | 11,3       | 25,3                | 6,8        | 17,6                | 7,0        | 17,9                |
| México               | 2,4        | 18,9                | 2,1        | 14,4                | 2,2        | 15,3                | 1,9        | 15,5                | 1,8        | 11,7                |
| Nueva Zelanda        | 18,5       | 62,9                | 19,8       | 63,7                | 18,4       | 54,0                | 13,9       | 41,8                | 17,1       | 52,0                |
| Países Bajos         | 11,8       | 27,0                | 10,0       | 22,5                | 10,4       | 23,0                | 5,9        | 14,7                | 6,7        | 16,8                |
| Portugal             | 2,1        | 8,2                 | 2,7        | 8,9                 | 3,8        | 11,8                | 5,1        | 16,0                | 5,9        | 17,7                |
| Suecia               | 6,4        | 20,6                | 5,0        | 15,3                | 4,7        | 12,8                | 14,7       | 41,0                | 4,9        | 12,6                |
| <b>Promedio</b>      | <b>8,0</b> | <b>27,3</b>         | <b>8,4</b> | <b>27,0</b>         | <b>8,6</b> | <b>26,6</b>         | <b>8,2</b> | <b>26,3</b>         | <b>8,0</b> | <b>24,4</b>         |
| <b>Latinoamérica</b> |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |
| Argentina            | ...        | ...                 | ...        | ...                 | 0,1        | 0,9                 | 0,6        | 5,0                 | 0,9        | 7,0                 |
| Bolivia              | ...        | ...                 | 0,1        | 1,9                 | 0,1        | 1,3                 | 0,4        | 3,0                 | 0,3        | 1,8                 |
| Brazil               | ...        | ...                 | 0,2        | 1,1                 | 0,2        | 1,3                 | ...        | ...                 | 0,3        | 1,3                 |
| Chile                | 2,7        | 11,3                | 2,1        | 9,1                 | ...        | ...                 | 1,6        | 9,0                 | 1,8        | 10,1                |
| Colombia             | 1,6        | 15,0                | 1,5        | 15,8                | 1,6        | 14,0                | 0,2        | 1,4                 | 0,2        | 1,4                 |
| Ecuador              | 0,0        | 0,0                 | 0          | 0,0                 | 0          | 0,0                 | ...        | ...                 | ...        | ...                 |
| México               | 2,4        | 18,9                | 2,1        | 14,4                | 2,2        | 15,3                | 1,9        | 15,5                | 1,8        | 11,7                |
| Paraguay             | 0          | 0,0                 | 0          | 0,0                 | 0          | 0,0                 | 0,0        | 0,0                 | 0,0        | 0,0                 |
| Perú                 | 0,6        | 4,3                 | 0,3        | 2,4                 | 0,2        | 2,3                 | 1,4        | 9,2                 | 1,7        | 11,1                |
| Uruguay              | 0,5        | 2,4                 | 0,3        | 1,5                 | 0,6        | 2,5                 | 0,0        | 0,0                 | 0,0        | 0,0                 |
| Venezuela            | 0,7        | 3,2                 | 1,1        | 4,5                 | ...        | ...                 | ...        | ...                 | ...        | ...                 |
| <b>Promedio</b>      | <b>1,1</b> | <b>6,9</b>          | <b>0,8</b> | <b>5,1</b>          | <b>0,6</b> | <b>4,2</b>          | <b>0,8</b> | <b>5,4</b>          | <b>0,8</b> | <b>4,9</b>          |
| <b>Asia-Pacífico</b> |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |            |                     |
| Corea                | 2,1        | 14,0                | 2,2        | 14,2                | 3,0        | 19,1                | 3,4        | 19,5                | 3,8        | 14,7                |
| Indonesia            | 0,5        | 2,7                 | 0,5        | 2,7                 | 0,8        | 4,9                 | 1,4        | 9,1                 | 1,9        | 11,4                |
| Malasia              | 2,4        | 11,4                | 2,3        | 10,4                | 2,2        | 11,5                | 2,0        | 10,4                | 2,2        | 11,7                |
| Singapur             | ...        | ...                 | ...        | ...                 | ...        | ...                 | ...        | ...                 | ...        | ...                 |
| <b>Promedio</b>      | <b>1,7</b> | <b>9,3</b>          | <b>1,7</b> | <b>9,1</b>          | <b>2,0</b> | <b>11,8</b>         | <b>2,3</b> | <b>13,0</b>         | <b>2,6</b> | <b>12,6</b>         |

Fuentes: Años 1975 a 1992: Extraído directamente de "Summary Tax Structure Tables, 1975-1992", apéndice de "Tax Policy Handbook" FMI (1995). Años 1998 y 2000: Recopilación propia en base a "Revenue of OECD member countries", OECD 2002, "Government Finance Statistics", FMI Septiembre 2002; CEPAL, información publicada en [www.cepal.org](http://www.cepal.org); ILPES, información publicada en [www.ilpes.org](http://www.ilpes.org); y sitios web de Ministerios de Hacienda y/o Finanzas, Bancos Centrales, y Administraciones Tributarias respectivas.

Notas:

a Corresponde a la recaudación bruta (incluye seguridad social) del Gobierno Central.

Un caso que merece especial atención es el IRPF de España. En la década de los 70, la presión fiscal española podía asimilarse antes al modelo latinoamericano que al de su propio continente. Pero a partir de los 80, las reformas fiscales emprendidas tuvieron resultados notables en lo que ha recaudación se refiere, a la luz de los datos. Mirando las cifras de la tabla 2, se aprecia que España, a la par que despegó en el desarrollo de su economía, elevó su presión fiscal en el IRPF acercándose al modelo recaudatorio de los países de la Unión Europea, a la cual se integró<sup>15</sup>. En el promedio 1975-80, la presión fiscal del IRPF en España era de 3% del PIB y en el 2000, el mismo índice llegó al 6,4% del PIB. En el promedio 1975-80, el IRPF español aportaba un 14% de la recaudación fiscal. Hoy en día, el impuesto aporta casi un 22% de su recaudación.

### Posibles factores explicativos del caso latinoamericano

El debilitado aporte recaudatorio del IRPF latinoamericano evidenciado por las cifras tiene varias explicaciones. Por un lado, está la evolución de su economía, débil o inestable en varios de los casos, lo que ha repercutido sobre los ingresos personales, especialmente sobre los salarios, que constituyen un pilar muy importante del gravamen<sup>16</sup>. Aunque no puede ésta ser la única razón. Como se indica en la tabla 1, en América Latina el PIB per cápita (a paridad de poder de compra) llega en el 2000 a unos US\$6.655. Para el G-7 el mismo índice alcanza a un promedio de US\$28.043. El PIB per cápita latinoamericano es, entonces, la quinta parte del PIB per cápita del G-7. Empero, la presión fiscal del IRPF latinoamericano resulta ser no la quinta, sino la décima parte de la presión fiscal del IRPF del G-7. Es dable suponer que deben existir otros factores de base además de la inestabilidad de ingresos personales. Uno de ellos, puede ser una excesiva concentración del ingreso de carácter estructural<sup>17</sup>.

Por otro lado, están las reformas del IRPF emprendidas en las últimas décadas y sus logros relativamente modestos en materia de recaudación. Como ya se ha señalado, las reformas latinoamericanas en años pasados trataron de reducir las exenciones y exoneraciones a fin de ampliar las bases imponibles, sin embargo, hasta hoy subsisten importantes nichos de gasto tributario en sus sistemas fiscales. Por otro lado, las corrientes reformistas apuntando a una reducción de las tasas marginales máximas (especialmente influenciadas por las reformas de EE.UU. de 1986 y del Reino Unido de 1984) no tuvieron los efectos esperados de mayor cumplimiento y por ende, de mayor recaudación. Bajo este hecho, la “curva de Laffer” estuvo lejos de encontrar validación empírica en los países latinoamericanos.

Un tercer factor es la evasión fiscal. En el “Índice de percepción de cumplimiento fiscal” que forma parte del reporte de competitividad mundial del IMD(2002), se advierte que los países latinoamericanos exhiben índices apreciablemente bajos de cumplimiento de sus leyes impositivas en comparación con otras regiones. Sobre este punto se volverá más adelante.

---

<sup>15</sup> El incremento recaudatorio del IRPF registrado en España no puede ser explicado sólo por las directrices fiscales impuestas a su ingreso en la UE. A diferencia del IVA, en los impuestos a la renta la UE no establece estructuras impositivas a seguir, sólo ha propuesto normas para evitar la evasión fiscal con intercambio de información en casos como el ahorro.

<sup>16</sup> Junquera (2003) desarrolla un exhaustivo análisis del contexto económico de la fiscalidad en América Latina.

<sup>17</sup> En esta línea argumental, hay quienes advierten que la potencia recaudatoria de un IRPF requiere además de un promedio estable de ingresos personales, una masa mayoritaria de perceptores de ingresos medios, situación que en Latinoamérica no se observaría (Véase Ferranti, Perry, Ferreira y Walton (2003)).

## 4.2 Bases imponibles y exenciones comparadas

### Esquemas cedulares versus esquemas comprensivos

En la mayoría de países del G-7, los esquemas cedulares de imposición a la renta de comienzos del siglo veinte, dieron paso tempranamente a esquemas más alineados con la definición de ingreso comprensivo. Uno de los paradigmas que respaldó esa concepción fue el de la teoría del Estado de Bienestar, entendido como un sistema fiscal cuyo eje central de recaudación era la imposición personal y progresiva. Como sostienen Masui y Nakasato (1999) actualmente para la mayoría de los países anglosajones el concepto comprensivo aún predomina en su política tributaria.

En América Latina y en los países en vías de desarrollo, algunos resabios cedulares persistieron mucho más tiempo que en los países desarrollados, debido principalmente a las facilidades que éste tipo de esquema brindaba a sus administraciones tributarias febles. De un modo tardío, y sólo después de la influencia de trabajos como el Informe Carter, los países del subcontinente tendieron generalizadamente hacia modalidades más comprensivas en sus diseños (ver Pita(1995)).

Sin embargo, a mediados de la década de los 80 los países desarrollados tradicionales vivieron una suerte de revisión al paradigma tradicional. En cierta forma se avanzó en el concepto comprensivo al eliminar varios gastos fiscales del IRPF, pero al mismo tiempo se consolidó lo que Arévalo y Córdón (2000) señalan como una *“ruptura del carácter sintético del IRPF, tendiendo a independizarse de la tarifa general los rendimientos y ganancias de capital, que pasaron a tributar en régimen de tarifa única...”*. Ese nuevo paradigma desvinculante para los rendimientos y ganancias de capital, también pasó a ser adoptado con varios años de rezago por algunos países latinoamericanos.

En relación con el escaso éxito de esas adopciones tardías, varios investigadores han coincidido señalando como causal la reproducción poco reflexiva de las reformas anglonorteamericanas, sin considerar los contextos económicos y de administración tributaria de los países en desarrollo.

Un caso especial que está cobrando mucha relevancia en el actual debate sobre el futuro del IRPF, es el denominado esquema dual. Este esquema adoptado por los países escandinavos hacia comienzos de los años 90 supone tratar separadamente las rentas del capital de las rentas del trabajo, reemplazando así los esquemas comprensivos. Con más o menos implicaciones sobre la equidad y eficiencia, algunos investigadores observan que el modelo dual puede ser una vía posible para el devenir futuro del gravamen personal (Ver recuadro D)

Más allá de la influencia que pudiera llegar a tener el modelo dual en el futuro, lo cierto es que hoy la mayoría de los sistemas reales de IRPF sigue aún adhiriendo a esquemas más o menos comprensivos. Una investigación exhaustiva a la legislación de países americanos miembros del CIAT, consigna que en 1997 todos ellos siguen disponiendo de esquemas con una predominancia del método comprensivo, aunque hay ciertos elementos cedulares de alguna relevancia. El trabajo señala que en Brasil, Guatemala y Perú es dónde se pueden consignar las categorías cedulares de mayor importancia.

Recuadro D:

Tributación Dual a la Renta: ¿Un retorno a la tributación cedular?

Fuente: Adaptado de Hamaekers (2003)

En 1984, Bélgica fue el primer país europeo en introducir un tratamiento diferenciado sobre dividendos e intereses, aplicando impuestos de retención con carácter final, o bien, dejando al contribuyente la opción de incluirlos en el ingreso tributable global, acreditando la retención. A comienzos de los 90, los países escandinavos introdujeron el así denominado impuesto dual, para reemplazar los sistemas globales de tasas altamente progresivas. El sistema supone tratar separadamente el ingreso del capital respecto del ingreso laboral, con tasas progresivas para el ingreso laboral y con una tasa plana para las rentas del capital.

Las implicancias del sistema dual sobre los principios tributarios son diversas. Primero, el principio de equidad horizontal. ¿Es justificable que una persona con renta laboral tribute más que otra con la misma renta pero obtenida del capital? Un argumento a favor es que los rendimientos del capital son más riesgosos lo que le valdría una menor imposición. Otro argumento menos explícito por las autoridades fiscales es que resulta más difícil tributar con tasas altas las rentas del capital puesto que la movilidad del capital hoy en día es mucho mayor. Una tasa más baja a la renta del capital disuadiría la evasión y elusión fiscal en esas rentas, siendo más simple de aplicar y fiscalizar.

Segundo, un sistema dual afecta la equidad vertical. Al aplicar tasas planas sobre las rentas del capital se pierde el efecto de progresividad de las tasas impositivas. En países del noreste de Europa, sin embargo, un porcentaje importante de trabajadores son simultáneamente ahorradores e inversores, lo cual puede atenuar esa consideración. En otros países, donde las rentas de capital están mucho más concentradas en un segmento de la población, las objeciones al modelo dual serán mayores.

Más allá de todo, se suele dar con frecuencia un trato especial en el impuesto personal a las ganancias de capital financieras y a las rentas asociadas con la propiedad de vivienda. En la tabla 3 a continuación se ofrece una comparación internacional del tratamiento del IRPF a estos dos elementos.

Como se aprecia en la segunda y tercera columna de la tabla 3, la ganancia de capital financiera realizada a nivel personal, en la gran mayoría de países desarrollados recibe una carga impositiva reducida, con excepción de Reino Unido y Luxemburgo, donde se la trata como renta personal ordinaria. En 6 países, el alivio fiscal supone la aplicación de una tasa impositiva que es inferior a la tasa marginal máxima de la escala del IRPF (EE.UU., Francia, Italia, Japón, España, e Irlanda). En algunos casos, sin embargo, la tasa reducida sólo aplica bajo ciertas condiciones, como por ejemplo, en España si las ganancias de capital se obtienen en instrumentos mantenidos por el contribuyente por más de dos años, o en Japón, si se trata de instrumentos financieros de compañías calificadas. También la tasa reducida opera en varios países como una tasa plana. Un ejemplo en contrario se da en EE.UU., donde las ganancias de capital se llevan al IRPF, aunque en él tributan con tope igual a la tasa impositiva reducida (20%). En 2 países de la muestra, Canadá y Australia, el alivio toma la forma de una deducción parcial sobre la ganancia de capital. En Canadá, se lleva a IRPF el 75% de la ganancia, mientras que en Australia, el 50%.

En 3 países (Dinamarca, Finlandia y Suecia) las ganancias de capital no son objeto de aplicación del IRPF sino que deben tributar como rentas de capital, bajo el modelo dual adoptado por esos países, vale decir, a una tasa plana general sobre la renta del capital.

Finalmente, existen 8 países OCDE que alivian completamente de imposición las ganancias de capital que obtienen las personas físicas (Alemania, Austria, Bélgica, Corea, Grecia, México, Nueva Zelanda y Países Bajos).

En el caso de los países de América Latina, se observa que la gran mayoría ofrece alivios parciales o totales a las ganancias de capital accionarias (la única excepción detectada es el caso de Nicaragua, que grava las ganancias de capital accionarias como renta ordinaria). En el caso de países de Asia-Pacífico, se aprecia una situación fiscal igualmente benigna para las ganancias de capital accionarias.

En las siguientes columnas de la tabla, se compara el tratamiento del IRPF sobre las rentas de otro activo: la vivienda propia. Respecto al costo de adquisición de la vivienda la gran mayoría de países no ofrece ningún tipo de alivio fiscal (sólo Bélgica, España y México lo harían bajo ciertas condiciones). En cambio, la deducción de intereses hipotecarios muestra una mayor frecuencia. Las ganancias de capital en viviendas propias, por su parte, gozan de exención en casi todos los países desarrollados. Sólo Japón y Suecia aplican impuesto a esta renta. Sin embargo, esta exención es menos frecuente en América Latina. Respecto a la “renta imputada” por la ocupación de la vivienda propia, Suecia es la única excepción detectada, ya que somete a imposición esta forma de renta.

Del análisis anterior, no se desprenden grandes diferencias en los alivios fiscales de países desarrollados respecto a países latinoamericanos. Aunque es posible notar que en América Latina es mucho más generalizada la concesión de tasa cero a las ganancias de capital financieras que realizan las personas naturales. Este bien puede ser el resultado del interés de los países de la región por competir por inversión extranjera en acciones de sus bolsas locales, puesto que la franquicias en varios casos están condicionadas a las operaciones bursátiles.

| País                             | Tratamiento de Ganancias de Capital Financieras <sup>a</sup> |   | Tratamiento de Rentas por Fijación de Valores |                                  |  |                             |
|----------------------------------|--|---|---|----------------------------------|--|-----------------------------|
|                                  | Tasa Marginal Máxima Tipo (%)                                | Alícuota  | Alícuota por cuota adquisitiva, rescate       | Alícuota por interés hipotecario | Ganancia de Capital  | Renta Imputada por Impuesto |
| <b>G-7</b>                       |  |   |   |                                  |  |                             |
| Alemania                         | 0  | Gen. cap. realizadas por residentes no tributan   | No  | No                               | Exenta, si la opción por el rescate 2 años                                     | Exenta                      |
| Canadá                           | 54,1   | Tratado como renta ordinaria, pero sólo 75% de la ganancia está sujeta a tributación.   | No  | No                               | Exenta   | Exenta                      |
| EE.UU.                           | 36,0   | Trato especial. Tasa mínima para acciones mantenidas más de 12 meses es 20%.  | No  | Deducible                        | Exenta   | Exenta                      |
| Francia                          | 30,0   | En compra de casas, gen. cap. tributa a tasa plana 26% (tasa básica más rebajas fiscales)   | No  | No                               | Exenta   | Exenta                      |
| Italia                           | 12,5   | Tasa rebaja acciones y otros valores de holding su subsidiarias.  | No  | Deducible                        | Exenta   | Exenta                      |
| Japón                            | 20,0   | Para compañías listadas se aplica tasa central de 20% más tasa local de 4%. Si la venta se realiza a una compañía de valores, se aplica además una reducción. | No  | No                               | Tributable   | Exenta                      |
| Reino Unido                      | 40,0   | Gen. cap. son agregados a renta personal y sometidos a IRPF. Máximo 6.000 libras anuales.   | No  | Deducible parcial                | Exenta   | Exenta                      |
| <b>Otros OECD</b>                |  |   |   |                                  |  |                             |
| Australia                        | 48,5   | Casa agente ordinaria, pero sólo 50% de la gan. está sujeta al IRPF.  | No  | No                               | Exenta   | Exenta                      |
| Austria                          | 53   | En gen., no tributa en renta tributable.  | Deducible parcial                             | Deducible parcial                | Exenta, si la opción por el rescate 2 años                                     | Exenta                      |
| Egipto                           | 53   | Rescindida por un individuo no acreditado en actividad de comercio con un gen. no tributable.   | Deducible                                     | Deducible                        | Exenta   | Tributable                  |
| Corea                            | 53   | En gen., no tributa en renta tributable.  | No  | No                               | Exenta, ciertos casos  | Exenta                      |
| Dinamarca                        | 48,0   | Tributan como renta de capital si se adquieren antes de 2 años a cambio de DKK 36.000   | No  | Deducible                        | Exenta, si la opción por el rescate 2 años                                     | Tributable                  |
| España                           | 40 / 28,0  | Tratado como renta ordinaria. Si se mantiene por más de 2 años sujeta a tasa plana de 20%.  | Deducible                                     | Crédito total/plural             | Exenta   | Exenta                      |
| Finlandia                        | 36,0   | Foras del capital paga impuesto a la renta nacional de 20%.   | No  | Deducible                        | Exenta, si la opción por el rescate 2 años                                     | Exenta                      |
| Grecia                           | 53   | Desvalor de renta de valores no tributa. Sólo se sujeta de citar en liquidar o de resc. Limitada.   | --  | --                               | --   | --                          |
| Holanda                          | 26,0   | En gen., tributa a tasa plana de 20%.   | No  | No                               | Exenta   | Exenta                      |
| Luxemburgo                       | 47,0   | Tratado como renta ordinaria.   | No  | Deducible                        | Exenta, ciertos casos  | Tributable                  |
| Nueva Zelanda                    | 34   | Exenta en caso de ser de acciones en bolsa extranjeras o residentes.  | Deducible                                     | No                               | Exenta   | Exenta                      |
| Nueva Zelanda                    | 34   | En gen., no tributa en renta tributable.  | No  | No                               | Exenta   | Exenta                      |
| Países Bajos                     | 53   | En gen., no tributa en renta tributable.  | No  | Deducible                        | Exenta   | Tributable                  |
| Portugal                         | --   | Incluido como renta de capital, tributado a tasa nacional de 20% sobre capital.   | Crédito parcial                               | Crédito parcial                  | Exenta   | Exenta                      |
| Suecia                           | 30,0   | Incluido como renta de capital, tributado a tasa nacional de 30% sobre capital.   | No  | Deducible                        | Tributable   | Tributable                  |
| <b>Latinoamérica<sup>b</sup></b> |  |   |   |                                  |  |                             |
| Argentina                        | 35   | 15% en acciones mantenidas por al menos 12 meses  | --  | No                               | Tributable   | --                          |
| Bolivia                          | No   | Troncosos antes tiempo opción IRPF.   | --  | No                               | --   | --                          |
| Brazil                           | 15   | Gen. exenta sobre una transacción por caso, si precio de venta menor a precio US\$12.000.   | --  | No                               | Exenta en ciertos casos  | --                          |
| Chile (1994)                     | 53 / 17,5 / 48,5   | Las ganancias de capital por la venta de acciones que cotizan en las bolsas de valores de Brasil están gravadas a la tasa de 15%.                             | No  | No                               | Exenta en ciertos casos  | --                          |
| Chile (1994)                     | 53 / 17,5 / 48,5   | Exenta en acciones de sociedades anónimas abiertas con presencia bursátil. Si no, 17% para no habituales y tasa IRPF para habituales.                         | No  | Deducible                        | Exenta en ciertos casos  | Exenta                      |
| Colombia                         | 35   | Tributan de manera separada del ingreso, sobre la base de la tasa de impuesto ordinario.  | --  | Deducible                        | Tributable   | --                          |
| Costa Rica                       | No   | No existe impuesto a las ganancias de capital   | --  | No                               | No existe impuesto   | --                          |
| Ecuador                          | 25   | Demeritos contadores están exentos.   | --  | No                               | Ganancia reconocida ciertos casos.   | --                          |
| Costa Rica                       | 18   | Si la fuente es ganancia, tasa de 18%. Si la fuente es extranjero, no gravada.  | --  | No                               | Si la fuente es ganancia, tasa de 18%. Si la fuente es extranjero, no gravada. | --                          |
| México                           | 18   | Exenta en caso de ser de acciones en bolsa extranjeras o residentes.  | Deducible                                     | No                               | Exenta   | Exenta                      |
| Nicaragua                        | 25   | Se gravada como ingreso ordinario.  | --  | No                               | Se gravada como ingreso ordinario.   | --                          |
| Panamá                           | 38   | La ganancia de capital en la venta de títulos no registrados en la Comisión Nacional de Valores está gravada.   | --  | Deducible                        | Tributable   | --                          |
| Paraguay                         | No   | No  | --  | No                               | No   | --                          |
| Perú                             | 27   | Las ganancias de capital ocasionales están exentas.   | --  | No                               | Las ganancias de capital ocasionales están exentas.                            | --                          |
| Uruguay                          | No   | No  | --  | No                               | No   | --                          |
| Venezuela                        | 34   | Las ganancias de capital son gravadas como ingreso ordinario. Dólar local aplica un impuesto de retención de 1%.  | --  | Deducible                        | Se gravada como ingreso ordinario.   | --                          |
| <b>Asia-Pacífico<sup>b</sup></b> |  |   |   |                                  |  |                             |
| China                            | No   | No incluídas en renta tributable.   | No  | No                               | Exenta, ciertos casos  | Exenta                      |
| Indonesia                        | 35   | Mecanismos especiales de tasa 0,1% (más 1,5%) sobre el precio venta acciones listadas. Si no ganancia tributa como renta ordinaria.                           | --  | No                               | Gravada  | --                          |
| Malasia                          | 38   | Exento ciertos, excepto la venta de acciones de sociedades anónimas.  | --  | No                               | Gravada  | --                          |
| Singapur                         | No   | No existe impuesto a las ganancias de capital.  | --  | No                               | Exenta   | --                          |

Fuente: Eurostat A. y L. Vázquez, "Tributación en el Mercado y Posibilidades de Coordinación", 2003. Dato actualizado (2011) para países G-7 y OCDE; OBRAS (2003); y PriceWaterhouseCoopers "Individual Taxes - World Wide Statistics 2002-2003".

Nota:

a. Tasa aplicable a ganancias de capital generadas por la disposición de valores. Incluye transacciones supratributadas (y de corto plazo de especulación), ganancias donde hay interés sustancial en la empresa, o realizadas por contribuyentes cuya actividad de negocio regular es la compraventa de valores.

b. Información correspondiente al año 2002.



### Base ingreso versus base gasto

En casi todos los países, la definición de base gravable de los códigos legales del IRPF se corresponde con el *ingreso*, antes que con el *gasto*. Sino estrictamente, al menos en términos muy aproximados. Las únicas experiencias prácticas documentadas de un gravamen cuyo texto legal escapaba de la definición tradicional y establecía el *gasto* como base imponible, son las de India y Sri Lanka, a fines de los años 50. Fue precisamente el economista propulsor de este tipo de gravamen, Nicholas Kaldor, quien asesoró a India en la implantación de un impuesto al gasto. Esta modalidad, por variadas razones, no tuvo éxito y sólo se aplicó un par de años, para luego reinstaurarse el tradicional impuesto al ingreso (Ver recuadro E).

#### Recuadro E:

Aplicación de un Impuesto Personal al Gasto “a la Kaldor” en India  
Fuente: Adaptado de Income Tax Department Mumbai-India (2002).

En 1955, la Comisión de Reforma Tributaria en India (Taxation Enquiry Commission) encargada de establecer la nueva estructura tributaria, solicitó al Gobierno la contratación del economista Nicholas Kaldor.

En su asesoría a la Comisión, Kaldor recomendó la ampliación de la base tributaria a través de la introducción de un impuesto anual sobre la riqueza; la imposición a las ganancias de capital; un impuesto general sobre donaciones; y un impuesto personal al gasto. Para reducir la extendida evasión tributaria, él sugirió implantar la obligación de entregar declaraciones tributarias globales de impuesto para todos los gravámenes directos e instaurar un sistema de reporte global de todas las propiedades transferidas y otras transacciones relativas a capital. Además recomendó que las tasas debían ser rebajadas hasta una tasa máxima de 45%.

Las propuestas de Kaldor para introducir los nuevos gravámenes, entre ellos el impuesto al gasto, fue aceptada. Su proposición, sin embargo, fue revisada y adaptada en ciertos alcances y definiciones y también en los esquemas de tasas para varios impuestos. Las tasas de impuestos fueron ajustadas para aplicar una carga impositiva por sobre un “gasto normal” de Rs.36,000 por año. El objetivo del impuesto fue aminorar el gasto más “ostentoso” en consumo.

Varias dificultades administrativas se suscitaron en la aplicación práctica del impuesto al gasto y la principal de ellas era el mantenimiento de registros confiables de gasto. La recaudación generada por el impuesto además estuvo muy por debajo de lo esperado. La recaudación en el año fiscal 1960-61 llegó a los Rs.90.56 lakhs (sic). La instauración del impuesto al gasto fue suspendida para el año fiscal 1962-63 bajo una Acta del Ministerio de Finanzas de 1962. El impuesto al gasto fue aplicado nuevamente en el año fiscal 1964-65. Pero esta vez se redujo la tasa del impuesto, y se eliminaron ciertas exenciones y deducciones que hasta entonces eran admisibles. La recaudación generada por el reformado impuesto al gasto continuó siendo insatisfactoria. Finalmente, el impuesto terminó siendo derogado a contar del año fiscal 1966-67 por un Acta del Ministerio de Hacienda.

No obstante predominar la definición de *ingreso* en los códigos jurídicos del gravamen, en varios países se aplican una serie de franquicias y tratamientos especiales al ahorro, lo que los acerca en una vía menos manifiesta hacia un impuesto al *gasto*, en los hechos. En Chile, por ejemplo, los alivios fiscales que reciben casi todas las formas de ahorro representan el 80% del gasto tributario del IRPF, transformando un IRPF teóricamente de base *ingreso* en un impuesto de base híbrida, que

en algunos casos concretos tiende derechamente a ser un gravamen al *gasto*, con implicancias variadas sobre la equidad, eficiencia y transparencia del gravamen<sup>18</sup>.

### Gasto Tributario en el IRPF

Ahora bien, no sólo el ahorro recibe un tratamiento especial en las legislaciones del IRPF. Ya hemos mencionado en secciones precedentes el tratamiento especial sobre las ganancias de capital y las rentas derivadas de la propiedad de vivienda. Además existe una serie de otros componentes que recibe algún tipo de tratamiento especial, dados por objetivos de eficiencia, equidad, o de política económica. Dadas las dificultades de información, no existen estudios exhaustivos del número, volumen o importancia de todas las franquicias del IRPF para una muestra grande de países. El antecedente cuantitativo más relevante en este sentido está en los informes de gasto tributario, es decir, lo que se deja de recaudar por conceder franquicias en el tributo. Esto comenzó a ser materia de medición a partir de fines de los años 60.

Hoy en día varios países realizan los informes de gasto tributario, evaluando la renuncia fiscal en sus principales impuestos. En su informe de 1998 “Tax Expenditures: Recent Experiences”, la OCDE consignaba hasta ese año al menos 15 países entre sus miembros que elaboraban y publicaban regularmente su estimación de gastos tributarios: EE.UU., Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Portugal y Reino Unido. A nivel latinoamericano, la CEPAL ha sido una de las grandes promotoras en la elaboración de estos informes. Lerda (2002) consigna trabajos sistematizados de medición en Brasil, Argentina, México y Chile.

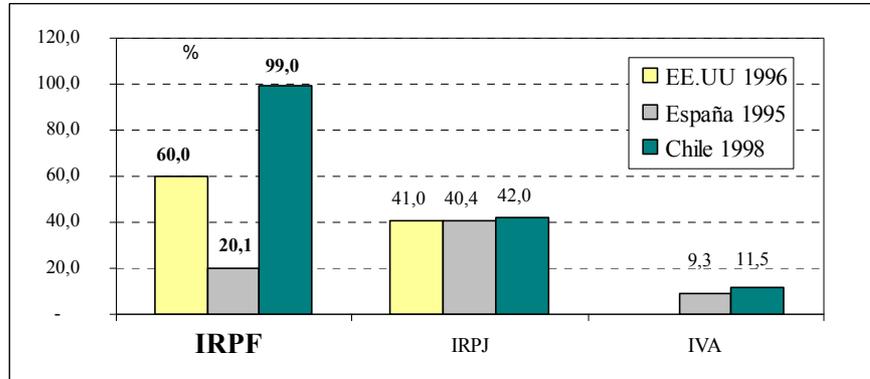
Si bien, las estimaciones de gasto tributario no son comparables entre países, al menos es ilustrativo tener en cuenta que el IRPF concentra una parte no despreciable de lo que se deja de recaudar por otorgar franquicias en el sistema fiscal. A continuación presentamos un gráfico donde se muestra estimaciones de gasto tributario del IRPF para tres países: EE.UU, Chile y España.

---

<sup>18</sup> Un ejemplo es el incentivo que favorece a las personas que ahorran en sus empresas, reteniendo sus utilidades respecto a los asalariados que ahorran parte de sus salarios. En el primer caso, las utilidades retenidas pagan sólo una tasa de 17% (IRPJ), a cuenta del IRPF que corresponderá pagar a la persona cuando retire esas utilidades retenidas. En el segundo caso, el asalariado debe primero pagar su IRPF (con tasa marginal máxima 40%) y luego disponerse a ahorrar. Por esta razón, un gran número de asalariados de altos ingresos optan por crear sociedades y prestar sus servicios intermediados por esa sociedad, a fin de favorecerse de dicho incentivo. La otra cara de la moneda es que algunos autores sostienen que este incentivo, si bien inequitativo, explica el mayor nivel de ahorro en Chile, respecto a otros países de la región.

Gráfico 2

Gasto Tributario en el IRPF: EE.UU, España y Chile  
(Como % de recaudación efectiva de cada gravamen)



Fuente: Para EE.UU. "Estimates of Federal Tax Expenditures 1996". Para España: "Tax Expenditure: Recent Experience" OCDE. Para Chile, estimaciones del Servicio de Impuestos Internos (SII).

Del cuadro anterior se advierte que para EE.UU., el gasto tributario en el IRPF representa cerca de un 60% de la recaudación efectiva del impuesto, mientras que para el IRPJ, la cifra es de un 41% de lo recaudado. En el caso español, el gasto tributario llega a un 20% de la recaudación efectiva en el IRPF y a un 40% de la recaudación efectiva en el IRPJ.

El caso de Chile es el más desproporcionado. En el IRPJ chileno el gasto tributario es del orden de un 42% de lo recaudado, cifra muy similar al de los otros dos países. Pero en el IRPF, el gasto tributario chileno se dispara hasta un 99% de lo recaudado. Ese monto particularmente elevado de franquicias debiera tenerse en cuenta cuando se busca una explicación a la baja potencia recaudatoria del impuesto en países latinoamericanos como Chile. Cifras más recientes de gasto tributario en Chile indican que las reformas emprendidas en el último tiempo parecen haber acentuado la enorme cuantía de renuncia fiscal por franquicias del IRPF.

### 4.3 Unidad de tributación comparada

Al aplicar una determinada unidad de tributación en el IRPF, los sistemas reales también trasuntan su intención en objetivos de equidad, eficiencia y simplicidad. El diseño del impuesto personal puede emplear un sistema individual de tributación, o bien, un sistema conjunto para los matrimonios o las familias, o bien, se les entrega a los contribuyentes la opción de elegir ellos mismos la unidad de tributación. En el capítulo previo, se reseñó la evolución teórica respecto a esta elección y sus implicancias. En lo que sigue se revisarán antecedentes comparativos e históricos respecto a las diferentes opciones adoptadas por los sistemas fiscales reales.

A continuación en la Tabla 4 se muestra una comparación de las unidades de tributación para una muestra de países.

De la segunda columna de la tabla 4, se desprende que los países que están aplicando IRPF individual representan un número mayoritario en la muestra. Si se centra el análisis en los 20 países del G-7 y otros OCDE, se observará que sólo 3 de ellos aplican sistemas de declaración conjunta o familiar obligatoria: Francia, Luxemburgo y Portugal. Otros 4 países aplican declaración conjunta pero ofrecen la opción de declaración conjunta o individual. El resto de 14 países de este subconjunto aplica sistemas de tributación individual. En el caso de los países de Latinoamérica incluidos en la muestra, el panorama se inclina hacia la tributación individual. De los 12 países latinoamericanos (que aplican IRPF), sólo 2 exhiben declaración conjunta. Un aspecto que puede haber influido tal vez de modo indirecto es que en los países en vías de desarrollo, sus diseños tributarios más tempranos eran de tipo cédular, y el mecanismo de declaración más apto para ese diseño era el individual.

La tercera columna permite observar la evolución de los diseños en las últimas tres décadas para los países del G-7 y otros OCDE. Se advierte que 9 países que actualmente cuentan con sistemas de declaración individual venían de operar con sistemas de declaración conjunta o familiar, hasta antes de la década de los 70. Esto es evidencia clara, respecto a la tendencia de los países a dejar de emplear esquemas conjuntos y propiciar otras fórmulas de declaración de carácter individual. El caso más actual de reforma a la unidad de tributación es el de Reino Unido. El IRPF de ese país operaba bajo declaración conjunta hasta 1972. Ese año se lo modificó para hacer optativa la declaración conjunta o individual. En 1990, una nueva reforma terminó por eliminar completamente la declaración conjunta, dejando como mecanismo único de declaración el individual.

Ahora bien, con independencia de la unidad elegida, se detecta en la mayoría de los países desarrollados el uso de herramientas de alivio fiscal para los matrimonios. Como se ve en la cuarta columna, estos alivios toman la forma de créditos, deducciones, fraccionamiento de rentas, o escalas impositivas diferenciadas. Un ejemplo de este último tipo se da en EE.UU., dónde el IRPF admite cuatro esquemas impositivos (casados con declaración conjunta, casados con declaración separada, solteros, y solteros con cargas familiares legales). Sólo en Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda no se ofrece ningún tipo de alivio fiscal matrimonial.

Tabla 4: Unidad de Tributación del IRPF - Año 2000

| País                  | Unidad de Tributación <sup>a</sup> | Cambios desde 1970   | Alivio fiscal para Matrimonio                                     | Reducción del alivio fiscal si el cónyuge tiene empleo remunerado   | Transferir beneficios o créditos no usados entre cónyuges  | Tratamiento del ingreso no sujeta                        |
|-----------------------|------------------------------------|--|---|---|--|--|
| <b>EEU</b>            |                                    |  |   |   |  |  |
| Alemania              | OPCIONAL                           | Negativa   | Fracionamiento de renta   | No  | Si   | Agregado   |
| Canadá                | INDIVIDUAL                         | Negativa   | Crédito   | El crédito se reduce si el ingreso neto excede de una cantidad fija | Si   | Separado   |
| EE.UU.                | OPCIONAL                           | Negativa   | Diferentes exenciones tributarias                                 | No  | Si   | Separado o Agregado                                      |
| Francia               | CONJUNTA/FAMILIAR                  | Negativa   | Fracionamiento de renta   | No  | Si   | Agregado   |
| Italia                | INDIVIDUAL                         | En 1970 pasó de conjunta a individual                        | Crédito   | El crédito se reduce si el ingreso neto excede de una cantidad fija | Si   | Separado   |
| Japón                 | INDIVIDUAL                         | Negativa   | Deducción   | Si  | Si   | Separado   |
| Reino Unido           | INDIVIDUAL                         | En 1970 pasó de conjunta a opcional y en 1998 a individual   | Esposa aplica deducción sólo si están casados legalmente          | No  | Si, sólo por la parte no sujeta de deducción matrimonial   | Separado   |
| <b>Otros OECD</b>     |                                    |  |   |   |  |  |
| Australia             | INDIVIDUAL                         | Negativa   | Crédito   | El crédito se reduce si el ingreso neto excede de una cantidad fija | Si, sólo por la parte no sujeta de otros pensionados       | Separado   |
| Austria               | INDIVIDUAL                         | En 1970 pasó de conjunta a individual                        | Crédito   | Si  | Si   | Separado   |
| Bélgica               | INDIVIDUAL                         | En 1989 pasó de conjunta por ingreso individual a individual | Alivio retroactivo por vía de aplicación de deducción matrimonial | Si  | Si   | Agregado   |
| Corea                 | INDIVIDUAL                         | Negativa   | --  | --  | --   | --   |
| Dinamarca             | INDIVIDUAL                         | En 1970 pasó de conjunta a individual                        | Si  | No aplica   | Si   | Agregado. Ingreso se divide según esta de capital de c/a |
| España                | OPCIONAL                           | En 1989 pasó de conjunta a opcional por renta 1988           | Crédito   | Si  | Si   | Agregado o Separado                                      |
| Finamia               | INDIVIDUAL                         | En 1970 pasó de conjunta a individual                        | Si  | No aplica   | Si   | Separado   |
| Grecia                | INDIVIDUAL                         | Negativa   | Deducción   | Si  | Si   | Separado   |
| Irlanda               | OPCIONAL                           | Permitir fraccionamiento a partir de 1980                    | Fracionamiento de renta   | Si  | Si   | Agregado   |
| Luxemburgo            | CONJUNTA/FAMILIAR                  | Negativa   | Fracionamiento de renta   | Si  | Si   | Agregado   |
| México                | INDIVIDUAL                         | Negativa   | --  | --  | --   | --   |
| Nueva Zelanda         | INDIVIDUAL                         | En 1971 pasó de conjunta a individual                        | Si  | No aplica   | Si   | Separado   |
| Países Bajos          | INDIVIDUAL                         | En 1975 pasó de conjunta a individual                        | Deducción   | Si  | Si   | Agregado. Ingresos asignados a cónyuge cuyo renta sujeta |
| Portugal              | CONJUNTA/FAMILIAR                  | En 1989 pasó de sistema común a familiar                     | Fracionamiento de renta   | Si  | Si   | Agregado   |
| Suecia                | INDIVIDUAL                         | En 1971 pasó de conjunta a individual                        | Crédito   | Si  | Si   | Separado   |
| <b>Estados Unidos</b> |                                    |  |   |   |  |  |
| Argentina             | INDIVIDUAL                         | --   | --  | --  | --   | --   |
| Bolivia               | INDIVIDUAL                         | --   | --  | --  | --   | --   |
| Brazil                | CONJUNTA/FAMILIAR                  | --   | --  | --  | --   | --   |
| Chile                 | INDIVIDUAL                         | Negativa   | Si  | No aplica   | Si, si ciertos casos. Permite declaración de gains heri un | Agregado. Ingresos asignados al esposo.                  |
| Colombia              | INDIVIDUAL                         | --   | --  | --  | --   | --   |
| Costa Rica            | INDIVIDUAL                         | --   | --  | --  | --   | --   |
| Ecuador               | INDIVIDUAL                         | --   | --  | --  | --   | --   |
| Costa Rica            | INDIVIDUAL                         | --   | --  | --  | --   | --   |
| Guatemala             | INDIVIDUAL                         | --   | --  | --  | --   | --   |
| Honduras              | INDIVIDUAL                         | Negativa   | --  | --  | --   | --   |
| Paraguay              | OPCIONAL                           | --   | --  | --  | --   | --   |
| Perú                  | OPCIONAL                           | --   | --  | --  | --   | --   |
| Uruguay               | OPCIONAL                           | --   | --  | --  | --   | --   |
| Venezuela             | CONJUNTA/FAMILIAR                  | --   | --  | --  | --   | --   |
| <b>Asia-Pacífico</b>  |                                    |  |   |   |  |  |
| China                 | INDIVIDUAL                         | --   | --  | --  | --   | --   |
| India                 | INDIVIDUAL                         | --   | --  | --  | --   | --   |
| Malasia               | OPCIONAL                           | --   | --  | --  | --   | --   |
| Singapur              | OPCIONAL                           | --   | --  | --  | --   | --   |

Fuentes: Actualización propia al año 2000 del estudio de Sobley (1995), para el caso de España "The Tax Decisions Position of Production Workers", OECD (1991). Países de América Latina y Asia-Pacífico se elabora en base a antecedentes de Países Bajos/Cooperación "Worldwide Taxation: Individual Taxes 2000-2001".

- Nota:  
 a. Países son clasificados de acuerdo a la impresión sobre rentas del trabajo.  
 b. Malasia: Las ganancias de la esposa pueden ser tributadas separadamente de los del marido, pero ella puede elegir tributar de manera conjunta, si se establece a ciudadanía conjunta.

Entre las otras características consignadas en la Tabla 4, se indica una cierta disparidad en el beneficio de permitir trasladar concesiones o créditos fiscales de un cónyuge al otro, y en el tratamiento de las rentas no salariales. Respecto al primer punto, algunos países que admiten la transferencia imponen ciertas limitaciones. Respecto al segundo punto, llama la atención que en el caso de Chile la legislación del IRPF aún mantenga un resabio discriminatorio de género, bajo el régimen de sociedad conyugal, puesto que los ingresos de capital obtenidos por la cónyuge mujer deben adicionarse a las respectivas rentas del cónyuge hombre, incluso si la primera es la perceptora única o principal de la renta.

Otro aspecto del que no se dispone de información y que está cobrando relevancia, es el que dice relación con las parejas que cohabitan y en particular con las parejas del mismo sexo que cohabitan. Es posible pensar que, en la medida que estas uniones en el futuro comiencen a ser más aceptadas, los países con declaración familiar o conjunta enfrentarán más dificultades para ofrecer un tratamiento equitativo y eficiente, que aquellos que eligieron unidades individuales.

#### **4.4 Estructura de tasas comparada**

##### *Tasas marginales y tramos de aplicación. Año 2002*

A continuación en la Tabla 5, se ofrece una comparación de países en relación con la tasa marginal máxima del IRPF, el número de tramos, y el tramo de tasa cero en la escala de tasas impositivas de la legislación. Las primeras columnas de la Tabla 5 indican la tasa marginal máxima del IRPF. Esta variable es a menudo considerada como un indicador del grado de distorsión relativa que genera una determinada estructura impositiva sobre las decisiones personales de ahorrar y de cuánto trabajar.

Tabla 5: IRPF: Tasa marginal máxima, número de tramos y escala del IRPF - Año 2002

| País                 | Gob. Central<br>%  | Gob. Locales<br>%            | Consolidada<br>%  | Nro. Tramos <sup>a</sup><br>% | Tramo Escala 0 <sup>**</sup><br>US\$ | PIB per cápita<br>US\$ ppc | Tramo Escala 0 <sup>**</sup> como<br>% del PIB per cápita |
|----------------------|--------------------|------------------------------|-------------------|-------------------------------|--------------------------------------|----------------------------|---|
| <b>G-7</b>           |                    |                              |                   |                               |                                      |                            |   |
| Alemania             | 51,17 <sup>a</sup> | 0                            | 51,17             | 4 <sup>b</sup>                | 6.542                                | 26.600                     | 24,6  |
| Canadá               | 29,0               | 17,4 (Ontario) <sup>c</sup>  | 46,4              | 5                             | 4.793                                | 29.400                     | 16,3  |
| EE.UU.               | 39,1               | 10,44 (N. York) <sup>d</sup> | 49,5              | 5                             | 0                                    | 36.300                     | 0,0   |
| Francia <sup>e</sup> | 52,75              | 0                            | 52,75             | ...                           | ...                                  | 25.700                     | ...   |
| Italia               | 45,0               | 2,3 <sup>f</sup>             | 47,3              | 5                             | 0                                    | 25.000                     | 0,0   |
| Japón                | 37,0               | 0 <sup>g</sup>               | 37,0              | 4                             | 0                                    | 28.000                     | 0,0   |
| Reino Unido          | 40,0               | 0                            | 40,0              | 3                             | 0                                    | 25.300                     | 0,0   |
| <i>Promedio</i>      | <i>42,0</i>        |                              | <i>46,3</i>       | <i>4,3</i>                    |                                      | <i>28.284</i>              |   |
| <b>Otros OCDE</b>    |                    |                              |                   |                               |                                      |                            |   |
| Australia            | 47,0               | 0                            | 47,0              | 5                             | 3.045                                | 27.000                     | 11,3  |
| Austria              | 50,0               | 0,0                          | 50,0              | 5                             | 3.291                                | 27.700                     | 11,9  |
| Bélgica              | 52,0               | 8,5                          | 60,5              | 6                             | 4.955                                | 29.000                     | 17,1  |
| Corea                | 36,0               | 3,6 <sup>h</sup>             | 39,6              | 4                             | 0                                    | 19.400                     | 0,0   |
| Dinamarca            | 15,0               | 32,55                        | 47,6              | 3                             | 0                                    | 29.000                     | 0,0   |
| España               | 32,16              | 15,84 <sup>i</sup>           | 48,0              | 6                             | 0                                    | 20.700                     | 0,0   |
| Finlandia            | 37,0               | 19,0 (Helsinki) <sup>j</sup> | 56,0              | 6                             | 10.345                               | 26.200                     | 39,5  |
| Grecia               | 40,0               | 0,0                          | 40,0              | 5                             | 6.691                                | 19.000                     | 35,2  |
| Irlanda              | 42,0               | 0,0                          | 42,0              | 2                             | 0                                    | 28.500                     | 0,0   |
| Luxemburgo           | 38,0               | 1,0 <sup>k</sup>             | 39,0              | nó                            | 8.316                                | 44.000                     | 20,0  |
| México               | 40,0               | 0                            | 40,0              | 10                            | 0                                    | 9.000                      | 0,0   |
| Nueva Zelanda        | 39,0               | 0                            | 39,0              | 3                             | 0                                    | 19.500                     | 0,0   |
| Países Bajos         | 52,0               | 0,0                          | 52,0              | 4                             | 0                                    | 26.900                     | 0,0   |
| Portugal             | 40,0               | 0                            | 40,0              | 6                             | 0                                    | 18.000                     | 0,0   |
| Suecia               | 25,0               | 31,0                         | 56,0              | 3                             | 0                                    | 25.400                     | 0,0   |
| <i>Promedio</i>      | <i>39,0</i>        |                              | <i>46,4</i>       | <i>4,9</i>                    |                                      | <i>24.620</i>              |   |
| <b>Latinoamérica</b> |                    |                              |                   |                               |                                      |                            |   |
| Argentina            | 35,0               | 0                            | 35,0              | 7                             | 0                                    | 10.200                     | 0,0   |
| Bolivia              | 13,0               | 0                            | 13,0              | 1                             | 0                                    | 2.600                      | 0,0   |
| Brasil               | 27,5               | 0                            | 27,5              | 3                             | 5.290                                | 7.400                      | 71,5  |
| Chile                | 40,0 <sup>l</sup>  | 0                            | 40,0 <sup>l</sup> | 8 (A.T. 2004) <sup>l</sup>    | 6.911                                | 10.000                     | 69,1  |
| Colombia             | 35,0               | 0                            | 35,0              | 4                             | 8.009                                | 6.300                      | 127,1   |
| Costa Rica           | 25,0               | 0                            | 25,0              | 5                             | 3.499                                | 8.500                      | 41,2  |
| Ecuador              | 25,0               | 0                            | 25,0              | 6                             | 6.200                                | 3.000                      | 206,7   |
| Guatemala            | 31,0               | 0                            | 31,0              | 4                             | 0                                    | 3.700                      | 0,0   |
| México               | 40,0               | 0                            | 40,0              | 10                            | 0                                    | 9.000                      | 0,0   |
| Nicaragua            | 25,0               | 0                            | 25,0              | 5                             | 3.943                                | 2.500                      | 157,7   |
| Panamá               | 30,0               | 0                            | 30,0              | 11                            | 3.000                                | 5.900                      | 50,8  |
| Paraguay             | 0,0                | 0                            | 0,0               | no aplica                     | no aplica                            | 4.600                      | no aplica   |
| Perú                 | 27,0               | 0                            | 27,0              | 4                             | 6.043                                | 4.800                      | 125,9   |
| Uruguay              | 0,0                | 0                            | 0,0               | no aplica                     | no aplica                            | 9.200                      | no aplica   |
| Venezuela            | 34,0               | 0                            | 34,0              | 3                             | 0                                    | 6.100                      | 0,0   |
| <i>Promedio</i>      | <i>25,8</i>        |                              | <i>25,8</i>       | <i>5,1</i>                    |                                      | <i>6.253</i>               |   |
| <b>Asia-Pacífico</b> |                    |                              |                   |                               |                                      |                            |   |
| Corea                | 36,0               | 3,6 <sup>h</sup>             | 39,6              | 4                             | 0                                    | 19.400                     | 0,0   |
| Indonesia            | 35,0               | 0                            | 35,0              | 5                             | 0                                    | 3.100                      | 0,0   |
| Malasia              | 28,0               | 0                            | 28,0              | 6                             | 13.158                               | 9.300                      | 141,5   |
| Singapur             | 26,0               | 0                            | 26,0              | 3                             | 19.512                               | 24.000                     | 81,3  |
| <i>Promedio</i>      | <i>31,3</i>        |                              | <i>32,2</i>       | <i>5,8</i>                    |                                      | <i>13.950</i>              |   |

Fuente: "Worldwide Summaries: Individual Taxes 2002-2003", PriceWaterhouseCoopers.

Notas:

- a Alemania: tramo de 43,5% y sobretasa de solidaridad de 5,5%.  
b Alemania: Un tramo opera con una función de tasas bajo progresión geométrica.  
c Canadá: Provincia de Ontario aplica tramo de 11,10% y sobretasa de 30%.  
d EE.UU.: Estado de Nueva York: tramo de 6,85% y ciudad de NY: tramo de 3,592%.  
e Francia: La fuente de información es Invest in France Agency 2002 (www.afi.fr).  
f Italia: Considera tramo regional de 1,4% y municipal de 0,9%.  
g Japón: Prefecturas y municipios pueden cobrar suma alzada (máx: 4.000 yenes).  
\* Corresponde al IRPF del gobierno central. El tramo exento se incluye en la cuenta

- h Corea: Sobretasa de 10% sobre tasa a nivel del gobierno central, por la ciudad o provincia.  
i España: Considera tasa marginal máxima regional de 15,84%.  
j Finlandia: Incluye impuesto local (16,5%), impuesto de iglesia (1%) y seguro enfermedad (1,5%).  
k Luxemburgo: Ingreso de solidaridad de 2,5% sobre el impuesto determinado.  
l Chile: Rige a contar de año tributario 2004.  
\*\* Corresponde IRPF del gobierno central. En los casos indicados con tramo escala cero no significa necesariamente que contribuyentes de menores rentas paguen impuesto. Falta considerar créditos, exenciones, etc., los que determinan el tramo exento efectivo.

Se suele afirmar que son generalmente las personas de más altos ingresos o de mayores habilidades laborales las que están afectas a la tasa marginal máxima, de ahí la importancia de conocer el impacto relativo del IRPF sobre esos agentes económicos<sup>19</sup>. También se suele consignar como un indicativo, aunque rudimentario, de la progresividad de la estructura. Tasas marginales máximas más bajas tienden a ser asociadas con esquemas menos equitativos verticalmente, y viceversa.

Analizando la columna de tasa marginal máxima consolidada, se distingue claramente una diferencia por submuestras. Mientras que en el G-7 y los otros países OCDE, la tasa marginal máxima promedia un 46%, en los países de Latinoamérica ese valor promedio está 20 puntos más abajo, llegando a un 26%. En este sentido, también se debe prestar atención al hecho de que varios de los países desarrollados disponen además de un IRPF a nivel subnacional aplicado por el estado, provincia o ciudad, lo cual incrementa la tasa marginal máxima consolidada de un contribuyente. Por su parte, en los países de Asia-Pacífico, el promedio de tasa marginal máxima está en un nivel intermedio, llegando a un 32%. Los países de esta submuestra comparten con América Latina la característica de no utilizar IRPF a nivel subnacional.

La evidencia anterior también parece sugerir algún grado de influencia entre el menor nivel de las tasas impositivas en Latinoamérica y su menor volumen recaudatorio en la imposición personal, respecto a las otras submuestras. A nivel específico por países, por ejemplo, entre los desarrollados incluidos en el análisis, 6 países aparecen con tasas marginales máximas consolidadas iguales o superiores al 50% (Alemania, Francia, Austria, Bélgica, Finlandia y Suecia). En la submuestra latinoamericana ningún país aplica una tasa marginal máxima por encima del 40%, siendo ese valor el máximo regional de Chile y México. Pero la característica más inusual de la región es el hecho de que haya dos países, Uruguay y Paraguay, que no apliquen IRPF<sup>20</sup>. En las otras agregaciones regionales, no aparece ningún país que aplique tasa cero y, de hecho, la tasa marginal máxima más baja es la de Singapur que llega a 26%.

También en la Tabla 5, se muestra en las últimas cuatro columnas una información respecto de los tramos que componen el esquema legal del IRPF. Si se observa el número de tramos se observará una cierta coincidencia en el número promedio de tramos en las diferentes submuestras. En el caso del G-7 y otros OCDE el número promedio de tramos está entre 4 y 5. Con excepción de Francia y México, el que más tramos exhibe tiene 6. En los países latinoamericanos, el número promedio es cercano a ese último valor. A nivel de países, sin embargo, hay una mayor varianza en el caso latinoamericano, ya que algunos como México, Panamá, Chile y Venezuela, tienen 8 o más tramos. Este antecedente, de acuerdo a la teoría, da cuenta de una mayor búsqueda de progresividad pero al mismo tiempo es una señal de mayor complejidad para cumplir y para controlar, lo que puede hacer más vulnerable el impuesto a la elusión y evasión fiscal.

Finalmente, se indica en la tabla el valor del tramo de ingreso inicial a tasa cero, en monto y como porcentaje del PIB per cápita de cada país. Aunque este es un antecedente señalado en la estructura legal de las tasas del impuesto, evidentemente, no refleja el tramo efectivo de la legislación, ya que

---

<sup>19</sup> En la teoría macroeconómica, las decisiones de optimización de los agentes están determinadas por las rentabilidades o productividades *marginales* pertinentes, antes por sus valores medios. Luego, el factor fiscal también cobra efecto en sus decisiones a través de su carga impositiva *marginal*.

<sup>20</sup> Si bien no es el tema de este trabajo, en ambos países se observarían condiciones óptimas, a la luz de la teoría analizada en el capítulo anterior, respecto las decisiones de ahorro salarial o de disposición marginal al trabajo.

falta considerar todos los créditos, deducciones, exoneraciones y demás alivios fiscales del IRPF presentes en los códigos de cada país. En la sección subsiguiente se presenta un estudio que intenta aplicar estos mecanismos.

### *Tasas marginales y tramos de aplicación. Evolución comparada 1980-2002*

La estructura de tasas del IRPF es el aspecto que con mayor frecuencia se somete a modificación, recibiendo además tales cambios una fuerte sonoridad pública. En EE.UU. se computan más de 12 estructuras distintas de tasas en el IRPF en un período de 70 años<sup>21</sup>, lo que resulta en una estructura diferente por cada 6 años. En un país latinoamericano como Chile, cuya legislación fiscal debe estar entre las más estables de la región, el promedio en el período 1980-2000 arroja una estructura diferente de tasas cada 4 años. Esos ejemplos prueban que la estructura de tasas del IRPF es una herramienta frecuente de los gobiernos para hacer política fiscal.

A continuación en la tabla 6, se computa la tasa marginal máxima y el número de tramos del IRPF en tres años, 1980, 1990 y 2003.

Respecto a la tasa marginal máxima, ha existido en las últimas décadas una tendencia generalizada a reducirla, mostrando convergencia en este punto tanto la política fiscal de países desarrollados como la de países en vías de desarrollo. En el G-7, la tasa marginal promedio de 1980 era de 58%; en los otros OCDE era de 65%; y en América Latina era de 46%. Ya en 1990, habían descendido esos promedios a 51%, tanto para G-7 como para los otros OCDE, y a 32% para Latinoamérica. Y hoy, esos valores promedio de 1990 están alrededor de 5 puntos aún más abajo. El caso de Japón resulta particularmente llamativo. En 1980, su IRPF aplicaba una de las tasas marginales máximas más elevadas internacionalmente, ascendente a un 70%. No obstante hoy, el IRPF japonés aplica sólo un 37%, lo que incluso lo pone como el menos gravoso a nivel de las economías desarrolladas. En el contexto latinoamericano, el caso más drástico de reducción estructural está en Bolivia que pasó de una tasa marginal máxima de 48% en 1980, a su nivel actual de 13%.

Respecto a los tramos del impuesto, se distingue igualmente un patrón internacional hacia la reducción de los mismos. Países desarrollados y en desarrollo, por igual, reestructuraron sus gravámenes personales aminorando ostensiblemente el número de tramos de ingreso. En 1980, los IRPF contaban en promedio con unos 14 o 15 tramos. En la actualidad, la media internacional no excedería de 6 tramos.

Las dos tendencias patentemente detectadas (la reducción de tramos y la rebaja de las tasas marginales máximas) reflejan la intención de la política fiscal de simplificar por una parte el gravamen y de aminorar, por otra, las distorsiones económicas de sus tasas máximas. En el camino se ha reducido el rol progresivo del IRPF, sin abandonarlo por cierto, y se ha buscado contrapesar la consiguiente caída de la capacidad recaudatoria del impuesto personal, por la vía de recortar también algunos alivios fiscales y combatir el fraude fiscal. Esta ecuación parece haber materializado con más efectividad en los países G-7, otros OCDE, y Asia-Pacífico, que en los países del subcontinente americano. Como señalamos antes, la presión fiscal del IRPF se mantuvo o aumentó en todas las submuestras salvo la de América Latina, cuya presión fiscal del IRPF se redujo de 1,1% a 0,8% del PIB.

---

<sup>21</sup> Bankman y Griffith (1987).

Tabla 6: IRPF: Tasa marginal máxima y número de tramos – Evolución 1980-2002

| País                    | Tasa Marginal Máxima* |             |                   | Nro. Tramos**  |                |                            |
|-------------------------|-----------------------|-------------|-------------------|----------------|----------------|----------------------------|
|                         | 1980<br>%             | 1990<br>%   | 2002<br>%         | 1980           | 1990           | 2002**                     |
| <b>G-7</b>              |                       |             |                   |                |                |                            |
| Alemania                | 56,0                  | 53,0        | 51,2a             | 4 <sup>b</sup> | 4 <sup>b</sup> | 4 <sup>b</sup>             |
| Canadá                  | 51,0                  | 48,0        | 46,4c             | 13             | 3              | 5                          |
| EE.UU.                  | 50,0                  | 45,0        | 49,5d             | 14             | 5              | 5                          |
| Francia <sup>e</sup>    | 60,0                  | 57,0        | 52,75e            | 13             | 12             | añ                         |
| Italia                  | 62,0                  | 50,0        | 47,3f             | 32             | 7              | 5                          |
| Japón                   | 70,0                  | 65,0        | 37,0g             | 15             | 5              | 4                          |
| Reino Unido             | 60,0                  | 40,0        | 40,0              | 6              | 3              | 3                          |
| <b>Promedio</b>         | <b>58,4</b>           | <b>51,1</b> | <b>46,3</b>       | <b>14</b>      | <b>6</b>       | <b>4</b>                   |
| <b>Otros OCDE</b>       |                       |             |                   |                |                |                            |
| Australia               | 60,0                  | 47,0        | 47,0              | 6              | 5              | 5                          |
| Austria                 | 62,0                  | 50,0        | 50,0              | 11             | 5              | 5                          |
| Bélgica                 | 72,0                  | 55,0        | 60,5              | 20             | 7              | 6                          |
| Corea                   | 67,0                  | 54,0        | 39,6h             | 17             | 8              | 4                          |
| Dinamarca               | 73,0                  | 68,0        | 47,6              | 3              | 3              | 3                          |
| España                  | 65,0                  | 56,0        | 48,0i             | 28             | 16             | 6                          |
| Finlandia               | 68,0                  | 59,0        | 56,0j             | 12             | 6              | 6                          |
| Grecia                  | 60,0                  | 50,0        | 40,0              | 16             | 9              | 5                          |
| Irlanda                 | 65,0                  | 53,0        | 42,0              | 6              | 3              | 2                          |
| Luzemburgo              | 57,0                  | 56,0        | 39,0k             | 22             | 24             | añ                         |
| México                  | 55,0                  | 35,0        | 40,0              | 27             | 6              | 10                         |
| Nueva Zelanda           | 60,0                  | 33,0        | 39,0              | 5              | 2              | 3                          |
| Países Bajos            | 72,0                  | 60,0        | 52,0              | 12             | 3              | 4                          |
| Portugal                | no aplica             | 40,0        | 40,0              | no aplica      | 5              | 6                          |
| Suecia                  | 75,0                  | 50,0        | 56,0              | 18             | 2              | 3                          |
| <b>Promedio</b>         | <b>63,1</b>           | <b>51,1</b> | <b>46,4</b>       | <b>15</b>      | <b>7</b>       | <b>5</b>                   |
| <b>Latinoamérica***</b> |                       |             |                   |                |                |                            |
| Argentina               | 45,0                  | 30,0        | 35,0              | ...            | ...            | 7                          |
| Bolivia                 | 48,0                  | 10,0        | 13,0              | ...            | ...            | 1                          |
| Brasil                  | 55,0                  | 25,0        | 27,5              | ...            | ...            | 3                          |
| Chile                   | 60,0                  | 50,0        | 40,0 <sup>l</sup> | 9              | 8              | 3 (A.T. 2004) <sup>l</sup> |
| Colombia                | 56,0                  | 30,0        | 35,0              | ...            | ...            | 4                          |
| Costa Rica              | 50,0                  | 25,0        | 25,0              | ...            | ...            | 5                          |
| Ecuador                 | 50,0                  | 25,0        | 25,0              | ...            | ...            | 6                          |
| Guatemala               | 58,0                  | 34,0        | 31,0              | ...            | ...            | 4                          |
| México                  | 55,0                  | 35,0        | 40,0              | 27             | 6              | 10                         |
| Nicaragua               | 50,0                  | 60,0        | 25,0              | ...            | ...            | 5                          |
| Panamá                  | 56,0                  | 56,0        | 30,0              | ...            | ...            | 11                         |
| Paraguay                | 0,0                   | 30,0        | 0,0               | ...            | ...            | -                          |
| Perú                    | 56,0                  | 37,0        | 27,0              | ...            | ...            | 4                          |
| Uruguay                 | 0,0                   | 0,0         | 0,0               | ...            | ...            | -                          |
| Venezuela               | 45,0                  | 30,0        | 34,0              | ...            | ...            | 8                          |
| <b>Promedio</b>         | <b>45,6</b>           | <b>31,6</b> | <b>25,8</b>       |                |                | <b>5,8</b>                 |
| <b>Asia-Pacífico</b>    |                       |             |                   |                |                |                            |
| Corea                   | 67,0                  | 54,0        | 39,6h             | 17             | 8              | 4                          |
| Indonesia               | ...                   | ...         | 35,0              | ...            | ...            | 5                          |
| Malasia                 | ...                   | ...         | 28,0              | ...            | ...            | 6                          |
| Singapur                | ...                   | ...         | 26,0              | ...            | ...            | 8                          |
| <b>Promedio</b>         |                       |             | <b>32,2</b>       |                |                | <b>5,8</b>                 |

Fuentes: Recopilación propia en base a distintas fuentes Año 2002: PricewaterhouseCoopers "Worldwide Summaries: Individual Taxes 2002-2003".

Año 1980: Álvarez, Alonso, Gago y González (2001) "Tendencias Recientes de la Fiscalidad Internacional", Papeles de Economía Española

Nº87 y 88, I.E.F., Latinoamérica: C. Fita (1993) "La Reforma Tributaria en América Latina en la década de los años 80".

Notas:

a Alemania: tramo de 48,5% y sobretasa de solidaridad de 5,5%.

b Alemania: Un tramo opera con una función de tasas bajo progresión geométrica.

c Canadá: Provincia de Ontario aplica tramo de 11,16% y sobretasa de 36%.

d EE.UU.: Estado de Nueva York tramo de 6,85% y ciudad de Nueva York: tramo de 3,592%.

e Francia: La fuente de información es Invest in France Agency 2002 ([www.aifi.fr](http://www.aifi.fr)).

f Italia: Considera tramo regional de 1,4% y municipal de 0,9%.

\* Corresponde al IRPF del gobierno general (Ver tabla anterior).

\*\* Corresponde al IRPF del gobierno central. El tramo de tasa cero se incluye en la cuenta.

\*\*\* Primera columna datos corresponde a 1979 y segunda columna a 1991, excepto Chile y México.

g Japón: Prefecturas locales y municipios pueden cobrar suma alzada con máx. de 4.000 yenes.

h Corea: Sobretasa de 10% sobre tasa a nivel del gobierno central, por la ciudad o provincia.

i España: Considera tasa marginal máxima regional de 15,84%.

j Finlandia: Incluye impuesto local (16,5%), impuesto de iglesia (1%) y seguro enfermedad (1,5%).

k Luxemburgo: Impuesto de solidaridad de 2,5% sobre el impuesto determinado.

l Chile: Rige a contar de año tributario 2004.

### Un ejercicio integral: Progresividad comparada en el IRPF

La comparación registrada en las tablas anteriores no considera el nivel de rentas en que se empiezan a aplicar las tasas marginales máximas, ni la existencia de exenciones, rebajas, créditos, y demás alivios tributarios que reducen la obligación tributaria personal. Por esto resulta apropiado comparar el impuesto personal, tomando en cuenta dichos elementos. A continuación, se presentan los resultados obtenidos en un ejercicio integral de comparación de cuánto paga en IRPF una familia que hace uso de los créditos y alivios generales disponibles en el IRPF. El análisis se realiza en diferentes países y bajo diferentes escenarios de renta, expresando el pago de IRPF como fracción del ingreso familiar, esto es, como la *tasa media* familiar del impuesto.

La estimación que se presenta en esta oportunidad corresponde a una actualización al año 1999 de la investigación que los propios autores de esta monografía llevaron a cabo en el año 1995 para la Subdirección de Estudios del SII de Chile<sup>22</sup>. Entre los supuestos más relevantes está el considerar a una familia residente en el país, compuesta por un matrimonio legal y dos hijos menores dependientes, con ingresos sólo de origen doméstico. Además se considera que los contribuyentes soportan íntegramente el pago del impuesto (cero evasión). El análisis considera dos tipos de familia, tipo A y tipo B, con las siguientes características:

Familia tipo A : En la familia tipo A, la totalidad del ingreso bruto familiar es aportado sólo por uno de los cónyuges y el 100% de su ingreso corresponde a un salario pecuniario obtenido como trabajador dependiente.

Familia tipo B: En la familia tipo B, un 75% del ingreso bruto familiar es aportado por el contribuyente principal, cuyo ingreso se compone en un 88% de salario pecuniario como trabajador dependiente, en un 9% de una ganancia de capital accionaria realizada (acogible a franquicia, si la hay), y el 3% restante a un interés pagado por un depósito bancario (acogible a franquicia, si la hay). El contribuyente secundario, que aporta el 25% restante, obtiene la totalidad de su renta en la forma de un salario pecuniario como trabajador dependiente.

---

<sup>22</sup> En esa oportunidad se contó con la ayuda de los corresponsales del CIAT. En el caso de los países no miembros del CIAT incluidos en el ejercicio, el cálculo realizado fue enviado a través de los encargados económicos de las embajadas en Chile, quienes lo canalizaron a las administraciones tributarias respectivas. En todos los casos se revisó la interpretación que se hizo de la ley del IRPF de cada país y se corrigieron las estimaciones. Los errores que aún subsistan tanto en la estimación original como en la actualización a 1999, siguen siendo de exclusiva responsabilidad de los autores de esta monografía.

Gráfico 3a: IRPF: Tasa media. Familia tipo A – 1999

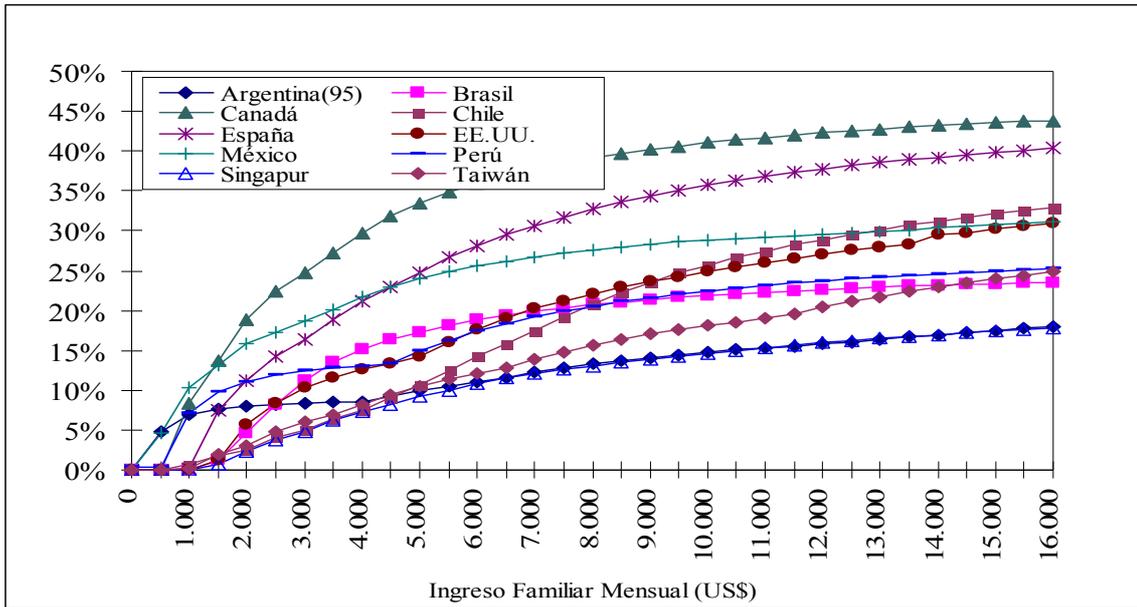
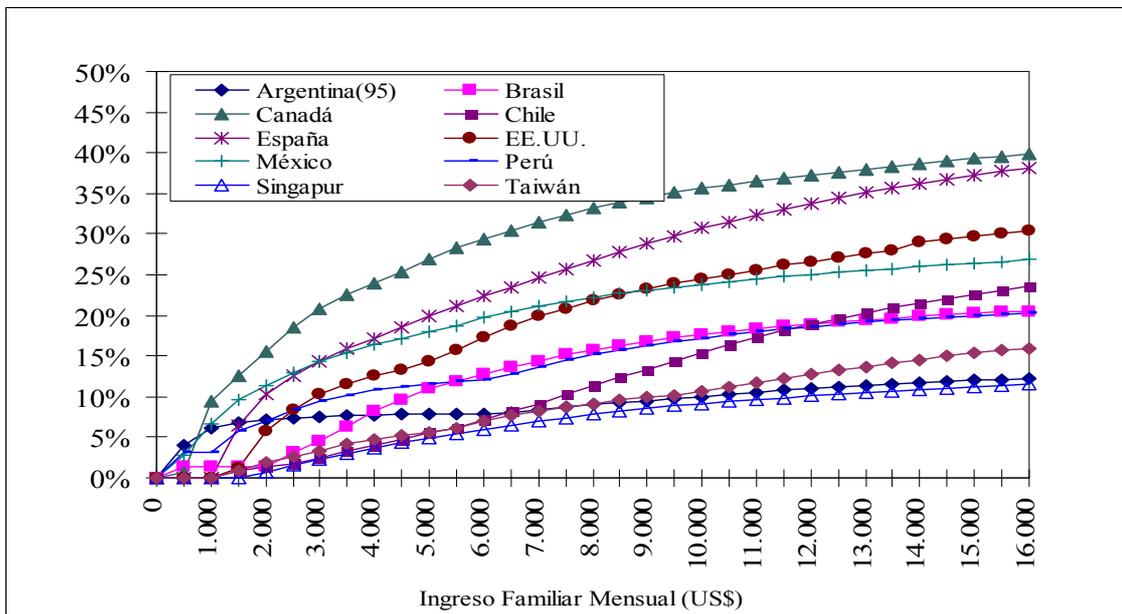


Gráfico 3b: IRPF: Tasa media. Familia tipo B – 1999



Fuente gráficos 3a-b:

Elaboración propia en base a información de PriceWaterhouse (2000) "Individual Taxes" y a consultas directas a las administraciones tributarias de los países.

Notas gráficos 3a-b:

En Argentina y España, dónde existían impuestos sobre los activos personales, estos no fueron incluidos en el cálculo. En Canadá y EE.UU., los impuestos locales fueron incluidos, con excepción de los impuestos de ciudad en el caso de EE.UU. En España y EE.UU., frente al opcional entre declaración conjunta e individual, se consideró la declaración de menor impuesto.

El ejercicio anterior permite comparar la progresividad relativa de 10 sistemas de IRPF, valuando su tasa media efectiva para un rango continuo de ingreso bruto familiar<sup>23</sup>.

Como muestra el primer gráfico, una familia tipo A que gana US\$500 por mes debería pagar impuesto mayor que cero tras aplicar tasas impositivas, créditos y demás alivios fiscales sólo en el caso de Argentina, México, y Perú. En los restantes países de la muestra, el IRPF sería nulo en ese rango de ingreso. Ya cuando la familia tipo A obtiene US\$1.000 por mes, se empieza a cobrar un IRPF no nulo en la mayoría de sistemas, salvo en el caso de Brasil, EE.UU., y Singapur, dónde aún ese ingreso está amparado por la exención efectiva. Para este nivel de ingreso, el mayor impuesto está en el IRPF de México y Canadá, dónde la familia paga una tasa media de 10,3% y de 8,3% del ingreso bruto familiar, respectivamente. A medida que se avanza sucesivamente en el nivel de ingreso, se empiezan a diferenciar con mayor intensidad las tasas medias entre países.

En un primer grupo de altas tasas medias, se halla el IRPF de Canadá y de España. El IRPF canadiense es el de mayor tasa media de la muestra desde los US\$2.000 en adelante. La tasa media del IRPF español inicialmente más moderada se eleva paulatinamente y pasa a ser el segundo de mayor cuantía a contar de los US\$5.500 de ingreso familiar, aproximándose bastante a la tasa media de Canadá, en los niveles más encumbrados de ingreso. En efecto, una familia que gana US\$15.000 al mes pagaría en Canadá una tasa media de 43,5%; y en España, de casi 40%.

En un segmento intermedio, se halla la progresividad del IRPF de Chile, México, EE.UU., Perú, Taiwán y Brasil. Tal como se aprecia en el gráfico 3a, una familia que ganara US\$15.000 al mes, en Chile pagaría una tasa media de 32,1%; en México de 30,7%; en EE.UU. de 30,2%; en Perú de 24,9%; en Taiwán de 24%; y en Brasil de 23,4%.

Finalmente, en un tercer segmento de tasas medias relativas más bajas, se observa el caso del IRPF de Argentina y el de Singapur. En ambos países, la familia que gana US\$15.000 al mes, pagaría una tasa media de IRPF en torno a un 17%. Respecto a la convexidad de la curva de tasas medias, llama particularmente la atención el caso de la estructura de Argentina (información para año 1995) y de Perú. El diseño del IRPF determina una tasa media bastante aplanada en el rango que va desde los US\$1.000 a los US\$4.000 de ingreso familiar mensual.

En el segundo gráfico, se realiza la misma comparación pero empleando a un familia tipo B. En casi todos los países, las tasas medias resultan más bajas respecto a las de la familia tipo A con igual nivel de ingreso. Lo anterior se explica básicamente en el hecho de que la familia tipo B es biperceptora lo que permite un fraccionamiento o “splitting” parcial (75/25). Un caso excepcional ocurre en Canadá con las familias de menores ingresos. La familia tipo A ganando US\$500 al mes estaba exenta, pero la familia tipo B ganando los mismos US\$500 al mes debe pagar una tasa media de 0,7%. La razón es que la familia biperceptora pierde un crédito por cónyuge dependiente, lo que hace subir su tasa media. Este crédito deja de ser relevante sobre los US\$2.000 de ingreso, prevaleciendo el efecto del fraccionamiento, que atenúa la tasa media. Así, la familia tipo A que ganaba US\$15.000 de ingreso mensual y pagaba un 43,5%; si fuese una familia tipo B, pagaría un 39,3%. En el otro extremo de la muestra está el caso de Singapur, dónde la familia que ganaba US\$15.000 de ingreso mensual y pagaba un 17,4%; pagaría como familia tipo B, un 11,2%.

---

<sup>23</sup> Se trata de un índice aproximado de progresividad, mucho menos exhaustivo que los índices de Gini o de Kakwani (Véase Norregaard (1995)), y que además ignora los efectos de la evasión.

## 4.5 Otros elementos comparativos

### Sistemas comparados de integración empresa-persona

Un elemento que ha estado en discusión en los cambios recientes en la legislación del IRPF, ha sido el sistema de integración entre el impuesto a las empresas y los impuestos personales de los dueños, socios o accionistas de esas empresas. En el tratamiento a los dividendos, se distingue el sistema clásico, donde la utilidad es gravada “doblemente” por el IRPJ y por el IRPF; y luego están los sistemas con algún grado de integración, tales como clásico modificado, exención, sistema de imputación o crédito.

### Inversión en capital humano y protección familiar

El gasto personal en educación, salud, previsión, cuidado de hijos menores, etc. representa una fuente de acumulación y conservación del capital humano en las familias. Por esa razón, en varios países se recurre a alivios fiscales en el IRPF como instrumentos indirectos de resguardo de esos elementos. Varios sistemas admiten exención de IRPF sobre la cotización y sobre la prestación. En el caso del cuidado de los hijos menores, también aparece frecuente la posibilidad de eximir de imposición personal tales gastos.

### IRPF y tratamiento de no residentes

El impuesto a la renta de los no residentes es probablemente el área que muestra mayor convergencia en la política fiscal de un gran número de países en el último tiempo. Esto tiene que ver fundamentalmente con el fenómeno de globalización económica y con los propios procesos de armonización fiscal de los bloques económicos regionales. Aquellos han ido transformado en casi una necesidad la adopción de criterios comunes para tratar rentas como los dividendos, los intereses o las regalías que hoy se pagan desde una jurisdicción fiscal hacia un contribuyente en el exterior, bien en un marco general, o bien, al amparo de un tratado fiscal<sup>24</sup>.

### Nivel comparado de cumplimiento

No existen estudios de medición homogénea de la evasión o el fraude en el IRPF para una muestra de países. Sin embargo, otros antecedentes indirectos y algunas mediciones ad-hoc realizadas en algunos casos, parecen indicar un claro patrón regional. Una señal clara es el escaso número de contribuyentes que aparece en el tramo de la tasa marginal máxima. En Chile, por ejemplo, sólo el 0,5% de los contribuyentes del IRPF está en el tramo máximo. Otro antecedente es el “Índice de percepción de cumplimiento fiscal” que forma parte del reporte de competitividad mundial del

---

<sup>24</sup> Una prueba de esa convergencia cada vez mayor es la adopción de criterios cercanos al denominado “modelo OCDE” en varios países que inclusive no integran esa organización. Otro ejemplo, en el mismo sentido se manifiesta en la identificación de jurisdicciones que compiten “nocivamente” en el ámbito fiscal, o que simplemente ofrecen una muy baja imposición a la renta (“nómina” de paraísos tributarios).

IMD(2002). Allí se advierte que los países latinoamericanos exhiben índices apreciablemente bajos de cumplimiento de sus leyes impositivas en comparación con otras regiones<sup>25</sup>.

### Sistemas de cotizaciones sociales

En la tabla 1 presentada en secciones anteriores, se ve que el volumen recaudatorio de las cotizaciones sociales es mayor en los países del G-7 y otros OCDE, que en las otras submuestras, Latinoamérica y Asia-Pacífico, lo cual no es sorprendente. Lo que sí llama la atención en este caso es que las diferencias no sean tan marcadas como en el IRPF y que, además, Latinoamérica muestre una presión fiscal en cotizaciones sociales por encima de la presión agregada de su IRPF y su IRPJ. En ese sentido, dos países lideran en la región por sus altos rendimientos recaudatorios en cotizaciones. Brasil, con un 12,1% del PIB, y Uruguay, con un 8,1% del PIB. El promedio regional llega a un 3,5% del PIB. Entre las razones que explican este mayor volumen recaudatorio relativo están la universalidad de las cotizaciones (sin tramo de exención) y los aportes de las empresas sobre el aporte total. Eso puede ayudar a que se genere más recaudación en cotizaciones que en el IRPF, no obstante aplicarse ambos bajo esquemas generales de retención. Un caso diferenciado en el contexto general, es el de Chile, dónde hoy predomina un sistema previsional privado<sup>26</sup>.

### IRPF a nivel subnacional

Tal como se advirtió en la tabla 5, de secciones precedentes, al menos 9 países del ámbito G-7 y otros OCDE exhiben esquemas de imposición personal a nivel subnacional (Canadá, EE.UU, Italia, Bélgica, Corea, Dinamarca, España, Finlandia, Luxemburgo, y Suecia). En América Latina, en cambio, ninguno de los países dispone de IRPF a nivel subnacional<sup>27</sup>.

### Complejidad, costos de cumplimiento y de administración

Una de las mayores dificultades que han debido enfrentar los diseños reales de IRPF es la complejidad de sus diseños y las consecuencias sobre el esfuerzo de cumplimiento de los contribuyentes y sobre el esfuerzo de fiscalización de las administraciones tributarias.

---

<sup>25</sup> El estudio considera a 49 países, siendo las economías identificadas con una percepción de cumplimiento más alto Singapur, Luxemburgo, Finlandia y Nueva Zelanda. De 6 países latinoamericanos incluidos, 4 aparecen en el quintil de naciones con peor percepción de cumplimiento, siendo las excepciones Chile y Brasil.

<sup>26</sup> Para Chile, la presión fiscal de cotizaciones sociales de la tabla 1 corresponde a lo que hoy recauda el Estado por previsión y salud. Este refleja una pequeña fracción de personas que aún se mantiene en las instituciones previsionales estatales. En el caso chileno, la cotización privada que llega a cerca de un 6% del PIB, ha perdido su carácter de impuesto. La razón es que la cotización para la jubilación futura tiene el carácter de un fondo privado de acumulación individual, y la cotización para salud tiene el carácter de un seguro privado e individual de salud. Otros países han impulsado líneas de avance como éstas en materia de cotizaciones sociales.

<sup>27</sup> No, al menos, en la forma tradicional en que se concibe un impuesto personal a la renta. En algunos casos regionales, sin embargo, los gobiernos subnacionales pueden cobrar impuestos personales sobre los activos.

## 5 Pasado, presente y futuro del IRPF

Esta parte se vale del análisis teórico y comparado de los modelos reales de IRPF, respecto a las principales tendencias que han conducido la imposición personal en las últimas décadas hasta sus actuales estados de diseño. A partir de ello, se han identificado lo que a nuestro juicio son ámbitos relevantes y tendencias de futuro en el desarrollo de la imposición personal<sup>28</sup>.

### 5.1 Rol recaudatorio del IRPF. ¿Será posible romper la “maldición latinoamericana”?

El rol recaudatorio del IRPF en los países desarrollados ha sido crucial en el pasado y el presente, y, con toda seguridad, lo seguirá siendo en el futuro, al menos en el futuro cercano. En los países desarrollados el aporte recaudatorio del IRPF actualmente está consolidado en un promedio no menor de 8% del PIB. En el subcontinente americano el mismo promedio no logra pasar del 1% del PIB. Arévalo y Córdón (2000), en su análisis sobre los sistemas fiscales de América Latina, sintetizan esto con total franqueza: el IRPF de la región latinoamericana recauda “*algo poco más que testimonial*”. En secciones precedentes ya discutíamos algunas de las posibles causas de este cuadro, tales como la desigualdad pre-tributaria del ingreso, la inestabilidad en el agregado de salarios, los temas aún pendientes en materia de gastos tributarios, y la evasión fiscal.

Aunque los países de la región han podido contrarrestar parcialmente el fracaso recaudatorio del IRPF con un mejor desempeño relativo en otros impuestos directos, y especialmente en el IVA y los aranceles aduaneros, es posible pensar que en el futuro dichas fuentes generadoras se tornen insuficientes. Al margen del combate de la evasión, las medidas de diseño para acrecentar el rendimiento del IVA en algunos países pueden estar acotándose, porque ya se han reducido varias de sus exenciones y elevado sus tasas impositivas<sup>29</sup>. Pero un factor más importante aún es el avance de bloques comerciales como el MERCOSUR y la suscripción futura de acuerdos de libre comercio intra e interregionales, lo que implicará una importante pérdida de la tradicional recaudación aduanera. En ese escenario futuro, romper la “maldición” recaudatoria del IRPF en la región podría transformar una amenaza en una oportunidad. La pregunta es cómo hacerlo y cómo hacerlo con buenos resultados.

#### Recuadro F:

Paraguay estudia adoptar un IRPF en 2004

Fuente: <http://www.macroanalisis.com>

“El anuncio en 2003 del Gobierno del Paraguay acerca de la vigencia del Impuesto Personal sobre la Renta a partir del año próximo ha despertado nuevamente el interés por el tema. Luego de varios intentos frustrados, aparentemente su aplicación se ha vuelto impostergable en el sistema fiscal Paraguayo. No estamos ajenos a ninguno de los problemas citados en los párrafos precedentes: La informalidad de nuestra economía y el enorme grado de cultura evasiva existente, limitan considerablemente, el éxito recaudatorio del tributo”.

<sup>28</sup> Desde luego, este ejercicio no tiene en ningún caso la ambición de ofrecer un marco exhaustivo de las futuras directrices del IRPF, menos aún pretende hacer “futurología fiscal”, antes bien, se trata de la visión personal que los autores de esta monografía presentan a la luz de la investigación desarrollada.

<sup>29</sup> En Argentina, la tasa general de IVA es actualmente de 21%; en Uruguay, de 23%; y en Chile, de 19%.

En lo que dice relación con la política fiscal, es ilustrativo que Paraguay, que no aplicaba IRPF, actualmente ya haya anunciado impulsar su aplicación durante 2004 (Ver recuadro F). Otro instrumento de implementación inmediata es la adecuada revisión de los gastos tributarios del IRPF. En Chile, no parece sostenible en el tiempo que el importe efectivo del IRPF siga siendo igual, o menor incluso, que su propio gasto tributario. Un segundo factor que, a nuestro juicio, es crucial para poner en marcha el potencial recaudatorio del IRPF es el combate eficaz de la evasión y elusión. En este sentido, si los sistemas fiscales de la región no son capaces de avanzar sistemáticamente, el IRPF seguramente persistirá en su actual tendencia de escaso rendimiento.

Ahora bien, las medidas para el combate de la evasión en el futuro posiblemente tenderán a ser más sistematizadas de lo que han sido en el pasado. En Argentina y en Chile, recientemente se han implementado planes globales y plurianuales para luchar contra el fraude, siguiendo en parte a las administraciones tributarias de Canadá, Reino Unido, y España, que han procurado hacer una práctica sistematizada en organizar medios, leyes y objetivos concretos de lucha contra el fraude. En América Latina, se deberá lidiar con elementos viejos como la informalidad laboral, los grupos de presión, y el contrabando, pero también con nuevas formas de “defraudación electrónica”, lo cual agregará más complejidad a la fiscalización del IRPF.

Otra alternativa que en el futuro pudiera estar en la agenda fiscal de América Latina para obtener rendimiento en la imposición personal, es la utilización de nuevos esquemas como el impuesto plano o “Flat Tax”, o la imposición dual, que más adelante se abordan. Las posibilidades de éxito en estas nuevas modalidades dependerán de cuán reflexiva y adaptada sea su eventual aplicación, una lección aprendida del pasado. Sobre las posibilidades de incursionar en la imposición subnacional a la renta personal, bajo esquemas similares a los que emplean los países desarrollados, éstos aparecen como menos probables, en especial si aún no se logran superar las debilidades administrativas y de control presentes a nivel nacional en la región.

## **5.2 Se consolida la ampliación de las bases y la reducción de tasas y tramos**

No cabe duda que la reducción de las tasas marginales máximas y del número de tramos de ingreso del IRPF ha sido una tendencia generalizada entre los sistemas fiscales. En el G-7, la tasa marginal promedio de 1980 era de 58% y en América Latina era de 46%. Hoy, las tasas marginales máximas están 12 puntos más abajo en el promedio G-7 y 20 puntos más abajo en el promedio de América Latina. En 1980, los IRPF contaban con unos 14 o 15 tramos, en promedio. En la actualidad, la media internacional no excede de 6 tramos.

Esto refleja la intención de la política fiscal de simplificar por una parte el gravamen y de aminorar, por otra, las distorsiones económicas de sus tasas máximas. En el camino se ha reducido el rol progresivo del IRPF, sin abandonarlo por cierto, y se ha buscado contrapesar la consiguiente caída de la capacidad recaudatoria del impuesto personal, por la vía de recortar también algunos alivios fiscales y combatir el fraude fiscal. Esta ecuación parece haberse materializado con más efectividad en los países G-7, otros OCDE, y Asia-Pacífico, que en los países del subcontinente americano. Ya que, como señalamos antes, su presión fiscal del IRPF se redujo, mientras que en el resto de las submuestras, la presión fiscal del IRPF se mantuvo o aumentó.

Frente al futuro, se podrían avizorar nuevas reducciones de las tasas marginales máximas aunque menos substanciales que en el pasado, más probablemente en los países desarrollados que aún

mantiene tasas máximas por encima del 50%<sup>30</sup>. Algunos factores catalizadores en este sentido podrían ser una agudización de la competencia fiscal con otras jurisdicciones, pero también el grado de generalización que alcancen los esquemas duales. En este último caso, si las rentas de capital son sometidas a tasas terminales bastante más reducidas que las tasas marginales máximas al trabajo, es razonable pensar que habrá presiones para volver a rebajar las tasas marginales máximas de los asalariados. En América Latina, también hay espacios para reducir las tasas marginales del IRPF, aunque más estrechos. Algo más probable en la región es que se siga estudiando la ampliación de la base imponible, sobre todo si se atiende a lo que parecen ser elevados gastos tributarios en sus tributos personales.

### 5.3 Más pragmatismo en la búsqueda de equidad y redistribución del ingreso

El debate teórico del IRPF ha confrontado dos vertientes teóricas a lo largo del tiempo. En la vertiente clásica ha puesto el acento en los objetivos de cobro progresivo y de redistribución del ingreso. Por décadas, esa fue la tendencia dominante en el IRPF, materializada especialmente en el paradigma del “Estado de Bienestar”. Ello explica porque muchos países desarrollados exhibieran tasas marginales máximas bastante elevadas hasta entrados los años 80. En América Latina, la escasa capacidad recaudatoria del IRPF aún con esquemas sumamente progresivos, ha puesto siempre en un plano francamente bizantino el rol redistributivo del impuesto, a pesar que durante muchas décadas se tuvo enormes ilusiones de que fuera el gran instrumento pro desarrollo y pro igualdad de sus países.

La otra vertiente ha enfatizado los principios de eficiencia económica y simplicidad de la tributación proporcional. Esta tendencia comenzó a permear los diseños del IRPF desde mediados de los años 80 en los países desarrollados, que redujeron apreciablemente la progresividad de la imposición personal. Esto no sólo por la vía de menores tasas marginales máximas, que como mostramos antes se redujeron notablemente, sino también porque en algunos países, como Alemania y EE.UU., también se redujo la progresividad al elevarse la carga relativa de los contribuyentes de ingresos más bajos<sup>31</sup>.

La actual tendencia no implica restar peso al objetivo redistributivo, sino más bien refleja un cierto escepticismo respecto a la eficacia del IRPF como único instrumento para ese fin. Algunos estudios indican que su efecto cuando existe es más bien modesto, especialmente si se lo compara con la gran eficacia redistributiva que muestra el gasto social financiado por su recaudación<sup>32</sup>. A nuestro entender, este enfoque que busca que el efecto neto entre cobro impositivo y gasto social financiado sea progresivo, dominará la escena en el futuro de la equidad vertical del IRPF. En cualquier caso, para América Latina resultará básico acrecentar su capacidad recaudatoria para discutir seriamente el enfoque redistributivo más apropiado.

---

<sup>30</sup> Un informe OCDE habla de una “oleada” de recortes en las tasas impositivas tanto IRPF como IRPJ en los países desarrollados. Según tales antecedentes entre 2000 y 2002, 15 países OCDE redujeron su tasa marginal máxima y 12 su tasa general de IRPJ (Ver OCDE(2004)).

<sup>31</sup> Owens (1997) muestra un trabajo de la OCDE con 15 países respecto a la carga media de IRPF y cotizaciones sociales en dos tipos de contribuyente, uno que gana el 67% del ingreso promedio y otro que gana el 200% del mismo. La comparación revela que entre 1978 y 1992, en todos los países la distancia entre las cargas impositivas de ambos se acortó.

<sup>32</sup> Véase Engel (1998).

#### **5.4 La unidad de tributación del IRPF frente a nuevos conceptos de familia**

La elección de una unidad de tributación hoy varía entre países, aunque predomina la unidad individual. En las últimas décadas, de hecho, se ha detectado una clara tendencia a pasar de declaración conjunta a individual. Como se observó antes, 9 países desarrollados ya lo hicieron desde 1970. En América Latina y Asia-Pacífico predomina también la declaración individual<sup>33</sup>. Es dable esperar que en el futuro, se consolide aún más esta tendencia hacia las declaraciones individuales. Un factor incidente es el cambio de rol que ha vivido la mujer en la familia al incorporarse a la fuerza de trabajo remunerada, con gran intensidad en los países desarrollados y algo más lentamente, en los países no desarrollados. En función de lo anterior, es posible vaticinar también un progreso hacia esquemas de fraccionamiento o “splitting” de los ingresos en el futuro y a la demanda creciente de créditos tributarios por el cuidado de los hijos menores. Estos esquemas buscarán reconocer los principios sociales de igualdad de género al interior de la familia, pero también responderán a la necesidad de minimizar su distorsión en las decisiones de los cónyuges.

Otro aspecto crucial al que deberá hacer frente la política tributaria del futuro es el concepto variante de familia. Una de esas variaciones dice relación con las familias compuestas por parejas que cohabitan y que en algunos países ya tienen rango reconocido en sus sistemas fiscales. Otro aspecto que tomará más fuerza será el reconocimiento fiscal de las parejas del mismo sexo y que además se hacen cargo de hijos menores u otros familiares dependientes. En la medida que estas nuevas uniones familiares en el futuro comiencen a ser aceptadas y reguladas, los países con actual declaración matrimonial enfrentarán más dificultades para ofrecer un tratamiento equitativo y eficiente, que aquellos que eligieron unidades individuales.

#### **5.5 Globalización, competencia fiscal y neutralidad en el IRPF**

El fenómeno de la globalización económica y de las comunicaciones, que hoy por hoy parece copar todo tipo de debates, ha irrumpido con fuerza en la arena fiscal de los países, y lo ha hecho en una diversidad de terrenos vinculados entre sí.

##### *Efectos fiscales de los bloques económicos*

Una primera tendencia es la conformación de grandes bloques regionales en el campo económico, y de acuerdos comerciales entre economías de distintas regiones. Esta unificación comercial marcará, a juicio de algunos economistas, un cambio de escenario no sólo para los países desarrollados sino también para los países en vías de desarrollo, especialmente los de mercados internos pequeños, para quienes la oportunidad del libre comercio como herramienta de crecimiento podría ser en los próximos años tanto más provechosa que la propia ayuda financiera.

Uno de los bloques, la Unión Europea, ha ejercido gran influencia sobre otros países en su proceso de armonización fiscal. El aspecto más radical ha sido el establecimiento de directrices supranacionales para el diseño de los sistemas fiscales de sus países. Esta realidad ha echado por

---

<sup>33</sup> Aspecto que puede haber influido tal vez de modo indirecto en que en los países en vías de desarrollo, sus diseños tributarios más tempranos eran de tipo cédular, y el mecanismo de declaración más apto para ese diseño era el individual.

tierra los pronósticos de muchos expertos fiscales que décadas atrás consideraban imposible que los Estados cedieran un ápice de su autonomía para fijar la política tributaria interna. En lo referente a tributación personal, sin embargo, hasta ahora las directrices europeas no han tocado la definición del IRPF nacional, pero sí han establecido recomendaciones en los aspectos relativos a su coordinación para evitar problemas de doble imposición y para luchar contra el fraude. En América Latina, está la experiencia del MERCOSUR, cuyo proceso de armonización fiscal no ha sido una tarea fácil pero que deberá acometerse con más fuerza en los próximos años<sup>34</sup>.

### *El IRPF frente a una mayor movilidad del factor trabajo*

Uno de los efectos de la globalización en el mundo del trabajo ha sido la reducción de costos de comunicación y transporte. Esto ha facilitado el traslado físico de las personas<sup>35</sup> y la prestación de servicios remunerados a distancia por vías electrónicas. En Europa esta facilidad ha ido muy de la mano con su proceso de unificación, y con los fenómenos de migración de mano de obra desde la ex Unión Soviética y desde Latinoamérica. Otro ejemplo del mismo fenómeno está en la contratación de ejecutivos y profesionales especialistas. En efecto, ya en su informe de 1997, la Comisión Europea había señalado los riesgos recaudatorios de ofrecer regímenes fiscales especiales para el personal expatriado de alta calificación<sup>36</sup>. Frente al IRPF que debe soportar el personal residente, aquello podría inducir una “*fuga de cerebros*”. Otro ejemplo europeo, que recibe siempre mucha cobertura periodística, es el establecimiento por parte de artistas y deportistas de su residencia en los países más benignos fiscalmente, fenómeno al que ya se están sumando personas comunes y corrientes que han progresado en sus niveles de ingreso.

En América Latina hoy las grandes compañías internacionales, que disponen de sedes en varios países, con gran frecuencia ubican zonalmente a sus ejecutivos y profesionales, independientemente de su residencia fiscal. Si bien todavía la gran masa de asalariados no exhibe esa clase de movilidad, en el futuro la mayor penetración tecnológica y el aumento del teletrabajo, puede acrecentar la traslación “virtual” de trabajadores hacia otras jurisdicciones tributarias. Por su parte, en América Latina la transferencia de rentas laborales hacia países de baja imposición tampoco es infrecuente<sup>37</sup>. Estas cuestiones podrían obstaculizar los objetivos recaudatorios en el futuro, si no se enfrentan adecuadamente.

### *Las rentas personales del capital y el fenómeno de la competencia fiscal*

La movilidad del capital se ha acentuado desde hace ya bastante tiempo. Como resultado de esa movilidad y de los demás procesos de globalización, los países de mayor desarrollo han establecido ciertos patrones para enfrentar lo que se ha dado en llamar la competencia fiscal, esto es, la oferta de impuestos más bajos con la finalidad de atraer la entrada o mantención del capital. En los países en

<sup>34</sup> En Barreix, Villela y Taccone (2003) se discuten las perspectivas que se entrevén en este proceso.

<sup>35</sup> Este diagnóstico se ha visto parcialmente revertido tras los atentados de septiembre de 2001 a EE.UU., con la emergencia de nuevas restricciones a la movilidad de las personas. Sin embargo, en el mediano plazo parece inevitable que se retome el impulso de reducción de dichas barreras.

<sup>36</sup> Comisión de las Comunidades Europeas (2001).

<sup>37</sup> En Chile, por ejemplo, la investigación judicial de un caso de desfalco por venta de futuros de cobre en la empresa estatal Codelco, permitió hacer público que las comisiones extranjeras del ejecutivo implicado se pagaban a una cuenta en Islas Caimán. Se sospecha que éste sería el destino “favorito” para el traslado de rentas laborales de los defraudadores de altos ingresos en el IRPF chileno.

desarrollo, la ausencia de organismos reguladores internacionales parece haber dado pie a una mayor intensidad en la oferta de incentivos fiscales, en especial para las grandes empresas multinacionales. Pero la competencia fiscal también se ha dado en la imposición personal del capital. Un ejemplo claro se observa en los instrumentos financieros personales. La aplicación del IRPF sobre esos instrumentos involucra hoy como nunca serios riesgos y complejidades por las enormes facilidades con que esos fondos pueden “fugarse” hacia otras jurisdicciones. Un ejemplo del mundo desarrollado se ha documentado en Alemania respecto al tratamiento de los intereses por depósitos bancarios<sup>38</sup>. Otro ejemplo en el caso de países latinoamericanos, se ha observado en Chile, respecto al tratamiento de las ganancias de capital en acciones<sup>39</sup>.

Es posible pensar que en el futuro la idea de “globalizar” los sistemas tributarios de renta, y “globalizar” la administración fiscal pueda ser una idea digna de mayor atención, especialmente por parte de los países que se han visto más perjudicados por la competencia fiscal. En el caso de los países en desarrollo, la alternativa de adherir irrestrictamente a un órgano de regulación fiscal al que no pertenecen como la OCDE puede importar, por la misma razón, una cierta desventaja.

## **5.6 Emergencia del empleo como variable de diseño en el IRPF**

Algunos autores han destacado el tema de los incentivos al empleo como variable para orientar la política fiscal. Este tema ha recibido más atención en Europa, donde los niveles de la “brecha o cuña fiscal” creadas por el IRPF y las cotizaciones sociales resultan mucho más significativos que en otras regiones. En Owens (1997) y en IEF(2002), se hace hincapié en sostener que este problema se hará más agudo en el futuro en esos países. En los países latinoamericanos el problema del empleo tiene otras aristas en cuanto a la fiscalidad. Prácticamente no hay prestaciones sociales para los desempleados, elemento que en países desarrollados ejerce una fuerte presión sobre el gasto público, y además la “brecha o cuña fiscal” del IRPF en muchos casos es cercana a cero, bien por el bajo nivel salarial de los empleados, o bien, porque los niveles de evasión son mucho mayores, en especial por la extendida contratación de trabajadores informales y el uso de subterfugios para eludir el gravamen.

---

<sup>38</sup> Avi-Yonah (2001) hace una descripción detallada del caso Alemán, desde 1988 cuando se introdujo una retención de 10% sobre los intereses bancarios devengados, que luego se abolió por la fuga de capitales a Luxemburgo. Posteriormente, en 1991, se reintrodujo el impuesto pero se excluyó a los no residentes, el problema parece persistir por cuanto los alemanes siguen invirtiendo a través de cuentas bancarias en Luxemburgo.

<sup>39</sup> Hasta el año 2001, Chile era una de las pocas plazas fiscales sudamericanas que gravaba las ganancias de capital en acciones como rentas ordinarias. La fuerte competencia de las otras bolsas regionales que con tasa impositiva cero estaban aparentemente desviando inversiones, condujo finalmente a que las autoridades determinaran una exención sólo para inversionistas extranjeros. Las sospechas de desvío de inversionistas domésticos, condujo a que ese mismo año se determinara ampliar la exención también al IRPF interno si las acciones eran de sociedades anónimas con presencia bursátil.

## 5.7 ¿Tendrán acogida los nuevos diseños en la imposición personal?

### Impuesto dual

Hay quienes vislumbran que tras las experiencias de los países escandinavos en Europa, el modelo dual se extendería en el entorno del viejo continente. Una de las argumentaciones que apoya esta predicción es que el gravamen podría constituirse en una herramienta útil para gravar con más amplitud los retornos del capital y evitar su deslocalización<sup>40</sup>. Esta visión viene a confirmar uno de los pronósticos de décadas anteriores que profetizaban el fenómeno de la “degradación tributaria”, esto es, una gradual elevación de la imposición al trabajo en combinación con una decreciente imposición al capital. Contrariamente, algunos sostienen que la percepción de inequidad por gravar con tasas más reducidas el capital y la dificultad para distinguir retornos del trabajo y del capital en las pequeñas y microempresas, puede frenar la adopción de sistemas duales<sup>41</sup>. En América Latina, donde la imposición directa no tiene la intensidad que en los modelos escandinavos (y la fiscalización, tampoco), la aplicación de un impuesto dual aparece más bien incierta<sup>42</sup>.

### Impuesto personal al gasto

El enfoque teórico ha consolidado una visión clara a favor de un tributo de esta naturaleza. Las ventajas que señalamos en capítulos anteriores respecto a su neutralidad sobre las decisiones de ahorro, han sido profusamente argumentadas a su favor. Sin embargo, hoy el impuesto personal al gasto en su forma más pura no parece ser un esquema ad-ports de ser aplicado. Una de las mayores dificultades de este esquema radica en su administración y control, y en el problema de transitar a él desde los esquemas actuales. La experiencia poco exitosa de India y Sri Lanka hace ya varias décadas demostró que sin un poderoso aparato de información y registro, controlar su aplicación es imposible. Con todo, muchos sistemas ya han concurrido parcialmente hacia una tributación al gasto, en un modo “híbrido”, al ofrecer franquicias fiscales para el ingreso destinado a ciertos instrumentos de ahorro.

### Flat Tax

La discusión de este modelo de impuesto se había mantenido durante largo rato sólo en el campo teórico, especialmente en el contexto angloamericano. Sin embargo, ha sido en otras regiones donde se ha empezado a poner en marcha su aplicación real. Estonia y Rusia han empleado un IRPF de tasa plana, siendo una experiencia exitosa al menos en lo que ha recaudación se refiere (Ver recuadro G). Aunque en varios países desarrollados se han realizado trabajos para calcular su factibilidad<sup>43</sup>, es en el cono sur americano, donde se está analizando con el mayor interés la idea de implementar esquemas de tasa plana y calcular el nivel de tasa requerido para mantener o elevar la recaudación. Para estos países, el atractivo está en la aminoración de distorsiones sobre el ahorro y

<sup>40</sup> Véase IEF(2002), Birch Sorensen(2001), y Hamaekers(2003).

<sup>41</sup> Véase Albi (1997).

<sup>42</sup> Tanzi y Zee (2000) advierten que en los países en desarrollo una imposición más benigna al capital incentiva a los profesionales a crear sociedades, escapando de las altas tasas impositivas al trabajo. Este es un mecanismo de elusión difícil de controlar en los países con administraciones tributarias menos dotadas.

<sup>43</sup> En España, por ejemplo, están los trabajos de Castañer y Sanz (2002); Prieto, Rodríguez y Salas (2002); y Durán-Cabré (2002).

la disposición a trabajar, dada la tasa baja y única, pero especialmente en la reducción drástica de la complejidad del IRPF, con las consiguientes facilidades de cumplimiento, de administración y de control. La experiencia de los ex países de la Unión Soviética, que con administraciones tributarias no demasiado dotadas ni experimentadas, pudieron llevar adelante un esquema prescindente de progresividad, es un punto de gran atención en Latinoamérica. Nos atrevemos a aventurar que en el futuro alguno de ellos emprenderá una reforma en esta dirección.

Recuadro G:

El impuesto plano en Rusia  
Fuente: Alvin Rabushka (2002)

El 1 de enero de 2001, se estableció en Rusia un impuesto de 13% parejo sobre el ingreso de las personas. Esta medida reemplazó a un sistema escalonado con una tasa superior del 30% sobre los ingresos imponibles que excedían los 5 mil dólares.

Durante sus dos primeros años, el impuesto parejo del 13% superó las expectativas. En 2001, el primer año de aplicación de este impuesto, la recaudación fiscal derivada del impuesto a las personas fue un 28% neto de inflación más alta que en el año 2000 y aumentó en otro 20,7% en 2002 comparado con 2001. Para el período que va de enero a junio de 2003, comparado con igual período del año anterior, la recaudación aumentó en un 31,6%. Después de ajustar por la inflación esperada de cerca de un 15% anualizada para el año 2003, la recaudación en rublos reales de este impuesto se incrementó en un 16,6%. Otras cifras también indican positivos efectos de la medida: La participación de los ingresos obtenidos por este impuesto parejo sobre los ingresos tributarios totales aumentó de un 12,1% en 2000 a un 12,7% en 2001. En 2002, el impuesto generó un 15,3% de los ingresos tributarios totales.

El impuesto sobre las personas ha pasado en unos pocos años de ser una fuente de recursos fiscales casi sin importancia a ser más importante que el impuesto sobre el consumo y el impuesto sobre los recursos naturales. Además está alcanzando rápidamente los ingresos que se obtienen por la vía del impuesto a las empresas y del IVA. Desde la implementación de este impuesto parejo, los ingresos tributarios de Rusia han crecido en forma apreciable.

Modelos integrados empresa-persona

Finalmente, una tendencia de cambio menos radical, pero igualmente relevante se detecta en la integración empresa-persona. La evolución de los últimos años apunta a que el IRPF estaría reformándose en dirección a un sistema de integración con el IRPJ. De hecho, entre los países del G-7 y otros OCDE de la muestra, actualmente sólo 3 países de 22, aplican el esquema clásico sin ningún tipo de integración (EE.UU., Irlanda y los Países Bajos). En el caso de América Latina 4 países lo aplican (Bolivia, Costa Rica, Panamá, y Venezuela) y en la muestra de Asia-Pacífico sólo uno, Indonesia. La tendencia más probable en este ámbito es que se siga avanzando en la línea de la integración, aminorando parcial o totalmente la doble imposición económica.

## **5.8 La siempre anhelada simplificación del impuesto personal**

Que el mayor atractivo de un impuesto personal tipo Flat Tax sea su simplicidad, no es un dato menor. En efecto, el IRPF actual en casi todos los sistemas fiscales modernos es una fuente inagotable de complejidad. Los códigos originales del IRPF de por sí complejos, deben soportar una constante inclusión de cambios en sus artículos, nuevos párrafos, nuevas excepciones, nuevas derogaciones, nuevas vigencias, etc. Como resultado de las reformas, los contribuyentes del IRPF deben lidiar con leyes y reglamentos fiscales cambiantes y cada vez más difíciles de entender y aplicar. En los años 80 y 90, la tendencia a reducir el número de tasas impositivas y los tratamientos excepcionales ayudó en algo. Sin embargo, algunos intentos más ambiciosos como los emprendidos por la administración fiscal de Australia para reescribir y simplificar el código del impuesto, no tuvieron mayor réplica por parte de otros países.

Ahora bien, si las leyes del IRPF no se simplifican, parece poco probable que las obligaciones y trámites tributarios lo hagan. Lo que sí está cambiando este panorama es el uso de las nuevas tecnologías de información, como Internet. Por un lado, las administraciones tributarias pueden verse amenazadas por las mayores complejidades de control. Por ejemplo, al desmaterializar los comprobantes de transacciones, ocultar las identidades de los perceptores de rentas, movilizar rentas instantáneamente por bancos electrónicos, etc. Pero también, la administración tributaria está frente a una nueva oportunidad para abaratar y simplificar la administración del IRPF. Una prueba de esto es la rápida velocidad con que algunos países han podido introducir las declaraciones electrónicas. En los próximos años, con toda seguridad las declaraciones tributarias en papel tenderán a desaparecer de la gestión fiscal.

## 6 Conclusiones y recomendaciones

A lo largo de este trabajo hemos analizado en extenso la evolución teórica y efectiva en los diseños del IRPF en distintos países. Entre las principales conclusiones y recomendaciones que hemos podido establecer, están las siguientes.

En la base imponible, el concepto teórico de “ingreso comprensivo” ha dominado por décadas el diseño de los modelos reales de IRPF en una gran mayoría de países. Este concepto ha sido considerado esencial para que el IRPF abarque y grave todas las formas de ingreso y satisfaga así los objetivos de equidad horizontal y redistribución exigidos históricamente a este tributo. Ante modalidades de mayor eficiencia teórica como los impuestos al gasto (que excluyen el ingreso destinado a ahorro) los diseños reales hasta ahora no han dado indicios de impulsar un cambio radical. Lo que sí estaría tomando alguna fuerza en esta línea es lo que podríamos llamar una “neocedularización” de las rentas. El uso de esquemas duales en los países escandinavos y de impuestos terminales a rentas financieras en algunos países de América Latina es un ejemplo en tal dirección. La recomendación en este caso debiera ser mirar con atención si esos modelos son capaces de aportar la recaudación adecuada y evitar la deslocalización de las rentas, que es el riesgo de la globalización que pretenden soslayar. Sin embargo, un antecedente que las autoridades fiscales latinoamericanas no debieran perder de vista si evalúan una “dualización” de sus IRPF, es la ingente diferencia de medios y facultades de fiscalización de sus administraciones fiscales respecto a las administraciones fiscales escandinavas que han iniciado estas reformas.

Con relación a la unidad de tributación, los sistemas individuales parecen mostrar cierta superioridad en cuanto a neutralidad frente a la decisión de matrimonio, convivencia, o ingreso de la mujer al mundo laboral. Sin embargo, los sistemas individuales inducen tratamientos menos equitativos en matrimonios con iguales renta, pero con distinta distribución de ella entre cónyuges, donde el esquema familiar aparece más eficaz. La tendencia detectada en algunos países a ofrecer la opción de fraccionamiento o “splitting” puede ser una herramienta interesante para resolver la discriminación fiscal contra la mujer, que por lo general es el cónyuge de renta secundaria. La opción que tomen los países dependerá finalmente de la valoración entre equidad y eficiencia. Nuestra advertencia en este caso es que si los diseños ofrecen varias opciones de declaración a los contribuyentes, se deberá asumir un mayor costo de cumplimiento y administración del gravamen.

En lo que respecta a tasas impositivas, el IRPF ha vivido un claro proceso de reestructuración en casi todos los sistemas fiscales. Desde el punto de vista teórico, una serie de trabajos ha venido enfatizando la distorsión que las tasas impositivas más elevadas generan sobre las decisiones de ahorro-inversión y sobre la disposición marginal a trabajar. Esos argumentos han encontrado una contraparte real en la marcada tendencia de los sistemas a reformar sus esquemas impositivos personales. La tasas marginales de los tramos más altos de ingreso se han reducido drásticamente y el número de tramos también se ha disminuido. Este escenario se está observando indistintamente en países desarrollados y en vías de desarrollo. Conjuntamente, los sistemas han tratado de equilibrar los recortes en las tasas impositivas, en algunos casos con la derogación de las franquicias y los alivios fiscales más extendidos en los antiguos diseños.

Respecto a otros elementos de diseño, se pueden destacar algunas tendencias de interés para el diseño futuro de los IRPF. El proceso de integración entre el IRPF y el IRPJ, tratando de aminorar la doble imposición económica, parece inevitable. Los datos nos han revelado una resuelta adopción de estos esquemas integradores en el último tiempo. Otro elemento se refiere a la atenuación de las distorsiones sobre la inversión en capital humano y la protección familiar. Una medida fiscalmente saludable para países latinoamericanos sería derogar la extensa y dispersa cantidad de exclusiones y tratos especiales, y aplicar en su reemplazo un número limitado de créditos (orientado, por ejemplo, sólo a los gastos en educación, salud, y cuidado de hijos) que sean de aplicación general, fáciles de declarar y fiscalizar.

Por otra parte, se concluye como hecho indiscutible que el IRPF en los países desarrollados tiene gran valor recaudatorio y sus efectos en cuanto a equidad y eficiencia son, por lo mismo, significativos. En economías emergentes como las del Asia-Pacífico, el panorama también es interesante al verificarse fuertes crecimientos de recaudación en las dos últimas décadas. En América Latina, en cambio, el desempeño del IRPF es menos afortunado. No es difícil deducir que sus efectos redistributivos carecen también de significación.

¿Deberían los sistemas fiscales latinoamericanos desistir del IRPF y concentrarse en la tributación indirecta? Nuestra impresión es que no. Por el contrario, la actual debilidad del impuesto abre una oportunidad para explotar su potencial en el futuro. En esa tarea tres herramientas serán claves. Primero, la revisión exhaustiva de los gastos tributarios. Para ello resultará fundamental que las autoridades fiscales impulsen la elaboración de informes o presupuestos de gasto tributario, con metodologías apropiadas y sobre todo con regularidad, lo que permitirá consolidar en la agenda pública qué montos de recaudación del IRPF se dejan de obtener por causa de las propias franquicias de la legislación. Segundo, el combate sistematizado de la evasión y elusión fiscal. La medición de su magnitud y la aplicación de medidas coherentes como el censo de contribuyentes, los procesos de declaración y fiscalización basados en internet, el combate de la informalidad y la corrupción, no pueden seguir en espera. Y tercero, la adopción de esquemas más simples, tal vez menos ambiciosos en cuanto a progresividad, pero también más eficaces. Reducir los costos de cumplimiento y de administración sería un corolario ideal. Es posible que una modalidad adaptada de Flat Tax sea un camino interesante de explorar, especialmente si se aplica con un tramo exento y se elimina la profusa gama de franquicias y exenciones. En varios países iberoamericanos, de hecho, ya se han comenzado a evaluar seriamente iniciativas concretas en esta dirección.

Una última conclusión que deriva del análisis, es que hoy los sistemas fiscales se han visto fuertemente impactados por la globalización. En nuestra investigación hemos identificado varios impactos a escala global en la fiscalidad del IRPF. El viejo supuesto económico de “inmovilidad del factor trabajo” está perdiendo conexión con la realidad. Las personas se desplazan hacia otras jurisdicciones físicamente o a través del teletrabajo, desplazan sus inversiones electrónicamente, eligen otro país de residencia para obtener las ventajas fiscales que éste ofrece, y también, evaden o eluden sus obligaciones valiéndose de transacciones en plazas virtuales de otros países. Algunos están apostando por la creación de un organismo de administración tributaria supranacional para evitar los efectos fiscales nocivos de esta nueva realidad. Lo que sí es claro es que en el futuro, el diseño de IRPF que adopte un país ya no podrá desentenderse del IRPF adoptado por los países de su entorno geográfico o económico. Allí los análisis comparativos de la tributación entre países pasarán a ser imprescindibles.

## Referencias

- Albi, E. (1997) “El futuro de los sistemas tributarios europeos”. *Ekonomiaz* N° 38, 2° cuatrimestre. Extraído de “II Seminario sobre Política Tributaria Año 2000 Santa Cruz de la Sierra”. Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Allingham, M. y A. Sandmo (1972) “Income Tax Evasion: A Theoretical Analysis”. *Journal of Public Economics*. 1 (3/4) 1972.
- Amiel, Y. y F. Cowell (1997) “Inequality, Welfare and Monotonicity”. Discussion Paper No. DARP 29. <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/darp/darp29.pdf>
- Andreoni, J., B. Erard y J. Feinstein (1998) “Tax Compliance”. *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXVI, Junio 1998.
- Arévalo y Cordón (2000) “Una reflexión sobre los sistemas impositivos iberoamericanos”. Extraído de “II Seminario sobre Política Tributaria Año 2000 Santa Cruz de la Sierra”. Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Avi-Yonah, R. (2001) “Globalización y competencia tributaria: implicaciones para los países en desarrollo”. *Revista de la CEPAL* N° 74, Agosto 2001, pp. 61-69. Santiago, Chile.
- Bankman, J. Y T. Griffith (1987) “Social Welfare and the Rate Structure: A New Look at Progressive Taxation” N° 75 *California Law Review*. Mimeo extraído del curso de Harvard.
- Barreix, A., L. Villela y J.J. Taccone (2003) “MERCOSUR: Impacto Fiscal de la Integración Económica”. Editores. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración Económica.
- Birch Sorensen, P. (2001) “The Nordic Dual Income Tax: In or Out?” Working Party 2 on Fiscal Affairs, OECD, 14 June 2001.
- Bittker, B. (1974) “Accounting for Federal ‘Tax Subsidies’ in the National Budget”. Mimeo extraído del curso de Harvard Law School “Comparative Taxation”. [http://www.law.harvard.edu/programs/itp/training/cit\\_library/bittker2.pdf](http://www.law.harvard.edu/programs/itp/training/cit_library/bittker2.pdf)
- Bittker, B. (1975) “Federal Income Taxation and the Family”. *Stanford Law Review* 27 (1975).
- Boskin, M. (2000) “The Vickrey Lecture: From Edgeworth to Vickrey to Mirlees”. *AEJ*, Marzo 2000, Vol. 28, N° 1. <http://siepr.stanford.edu/papers/pdf/99-14.pdf>
- Burman, L. (2003) “Is the Tax Expenditure Concept Still Relevant?” Borrador autorizado de una versión a publicar en *National Tax Journal* de septiembre de 2003.
- Castañar, J. y J. Sanz (2002) “Un análisis del impuesto lineal sobre la renta a través de un ejercicio de microsimulación”. Instituto de Estudios Fiscales, España.
- Collins, K. (2002) “Tax Impacts on the Incentives to Invest in Human Capital: A Canadá – US Comparision”. University of Ottawa.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001) “Política fiscal en la Unión Europea – Prioridades para los próximos años”. Bruselas, 23/05/2001, COM(2001) 260 final.
- Durán-Cabré, J.M. (2002) “Impuesto Lineal sobre la Renta e Impuesto Dual: Un ejercicio de microsimulación”
- Engel, E. (1998) “Reforma Tributaria y Distribución del Ingreso en Chile” [http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/tributarios4.htm](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/tributarios4.htm)
- Escolano, J. (1995) “Taxing Consumption/Expenditure Versus Taxing Income”. Extraído de “Tax Policy Handbook” Ed. por P. Shome. Fondo Monetario Internacional.

- Faria, A. (1995) "Taxation of Income" Extraído de "Tax Policy Handbook" Ed. por P. Shome. Fondo Monetario Internacional.
- Ferranti, D.; G. Perry; F. Ferreira; y M. Walton (2003) "Desigualdad en América Latina: ¿Ruptura con la historia?". Banco Mundial.
- González, D. (1997) "Estudio comparado del Impuesto sobre la Renta de los Países miembros del CIAT". CIAT. Panamá.
- GERENS (2001) "Impuesto a la ganancia de capital en Chile: Propuestas de reforma".
- Hamaekers, H. (2003) "Taxation Trends in Europe". Asian-Pacific tax Bulletin. Febrero 2003.
- IEF (2002) "Informe para la Reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas". Comisión para la Reforma del IRPF. Instituto de Estudios Fiscales. España.
- Income Tax Department Mumbai-India (2002) "Our History". <http://www.incometaxmumbai.nic.in/mumit/hist.htm>
- IMD (2002) "World Competitiveness Yearbook - 2002".
- Junquera, R (2003) "Sistemas Tributarios y Administración Tributaria en Iberoamérica" Grupo de Trabajo de Relaciones Internacionales - Agencia Estatal de Administración Tributaria. Argentina.
- King, J. (1995) "Integration of Personal and Corporate Income Taxes: Advantages and Disadvantages" Extraído de "Tax Policy Handbook" Ed. por P. Shome. Fondo Monetario Internacional
- Lerda, J.C. (2002) "Movilización de recursos a través de reformas tributarias en América Latina: Posibilidades, Limitaciones y Desafíos". III Taller Regional CIAT/ONU/SRF. Brasil.
- Masui, Y. y M. Nakasato (1999) "Personal Income Taxation". Extraído de "Enciclopedia of law and economics" Bouckaert, Boudewijn and De Geest, Gerrit (eds.). <http://encyclo.findlaw.com/6050book.pdf>
- McIntyre, M. (1996) "Marital Income Splitting in the Modern World: Lessons for Australia from American Experiences" Extraído de "Tax Units and the Tax Rate Scale", Australian Tax Research Foundations. [http://www.law.wayne.edu/McIntyre/text/mcintyre\\_articles/AUS-marital\\_splitting.pdf](http://www.law.wayne.edu/McIntyre/text/mcintyre_articles/AUS-marital_splitting.pdf)
- McCaffery (1997) "Taxing Women". Extraído de Engineering & Science N° 4, 1997. <http://pr.caltech.edu/periodicals/EandS/articles/McCaffery%20Feature.pdf>
- Musgrave, R y P., Musgrave (1992) "Hacienda Pública: Teórica y Aplicada". McGraw Hill.
- Musgrave, R. (1995) "Progressive Taxation, Equity, and Tax Design" Mimeo extraído del curso de Harvard Law School "Comparative Taxation". [http://www.law.harvard.edu/programs/itp/training/cit\\_library/musgrave.pdf](http://www.law.harvard.edu/programs/itp/training/cit_library/musgrave.pdf)
- Norregaard (1995) "The Progressivity of Personal Income Tax Systems" Extraído de "Tax Policy Handbook" Ed. por P. Shome. Fondo Monetario Internacional
- OCDE (1998) "Tax Expenditures: Recent Experiences".
- OCDE (2004) "Taxes Take Smaller Bite in OECD Countries, Thanks to Lower Rates, Economic Slowdown". Centre for Tax Policy and Administration. [http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en\\_2649\\_34897\\_17120281\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,2340,en_2649_34897_17120281_1_1_1_1,00.html)
- Owens, J. (1997) "Nuevos Temas en materia de reforma fiscal. El punto de vista de un administrador internacional". Hacienda Pública Española 143. Extraído de "II Seminario sobre Política Tributaria Año 2000 Santa Cruz de la Sierra". Agencia Española de Cooperación Internacional.

- Owens, J. (1998) “El inspector financiero llega al espacio cibernético”. Hacienda Pública Española 144. Extraído de “II Seminario sobre Política Tributaria Año 2000 Santa Cruz de la Sierra”. Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Pita, C. (1993) “La reforma tributaria en América Latina en la década de los años 80” Documento de Trabajo 164. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Prieto, J.; J. Rodríguez; y R. Salas (2002) “¿Es el impuesto lineal a la renta políticamente viable en España?” Universidad Complutense de Madrid. España.
- Rabushka, A. (2002) “Where the Flat Tax goes from here”. Hoover Institution. [http://www-hoover.stanford.edu/pubaffairs/we/2002/rabushka\\_0502.html](http://www-hoover.stanford.edu/pubaffairs/we/2002/rabushka_0502.html)
- Robertson, R. (1967) “A perspective on the (Carter) report” Extraído de “Commemorating the Journal”. Canadian Tax Journal 2002. Vol. 50 N° 2.
- Shome, P. y C. Schutte (1995) “Cash Flow Tax” Extraído de “Tax Policy Handbook” Ed. por P. Shome. Fondo Monetario Internacional.
- SII (2003) “Informe de Gasto Tributario: Ejecución 2002, Proyección 2003 y Proyección 2004”. Subdirección de Estudios. Servicio de Impuestos de Chile. [http://www.sii.cl/aprenda\\_sobre\\_impuestos/estudios/informegt\\_2003\\_v3.pdf](http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/estudios/informegt_2003_v3.pdf)
- Stotsky (1995a), J. “The choice of Taxable Unit”. Extraído de “Tax Policy Handbook” Ed. por P. Shome. Fondo Monetario Internacional
- Stotsky, J (1995b) “Payroll Taxes and the Funding of Social Security System” Extraído de “Tax Policy Handbook” Ed. por P. Shome. Fondo Monetario Internacional
- Surrey, S. y P.R. MacDaniels (1985) “Tax Expenditures”, Harvard University Press.