

# Política tributaria para promover el crecimiento inclusivo en América Latina y el Caribe<sup>1</sup>

*Los desafíos fiscales en América Latina y el Caribe (ALC) se han visto exacerbados por la pandemia de COVID-19, lo cual exige una evaluación cuidadosa respecto a cómo movilizar ingresos fiscales de una manera inclusiva y favorable al crecimiento. En este capítulo se presenta un panorama general de la tributación en ALC antes de la pandemia y se la compara con la de los países de la OCDE. Los países de ALC recaudan ingresos tributarios significativamente menores que los de países de la OCDE y tienen estructuras tributarias que dependen más de los impuestos sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ), lo cual podría estar obstaculizando la inversión y el crecimiento. Los impuestos sobre la renta de las personas físicas (IRPF), por otro lado, cumplen un papel secundario en ALC, algo que no parece alinearse plenamente con el nivel de desarrollo de la región. Los países de ALC podrían reforzar su IRPF para movilizar ingresos fiscales y mejorar la progresividad tributaria abordando cruciales defectos de diseño (por ejemplo, tasas mínimas/máximas y umbrales, y deducciones excesivas). Los posibles efectos adversos en el crecimiento podrían mitigarse brindando incentivos a la formalización y a la participación en el mercado laboral, particularmente de trabajadoras mujeres de salarios bajos (por ejemplo, mediante créditos impositivos por la renta del trabajo), y fortaleciendo la tributación de la renta no laboral de las personas de ingreso alto. Las reformas del IRPJ deberían focalizarse en fijar tasas reglamentarias alineadas con las de otras regiones —cuando se evalúe que son relativamente altas— para atraer inversiones y atenuar el traslado de utilidades, y en ampliar la base impositiva de las sociedades, racionalizando las deducciones e incentivos tributarios asegurando al mismo tiempo que sean uniformes y basados en reglas para todos los inversionistas. Las implicaciones de las reformas actuales de la tributación internacional de las empresas tendrán que evaluarse de forma individual en cada país. Los impuestos sobre el valor agregado (IVA) podrían mejorarse abordando las exenciones y la reducción de tasas, junto con transferencias adecuadamente focalizadas que incentiven el uso de pagos electrónicos para compensar a los hogares vulnerables. También podrían reforzarse los impuestos sobre los bienes inmuebles, sobre la herencia y ambientales para movilizar ingresos de forma inclusiva y favorable al crecimiento.*

## Introducción y resultados principales

El shock del COVID-19 exacerbó los desafíos fiscales preexistentes que enfrentaban varios países de América Latina y el Caribe (ALC), como lo demuestran los niveles de deuda pública que se encontraban en alza incluso antes de que se desencadenara la pandemia (FMI, 2021a). Es probable que tales desafíos sigan siendo considerables en el futuro. Los gastos relacionados con la pandemia se espera que se mantengan (salud, educación y transferencias a los hogares afectados por la pandemia), así como los costos fiscales adicionales resultantes de la normalización de la política monetaria y/o la materialización de pasivos contingentes, junto con otras erogaciones de gasto estructural debido al envejecimiento. Además, la política fiscal en ALC, una de las regiones más desiguales del mundo, no es suficientemente progresiva dados los niveles de desarrollo y las preferencias sociales (Cárdenas *et al.* 2021).

Este capítulo presenta una evaluación detallada de las estructuras tributarias en ALC y esboza alternativas de reforma para mejorar la recaudación de forma inclusiva y favorable al crecimiento. Comienza ofreciendo un panorama general de la tributación en la región antes de la pandemia,<sup>2</sup> comparándola con la de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), un grupo de comparación natural dadas las características deseables de su diseño impositivo y el hecho de que varios países de ALC son —

---

<sup>1</sup>Este capítulo fue preparado por Santiago Acosta-Ormaechea (jefe de proyecto), Samuel Pienknagura y Carlo Pizzinelli, bajo la supervisión de Jorge Roldós. Genevieve Lindow y Sean Thomas contribuyeron con una excelente asistencia de investigación.

<sup>2</sup>La muestra incluye un conjunto diverso de países que van desde las economías más grandes de ALC hasta las pequeñas economías caribeñas. Véanse en el anexo 1 detalles sobre la cobertura de la muestra.

probablemente pasen a ser— miembros de la OCDE<sup>3</sup>. El capítulo analiza luego cómo el impuesto sobre el valor agregado (IVA), el impuesto sobre la renta de las personas jurídicas (IRPJ) y el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) se asocian con los niveles de ingreso y el crecimiento a largo plazo. Luego se evalúan características específicas de diseño impositivo, analizándose cómo la tributación del capital y el trabajo puede mejorarse simplificando los códigos fiscales existentes, para incrementar los ingresos públicos y proporcionar una estructura tributaria más equitativa que al mismo tiempo resguarde el crecimiento. Las principales conclusiones del capítulo son las siguientes:

- ALC muestra una diferencia sustancial en términos de *recaudación fiscal* en relación con los países de la OCDE, y tiene una estructura tributaria un tanto sesgada hacia los impuestos indirectos.
- Una evaluación de los *impuestos directos* muestra que el bajo nivel de ingresos fiscales observado en ALC se explica mayormente por las grandes brechas en la recaudación del IRPF. De hecho, en ALC la recaudación de IRPJ supera significativamente la del país promedio de la OCDE.
- Factores como *la informalidad y una débil capacidad del Estado* no parecen explicar del todo las tendencias observadas en la región. Aunque los países de ALC han experimentado considerables reducciones de la informalidad laboral y mejoras en la administración tributaria, en general se han observado modestos aumentos de los ingresos por concepto de IRPF. En cambio, la recaudación del IVA y el IRPJ ha registrado una tendencia ascendente y robusta en muchos países de ALC.
- Los resultados muestran que el *IVA es más favorable al crecimiento* que el IRPF en ALC. Sin embargo, un análisis más profundo indica que los efectos adversos del IRPF para el crecimiento podrían mitigarse si este impuesto es diseñado y ejecutado adecuadamente. El análisis también muestra que el IRPJ tiene efectos contraproducentes en el crecimiento, un resultado consistente con aquellos anteriormente expuestos en la literatura, lo cual indica que la fuerte dependencia del IRPJ en ALC probablemente haya afectado negativamente al crecimiento en la región.

En el capítulo también se proponen las siguientes opciones de reforma, las cuales deberán ser adaptadas a las circunstancias propias de cada país e integradas en una agenda más amplia que internalice la capacidad de administración tributaria, la secuenciación de las reformas y las restricciones de economía política:

- La evidencia obtenida respecto de los países de AL-7 muestra que un mejor diseño del IRPF podría resultar en mejoras significativas en términos de recaudación y equidad. De hecho, el análisis muestra que las modificaciones del diseño del IRPF propuestas en este trabajo dejarían la renta después de impuestos, de las personas de ingreso bajo y medio, prácticamente inafectada, dado que los ejercicios de política analizados se concentran en simplificar el sistema eliminando las deducciones, que benefician de forma desproporcionada a los hogares más ricos. Los potenciales efectos adversos de estas reformas en el crecimiento podrían mitigarse otorgando incentivos correctamente focalizados a la participación en la fuerza laboral de los trabajadores de bajos salarios mediante un crédito tributario a la renta del trabajo (CTRT o EITC por sus siglas en inglés), que podría contribuir a reducir la brecha de género si se lo diseña apropiadamente. Dicho CTRT, financiado con las mejoras en la recaudación del IRPF, también podría generar incentivos a la formalización del trabajo al compensar las contribuciones a la seguridad social, que explican casi totalmente los «costos» laborales o *cuña fiscal* del trabajador promedio entre los países de AL-7. Aumentando la carga impositiva sobre ciertas fuentes de ingresos no laborales (por ejemplo, ganancias de capital) también se recaudaría más por concepto de IRPF y se mejoraría la equidad, sin afectar las decisiones de participación en la fuerza del trabajo.

---

<sup>3</sup>Actualmente, cuatro países de ALC son miembros de la OCDE (Chile, Colombia, Costa Rica y México) mientras que Brasil, la mayor economía de ALC, se encontraría en una etapa avanzada del proceso de incorporación. Esto brinda una perspectiva acerca de la pertinencia que las estructuras tributarias de la OCDE, como un parámetro al cual aspirar, podrían tener para la región. En este capítulo, sin embargo, el término OCDE hará referencia a todos los países que integran la organización al final de 2019, excluidos los países de ALC.

- Debería evaluarse detenidamente la tributación de las sociedades en la región, ya que la gran dependencia en el IRPJ ha puesto trabas a la inversión y al crecimiento. Las reformas deberían centrarse en ampliar la base racionalizando los beneficios fiscales y las deducciones para lograr una equidad horizontal e impedir una mayor erosión de la base tributaria —con medidas tales como limitaciones a la deducibilidad de intereses y normas sobre precios de transferencia— pero manteniendo los incentivos que reduzcan directamente el costo de la inversión, tales como la depreciación acelerada y la contabilización de la inversión como gasto, en la medida en que sean asignados de una manera uniforme y basados en reglas para todos los inversionistas. Simultáneamente, las tasas reglamentarias aplicables a las sociedades deberían alinearse con las observadas en otras regiones —cuando se las evalúe como relativamente elevadas— para atraer inversiones y atenuar el traslado de utilidades a otras jurisdicciones, evaluando al mismo tiempo las consecuencias para cada país de las reformas internacionales en curso a los impuestos de las sociedades<sup>4</sup>. La tributación de las rentas relacionadas con los recursos naturales podría abordarse diseñando regímenes fiscales especiales según resulte pertinente.
- El IVA, la principal fuente de ingresos fiscales en ALC, podría mejorarse abordando las tasas reducidas y las exenciones para convertirlo en una fuente de ingresos tributarios más simple y eficiente, particularmente en países donde rigen tasas reglamentarias relativamente elevadas. La informalidad y la desigualdad siguen siendo importantes obstáculos para la ampliación de la base impositiva, pero diseñar transferencias focalizadas que incentiven el uso de métodos de pago electrónicos (por ejemplo, el programa de tarjeta social en Uruguay) podría ayudar a atenuar estos desafíos y a la vez promover la formalización. Aunque las estimaciones de los ingresos adicionales obtenidos al gravar con IVA la economía digital parecen moderadas, imponer tributos a este sector de la misma manera que a otros sectores de la economía es crucial para evitar la erosión de la base tributaria.
- Asimismo, se deben considerar más seriamente otras fuentes no aprovechadas de ingresos, como la tributación de bienes inmuebles e impuestos sobre las herencias y el medio ambiente.

## Panorama general de las estructuras tributarias en ALC

A pesar de haber aumentado durante los últimos 15 años, de 19,4 por ciento del PIB en 2005 a 22,4 por ciento en 2019, la recaudación de ingresos en LAC, incluidas las contribuciones a la seguridad social (CSS), se ubica muy por debajo de los niveles de los países de la OCDE, que han rondado en torno al 35,5 por ciento del PIB durante el mismo período (gráfico 1).

Hay también diferencias notables en términos de las estructuras tributarias. La OCDE muestra una dependencia significativa de la recaudación del IRPF (8,8 por ciento del PIB en 2019), comparada con solo 2,3 por ciento del PIB en ALC (gráfico 1, panel 2). En cambio, ALC muestra una mayor dependencia del IRPJ, mientras que en ambos grupos de países el IVA representa una porción considerable de la recaudación de impuestos, registrando algunos países de la región niveles de recaudación del IVA más altos que el país promedio de la OCDE. No obstante, las comparaciones del IRPJ y el IRPF entre países deberían evaluarse con cuidado debido a las diferencias en la clasificación de la renta imponible según esta sea generada por una

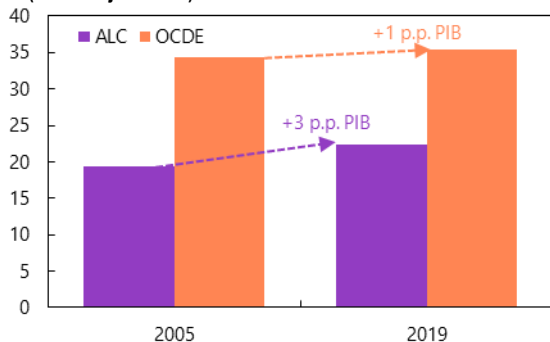
---

<sup>4</sup>En octubre de 2021 se alcanzó un acuerdo definitivo en torno a los parámetros fundamentales del proyecto sobre la erosión de la base tributaria y el traslado de beneficios (BEPS) del G-20/OCDE para reformar la tributación mundial de las sociedades, pero los detalles sobre la implementación aún están pendientes, por lo cual una evaluación precisa del impacto general en la región tiene aún carácter tentativo. Sin embargo, dicho impacto dependerá probablemente del grado de adopción mundial de las reformas y de las circunstancias propias de los países, tales como el nivel de las tasas reglamentarias del impuesto sobre las sociedades.

persona física o jurídica<sup>5</sup>. Las CSS son también, en promedio, más bajas en la región, aunque en países como Brasil, Uruguay y Argentina rondan los niveles de la OCDE<sup>6</sup>.

### Gráfico 1. Recaudación de impuestos y estructuras tributarias en ALC y la OCDE

1. Recaudación total de ingresos tributarios (Porcentaje del PIB)



2. Estructuras tributarias, 2019 (Porcentaje del PIB)

	ALC	OCDE
Impuestos sobre el valor agregado	6.3	7.2
Impuestos sobre la renta de las personas físicas	2.3	8.8
Impuestos sobre la renta de las personas jurídicas	3.7	2.8
CSS e impuestos sobre la nómina	4.0	10.2
Otros impuestos	6.1	7.0
Ingreso tributario total	22.4	35.5

Fuentes: Base de datos de estadísticas de ingresos tributarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los promedios de grupos reflejan un promedio simple. El promedio de la OCDE (miembros al final de 2019) excluye a Chile y México. Los ingresos tributarios totales incluyen las CSS. ALC = América Latina y el Caribe; CSS = contribuciones a la seguridad social.

Las diferencias en la recaudación de impuestos y las estructuras tributarias entre los países de ALC y de la OCDE se asocian parcialmente con diferencias en los niveles de ingreso. El proceso de desarrollo puede reducir los niveles de informalidad —notablemente mayor en ALC en relación con la OCDE— al tiempo que refuerza la capacidad del Estado de imponer tributos, facilitando una recaudación amplia de impuestos sobre la renta (Benedek, Benítez y Vellutini 2021)<sup>7</sup>. Es entonces probable que el nivel y la estructura de los impuestos *cambien* de forma endógena conforme los países se desarrollan, cumpliendo la tributación progresiva un papel más importante. En este sentido, resulta pertinente preguntarse si los países de la OCDE tenían en el pasado un nivel y una estructura de impuestos muy diferente, por ejemplo cuando sus niveles de ingreso real eran comparables con los que tienen actualmente los países de ALC. Si esto es así, indicaría que los países de ALC pueden estar siguiendo la senda de desarrollo que los países de la OCDE trazaron en el pasado.

Una evaluación empírica sugiere que el proceso de desarrollo —definido en líneas generales como aumentos de los niveles de ingreso de los países— se asocia con mayores ingresos tributarios y una estructura sesgada hacia la tributación directa (gráfico 2)<sup>8,9</sup>. El análisis no establece un vínculo causal entre los niveles de ingreso,

<sup>5</sup>Por ejemplo, la existencia de una empresa unipersonal en ALC implica que dicha empresa debería pagar impuestos según el régimen del IRPJ, mientras que en la OCDE la misma empresa pagaría impuestos conforme al IRPF (BID, 2013). Los países de la OCDE también aplican sistemas de imputación donde el IRPJ es solo un «anticipo de pago» del IRPF (total o parcial), un enfoque raramente utilizado en ALC. Véanse también en Fuentes y Vergara (2021) consideraciones similares al comparar la recaudación de impuestos sobre la renta de personas físicas en Chile con la de otras economías de la OCDE.

<sup>6</sup>El nivel y la evolución de las CSS enmascaran los mecanismos institucionales de los sistemas de seguridad social de cada país, lo cual dificulta las comparaciones entre países. En el caso de Chile, por ejemplo, las contribuciones declaradas en el gráfico 1 no incluyen las canalizadas a través de planes privados de pensión de las personas, que son obligatorias.

<sup>7</sup>Los sectores informales difíciles de gravar obstaculizan la capacidad de los gobiernos de aumentar la percepción general de impuestos, particularmente de aquellos que gravan la renta (Besley y Persson 2014; BID 2013; CEPAL 2021).

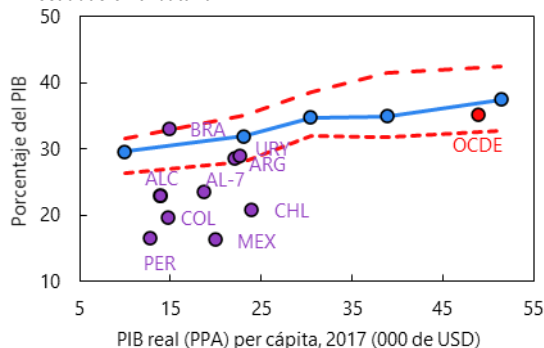
<sup>8</sup>Para determinar el vínculo entre el desarrollo y la tributación, construimos una nueva base de datos para los países de ALC y la OCDE que abarca los impuestos y otras variables macrofiscales pertinentes que comienza en 1972 para 33 países de la OCDE y en 1992 para 16 países de ALC, e incluye información hasta 2019. El número de países y años incluidos depende de la disponibilidad de datos (véanse los detalles en el anexo 2). Utilizando la evolución del PIB real (PPA) per cápita (precios de 2017) como variable representativa del nivel de desarrollo de cada país y agrupando los datos, en los gráficos 2 y 3 se muestra cómo los niveles y estructuras de impuestos varían al aumentar los niveles de ingreso de los países.

<sup>9</sup>Otro tipo de evaluación comparativa del desempeño recaudatorio consistiría en estimar de fronteras tributarias, que tiene sus ventajas, así como posibles limitaciones (véase, por ejemplo, FMI 2013).

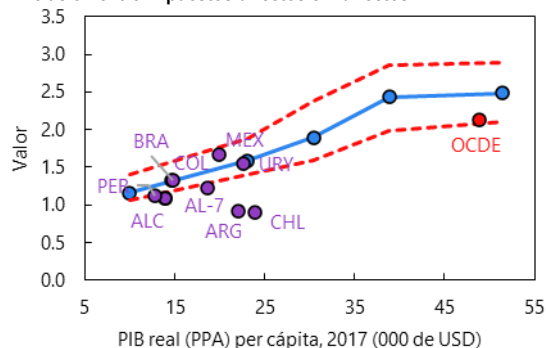
la recaudación y estructura impositiva. Más bien, indica que mediante complejos mecanismos económicos, institucionales y de economía política, que interactúan entre sí, los países tienden a depender *más* de los impuestos directos a medida que crecen sus niveles de vida, dando lugar a una estructura tributaria más progresiva. De hecho, a diferencia de los impuestos indirectos, los impuestos directos pueden aplicarse conforme a la capacidad de pago de los contribuyentes, y por lo tanto son más apropiados para una estructura tributaria progresiva (CEPAL, 2021). Dentro de los impuestos directos, el proceso de desarrollo parece estar claramente relacionado con una mayor dependencia del IRPF (gráfico 3).

## Gráfico 2. Recaudación tributaria y niveles de ingreso

### 1. Recaudación tributaria



### 2. Relación entre impuestos directos e indirectos



Fuentes: La metodología se basa en Acosta-Ormaechea, Sola y Yoo (2019); y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Muestra de 16 países de ALC (período 1992-2019) y 33 países de la OCDE (período 1972-2019). Véanse los detalles en el anexo 2. Marcadores circulares azules: Valores de la mediana para cada quintil de ingreso según la muestra de países de la OCDE, donde el quintil de ingreso más bajo se construye extrapolando la variable impositiva pertinente de la muestra de la OCDE para que guarde coherencia con los niveles de ingreso de los países de ALC; líneas de puntos: Percentiles 75 y 25 de la distribución de la OCDE; marcadores de países (morados): Valores en 2019. ALC = América Latina y el Caribe; AL-7 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay. El promedio de la OCDE (miembros al final de 2019) excluye a Chile y México.

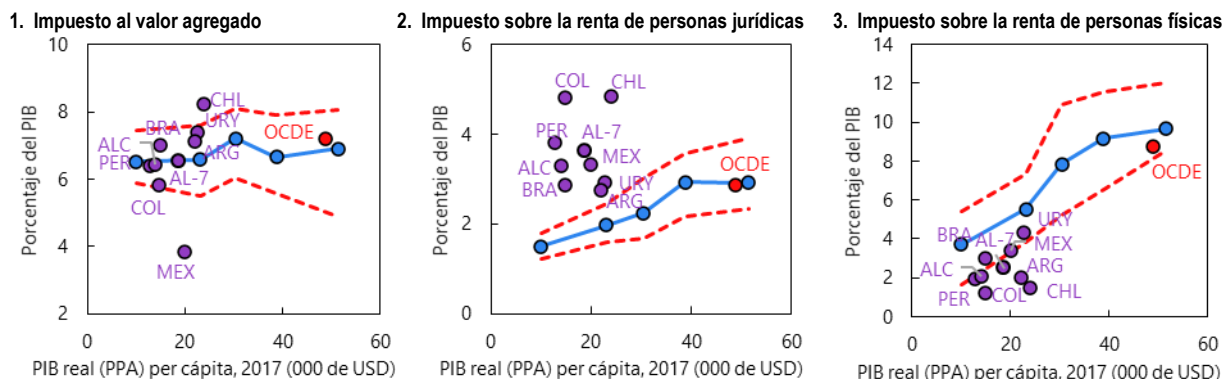
No obstante, muchos países de ALC se desvían de este patrón. El ejercicio mencionado muestra que varios países no solo recaudan *menos* ingresos, sino que algunos también tienen una estructura más sesgada hacia los impuestos indirectos con relación a lo que sus niveles de ingreso sugerirían (gráfico 2). Además, la mayor parte del sesgo recaudatorio de ALC se explica por una clara dependencia excesiva del IVA (excepto en el caso de México) y el IRPJ, y una significativa subutilización del IRPF (excepto en Uruguay y México, gráfico 3)<sup>10</sup>.

Por otra parte, pese a los aumentos de los niveles de vida y las recientes mejoras observadas en factores estructurales clave típicamente asociados con la recaudación de impuestos, ALC ha mejorado la movilización de ingresos levemente y con un avance limitado en la recaudación del IRPF. La informalidad laboral se redujo durante las últimas décadas según definiciones alternativas (FMI, 2019a; Banco Mundial, 2021). Análogamente, podría afirmarse que la capacidad administrativa y de aplicación efectiva, a la cual generalmente se hace referencia como «capacidad del Estado», ha aumentado en ALC durante 2005-19, particularmente cuando se analiza la evolución del IVA y otros impuestos sobre el consumo<sup>11</sup>. A pesar de ello, el país promedio de ALC aún recauda alrededor de una cuarta parte de lo que recauda el país promedio de la OCDE en términos de IRPF.

<sup>10</sup>Notar que Uruguay y México, el primero con un bajo nivel de informalidad y el segundo con un nivel elevado, son los dos países con mayor recaudación de IRPF en AL-7. Esto indica que, si bien la informalidad puede ser una limitación importante para recaudar el IRPF, las características de diseño y cumplimiento pueden contribuir a mejorar el rendimiento de este impuesto.

<sup>11</sup>La «capacidad del Estado» es particularmente pertinente en el caso de los impuestos sobre la renta debido a su estructura intrínsecamente más compleja en comparación con los impuestos sobre el consumo y el comercio exterior (Cárdenas 2010; Besley y Persson 2014).

### Gráfico 3. Tributación y niveles de ingreso: Impuestos sobre el valor agregado, la renta de las personas físicas y la renta de las personas jurídicas



Fuentes: La metodología se basa en Acosta-Ormaechea, Sola y Yoo (2019); y cálculos del personal técnico del FMI.  
 Nota: Muestra de 16 países de ALC (período 1992-2019) y 33 países de la OCDE (período 1972-2019). Véanse los detalles en el anexo 2. Marcadores circulares azules: Valores de la mediana para cada quintil de ingreso según la muestra de países de la OCDE, donde el quintil de ingreso más bajo se construye extrapolando la variable impositiva pertinente de la muestra de la OCDE para que guarde coherencia con los niveles de ingreso de los países de ALC; líneas de puntos: Percentiles 75 y 25; marcadores de países: Valores en 2019. ALC = América Latina y el Caribe (excluido AL-7); AL-7 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay. El promedio de la OCDE (miembros al final de 2019) excluye a Chile y México.

Si el proceso de desarrollo y otros factores estructurales no explican plenamente los bajos niveles de recaudación de ALC y su fuerte sesgo contra el IRPF, ¿qué podría explicarlos? Preocupación por el crecimiento, fallas de diseño y consideraciones de economía política son probablemente tres factores detrás del nivel de recaudación y estructura impositiva de ALC. Como señaló Tanzi (2000) hace décadas, «con muy pocas excepciones los países de América Latina siguen siendo alérgicos a los impuestos sobre la renta».

En el resto del capítulo se analiza el grado en que estas consideraciones pueden impedir que ALC recaude más ingresos de una manera inclusiva y favorable al crecimiento. La siguiente subsección ilustra sobre las posibles repercusiones en el crecimiento de iniciativas que reequilibren las estructuras tributarias entre los impuestos sobre el consumo y sobre la renta en los países de ALC y de la OCDE. En el capítulo se estudia luego el diseño de impuestos específicos en ALC y se argumenta que, si se los diseña, focaliza y ejecuta correctamente, los impuestos sobre la renta de las personas físicas podrían aumentar los ingresos fiscales, dando lugar a mejoras en la equidad (Abdel-Kader y de Mooij, 2020). Por último, se examinan las propiedades redistributivas de los impuestos más importantes en ALC y se analizan consideraciones adicionales que inciden en la tributación (por ejemplo, factores de economía política).

## Efectos de los impuestos sobre el consumo y la renta en el crecimiento

Para evaluar el grado en que una mayor dependencia de los impuestos directos en ALC podría generar efectos adversos sobre el crecimiento, el análisis siguiente estudia el impacto en el crecimiento del IVA, el IRPF y el IRPJ, que combinados representan más de la mitad de la recaudación total de impuestos en los países de ALC y la OCDE en 2019<sup>12</sup>. El análisis empírico se centra en reasignaciones tributarias *neutrales para los ingresos fiscales* dado que el efecto sobre el crecimiento de un impuesto de manera individual depende de si se modifican otros instrumentos tributarios o de gasto de forma simultánea<sup>13</sup>. Asimismo, considerando una muestra de

<sup>12</sup>El IVA es el principal impuesto sobre el consumo en los países de ALC y la OCDE, y es ciertamente popular en otros lugares. De hecho, al 1 de noviembre de 2020, el IVA se utiliza en 170 países y territorios del mundo, incluidos todos los países de la OCDE excepto Estados Unidos (OCDE, 2020a).

<sup>13</sup>Es inviable identificar empíricamente el efecto sobre el crecimiento de un determinado impuesto o componente del gasto de manera aislada, es decir, solo el efecto *relativo* sobre el crecimiento de instrumentos impositivos o partidas de gasto puede estimarse pero manteniendo invariantes otros componentes fiscales.

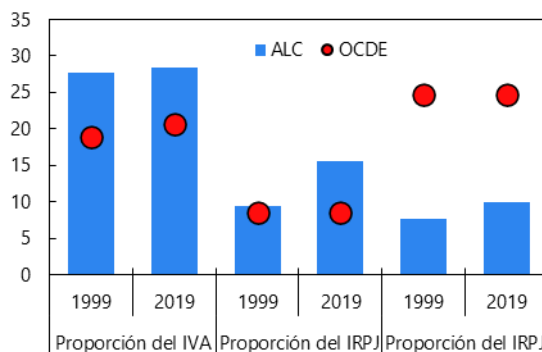
países de ALC y la OCDE, el ejercicio permite determinar si el nivel de desarrollo de los países y su capacidad subyacente para diseñar y recaudar impuestos incide en el nexo entre la tributación y el crecimiento.

Según lo observado en otros estudios, los impuestos sobre el consumo tienden a ser más favorables al crecimiento que los impuestos sobre la renta. En principio, *los impuestos al consumo* podrían ser neutrales al crecimiento —ya que la inversión está excluida de la base imponible— o bien tener un impacto negativo sobre éste dependiendo de sus efectos en las decisiones trabajo-educación y trabajo-oicio (Mendoza, Milesi-Ferretti y Asea 1997). Estas implicaciones serían aplicables al IVA en la medida en que se lo recaude mediante una tasa uniforme y una base amplia. De lo contrario, pueden surgir consideraciones de eficiencia negativas por las complejas interacciones resultantes de la diferenciación de tasas y las exenciones<sup>14</sup>. *Los impuestos sobre la renta* pueden afectar negativamente al crecimiento al reducir la rentabilidad después de impuestos del capital físico y humano, lo cual a su vez genera reducciones en la inversión y la oferta laboral. La capacidad de diseñar y hacer cumplir los impuestos también es crucial para el crecimiento (Besley y Persson 2014)<sup>15</sup>. Por ejemplo, un impuesto sobre la renta de las personas jurídicas bien diseñado y efectivamente aplicado, con una desgravación fiscal para el capital corporativo y orientada a evitar el sesgo de deuda creado por la deducibilidad de los intereses de las utilidades gravadas, podría ser mejor para el crecimiento que un IVA deficientemente diseñado e implementado (FMI, 2014). Asimismo, las bases impositivas reducidas debido a problemas de aplicación efectiva, exenciones, incentivos tributarios y tasas reducidas son defectos críticos de diseño, a menudo presentes en los países de ALC, que en última instancia hacen al sistema más complejo y reducen la eficiencia de la tributación<sup>16</sup>. Esto podría llevar a un comportamiento de búsqueda de rentas, que dificulta aún más el crecimiento (Tanzi y Zee 1997).

La dependencia del IRPJ en ALC se incrementó significativamente a lo largo del tiempo. El gráfico 4 muestra que tanto los países de ALC como de la OCDE recaudaban proporciones similares de IRPJ en 1999, pero gracias al alza de precios de las materias primas y, en algunos casos, tasas reglamentarias más altas y/o medidas de ampliación de la base, adquirió con el tiempo mucha más preponderancia en ALC (BID, 2013). En la OCDE la proporción del IRPJ se mantuvo estable, a pesar de reducciones significativas de las tasas reglamentarias. El gráfico también muestra que la proporción del IVA se ha incrementado levemente en ALC y la OCDE entre 1999 y 2019; y también lo hizo la proporción del IRPF en ALC, pero permaneció estable en la OCDE, aunque siguieron registrándose brechas muy significativas y persistentes entre los dos grupos de países.

**Gráfico 4. Proporción del IVA, el IRPF y el IRPJ en países de ALC y de la OCDE**

(Proporción de la recaudación total de ingresos, porcentaje)



Fuentes: Base de datos de estadísticas de ingresos tributarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Promedios de la muestra de 16 y 33 países de ALC y la OCDE. Véanse los detalles en el anexo 2. Los ingresos tributarios totales incluyen las CSS. ALC = América Latina y el Caribe; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. El promedio de la OCDE (miembros al final de 2019) excluye a Chile y México.

<sup>14</sup>En el caso del IVA, las exenciones implican que no se cobra un impuesto sobre las ventas, pero el IVA cobrado por los insumos no es reintegrado. Esas medidas, sumadas a las tasas reducidas, distorsionan las decisiones de los agentes económicos, creando al mismo tiempo un elemento de tributación de la producción (Crawford, Keen y Smith 2010; Keen 2013; y Cnossen 2020), con un probable efecto adverso sobre el crecimiento. Los bienes y servicios sujetos a un IVA de tasa cero tienen diferentes implicaciones, ya que puede reclamarse el IVA cobrado sobre los insumos.

<sup>15</sup>La selección de bases tributarias (por ejemplo, el consumo o la renta en un sentido amplio) dependerá de los niveles de ingreso de los países y tiene una alta correlación con el diseño, la administración y capacidad de aplicación efectiva del impuesto, según lo refleja el hecho de que las estructuras tributarias estén más sesgadas hacia los impuestos directos al aumentar los niveles de ingreso.

<sup>16</sup>Algunos incentivos podrían justificarse por motivos de equidad, sin embargo, tales como créditos tributarios para los trabajadores que ganen salarios bajos o incentivos fiscales que reduzcan directamente el costo de la inversión, como se analiza más adelante.

## Resultados empíricos

El análisis que sigue se basa en estudios recientes sobre el impacto en el crecimiento de cambios tributarios neutrales para los ingresos fiscales, utilizando los estimadores de medias grupales agrupadas (PMG) y medias grupales (MG) de Pesaran, Shin y Smith (1999) y de Pesaran y Smith (1995)<sup>17</sup>. Estos métodos de estimación contemplan que algunas reasignaciones tengan solo un impacto transitorio a corto plazo en el crecimiento (es decir, efectos de nivel en el producto), mientras que otros tengan efectos permanentes de largo plazo en el crecimiento<sup>18</sup>. Se utilizan observaciones anuales y los principales resultados se presentan en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Reasignaciones tributarias y crecimiento a largo plazo: IVA frente a impuestos sobre la renta**

Método de estimación Grupo de países	Medias grupales agrupadas (PMG)					
	ALC		OCDE		OCDE	
	Impuestos sobre la renta	Impuestos al valor agregado	Impuestos al valor agregado	Impuestos sobre la renta	Impuestos al valor agregado	Impuestos al valor agregado
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<b>Variable dependiente: crecimiento del PIB real per cápita</b>						
Impuesto totales/PIB	0.238*** (4.24)	0.238*** (4.24)	0.226*** (3.88)	-0.108*** (-5.28)	-0.108*** (-5.28)	-0.102*** (-4.82)
Otros impuestos para garantizar neutralidad en la recaudación tributaria/Impuestos totales	-0.00950 (-0.33)	-0.199*** (-5.64)	-0.173*** (-4.43)	-0.0325* (-1.88)	-0.0583** (-2.29)	-0.0747*** (-2.78)
<b>Impuestos al valor agregado/Impuestos totales</b>	<b>0.189*** (4.69)</b>			<b>0.0259 (1.18)</b>		
<b>Impuestos sobre la renta/Impuestos totales</b>		<b>-0.189*** (-4.69)</b>			<b>-0.0259 (-1.18)</b>	
<b>Impuestos sobre la renta de las personas físicas/ Impuestos totales</b>			<b>-0.230*** (-3.68)</b>			<b>-0.0198 (-0.88)</b>
<b>Impuestos sobre la renta de las personas jurídicas/ Impuestos totales</b>			<b>-0.165*** (-3.12)</b>			<b>-0.0593* (-1.93)</b>
Tasa de inversión	0.0218 (0.49)	0.0218 (0.49)	0.0239 (0.52)	0.0272 (1.56)	0.0272 (1.56)	0.0141 (0.80)
Crecimiento del empleo	0.0534 (1.21)	0.0534 (1.21)	0.0305 (0.78)	0.398*** (11.55)	0.398*** (11.55)	0.378*** (10.50)
Consumo del sector público	-0.146** (-2.45)	-0.146** (-2.45)	-0.114* (-1.82)	-0.150*** (-3.93)	-0.150*** (-3.93)	-0.165*** (-4.14)
Coefficiente CE (φ)	-0.818*** (-13.35)	-0.818*** (-13.35)	-0.805*** (-14.18)	-0.911*** (-22.12)	-0.911*** (-22.12)	-0.899*** (-21.71)
Variable ficticia después de la CFM	-0.00618** (-2.04)	-0.00618** (-2.04)	-0.00340 (-1.00)	-0.0127*** (-7.25)	-0.0127*** (-7.25)	-0.0121*** (-7.06)
Países	16	16	16	33	33	33
Observaciones	376	376	376	1112	1112	1112
Hausman, valor p	0.776	0.776	0.869	0.855	0.855	0.992

Fuentes: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: El cuadro muestra coeficientes a largo plazo basados en el modelo PMG, ya que el supuesto de homogeneidad entre países sobre dichos coeficientes, que compara los métodos de PMG y MG con la prueba de Hausman, no es rechazado (véanse los altos valores p de las pruebas). Los impuestos totales son la suma de los impuestos sobre el consumo, los impuestos sobre la renta de las personas físicas, los impuestos sobre la renta de las personas jurídicas, los impuestos sobre la propiedad y las contribuciones a la seguridad social (que incluyen los impuestos sobre la nómina y la fuerza de trabajo). En la columna (1), (4) otros impuestos para asegurar la neutralidad en la recaudación tributaria se refieren a la suma de todos los impuestos excepto los impuestos sobre la renta. Del mismo modo, en las columnas (2), (3), (5) y (6) otros impuestos para asegurar la neutralidad en la recaudación tributaria se refieren a la suma de todos los impuestos excepto el IVA. Por brevedad no se muestran las constantes y los coeficientes de corto plazo. Los estadísticos t figuran entre paréntesis. \*\*\* p<0,01; \*\* p<0,05; \* p<0,1

Los resultados confirman que el IVA es más favorable al crecimiento en el caso de ALC, pero la evidencia es menos clara respecto de la OCDE. La columna 1 muestra que las reasignaciones con neutralidad en la tributación desde los impuestos sobre la renta hacia el IVA mejoran el crecimiento en la muestra de ALC, según lo demuestra el coeficiente significativo y positivo que tiene la participación del IVA en la recaudación, algo que no ocurre en la muestra de la OCDE, como lo indica el mismo coeficiente de IVA en la columna 4,

<sup>17</sup>Véanse análisis similares en Arnold *et al.* 2011; Acosta-Ormaechea, Sola y Yoo 2019; Acosta-Ormaechea y Morozumi, 2021.

<sup>18</sup>En el método MG se estiman los coeficientes a largo y corto plazo en forma separada para cada país, y luego se calcula el promedio simple entre países de los coeficientes. En el método PMG los coeficientes a corto plazo también son específicos de cada país, pero cualquier relación de largo plazo está limitada a ser igual entre los países, lo cual hace que el estimador PMG sea relativamente más eficiente que el MG (si se valida la restricción de largo plazo).



el cual no se estadísticamente significativo<sup>19,20</sup>. Las columnas 2 y 5 confirman los resultados anteriores mediante una reasignación inversa, a saber, desde el IVA a los impuestos sobre la renta. Sin embargo, una desagregación de los impuestos sobre la renta entre el IRPF y el IRPJ evidencia un impacto diferenciado sobre el crecimiento: La columna 3 muestra que tanto el IRPF como el IRPJ distorsionan el crecimiento mucho más que el IVA en ALC, teniendo el IRPJ un coeficiente algo menor<sup>21</sup>. Pero mientras que el IRPJ parece retardar más el crecimiento que el IVA en la muestra de la OCDE, los resultados indican que recaudar ingresos mediante *ya sea* el IRPF o el IVA tiene un efecto sobre el crecimiento similar en la muestra de la OCDE según lo indicado en la columna 6<sup>22</sup>.

¿Por qué diferiría el impacto sobre el crecimiento de las reasignaciones tributarias entre los países de ALC y la OCDE? Como se argumenta, además de los niveles más bajos de informalidad y la mejor capacidad general de hacer cumplir los impuestos sobre la renta que se observa en la OCDE, el *diseño impositivo* seguramente reviste importancia. En la medida en que el IRPF sea adecuadamente diseñado y aplicado, como es probable que suceda en muchos países de la OCDE, su compatibilidad relativa con el crecimiento parece ser similar a la del IVA. Por consiguiente, el IRPF podría ayudar a recaudar ingresos adicionales en los países de ALC a un bajo costo en términos de reducir el crecimiento si se lo diseña e implementa correctamente, con los beneficios adicionales de una mayor progresividad. Con ese fin, es entonces crucial asegurar que existan incentivos para la participación formal en la fuerza laboral, particularmente para los trabajadores de bajos salarios y las mujeres, como se analiza más adelante. Con respecto al IRPJ, los datos indican que tiene un impacto negativo sobre el crecimiento en comparación con el IVA en las muestras tanto de ALC como de la OCDE, lo cual señala que la gran dependencia de este impuesto probablemente ha obstaculizado el crecimiento en la región, un aspecto también analizado con mayor detalle más adelante en el capítulo. El hecho de que el IRPJ surja como el impuesto más perjudicial para el crecimiento en los países de la OCDE también es consistente con anteriores observaciones obtenidas utilizando modelos empíricos similares (por ejemplo, Arnold *et al.* 2011; Acosta-Ormaechea y Morozumi 2021).

En cuando a las variables restantes, el crecimiento de la inversión y el empleo presenta los signos positivos previstos, si bien su significación es más bien débil, particularmente en la muestra de ALC. El coeficiente correspondiente al consumo del sector público es negativo y estadísticamente significativo en las muestras tanto de ALC como de la OCDE, lo cual indica que los aumentos de ese consumo financiados con un mayor déficit (dado que se controla el efecto de los impuestos totales) son perjudiciales para el crecimiento a largo plazo. La velocidad de corrección de errores del parámetro de ajuste ( $\Phi$ ) es negativa en todas las regresiones e inferior a uno en valor absoluto, lo cual indica que hay una convergencia hacia el equilibrio a largo plazo. La variable dicotómica que toma valor uno para el período posterior a la crisis financiera mundial es negativa y altamente significativa, lo cual señala que el crecimiento tendencial ha disminuido después de dicha crisis. En

---

<sup>19</sup>Otros impuestos sobre consumo, no considerados en este ejercicio, incluyen los impuestos sobre el comercio exterior e impuestos sobre consumos específicos, que pueden tener impactos diferentes sobre el crecimiento. En el caso de los impuestos al comercio exterior, utilizados ampliamente en Argentina, Tanzi y Zee (1997) resumen los canales a través de los cuales pueden obstaculizar el crecimiento. Según lo expuesto en Acosta-Ormaechea, Sola y Yoo (2019), los datos empíricos indican que los impuestos al comercio exterior tienden a estar negativamente asociados con el crecimiento en los países emergentes y de ingreso bajo.

<sup>20</sup>De los resultados se desprende que 1 punto porcentual de los impuestos reasignado desde los impuestos sobre la renta al IVA podría elevar el crecimiento a largo plazo en 0,189 puntos porcentuales en el largo plazo en la muestra de ALC. Esto implica que el crecimiento promedio del PIB per cápita pasaría de alrededor de 2 por ciento a alrededor de 2,2 por ciento en el largo plazo. Esta reforma impositiva es de considerable magnitud, ya que implicaría que 1 punto porcentual de la recaudación total de ingresos tributarios en ALC (alrededor de 0,21 por ciento del PIB) provendría del IVA en lugar de los ingresos sobre la renta.

<sup>21</sup>La hipótesis nula de que los coeficientes estimados sobre el IRPF y el IRPJ son los mismos, sin embargo, no puede descartarse mediante una prueba de Wald.

<sup>22</sup>La columna 6 muestra que las reasignaciones desde el IVA al IRPF no son significativas, mientras que tales reasignaciones hacia el IRPJ tienen un efecto negativo y significativamente adverso para el crecimiento. Estos resultados se mantienen válidos considerando diferentes pruebas de robustez (véanse los detalles en la nota al pie 23 y el anexo 2).

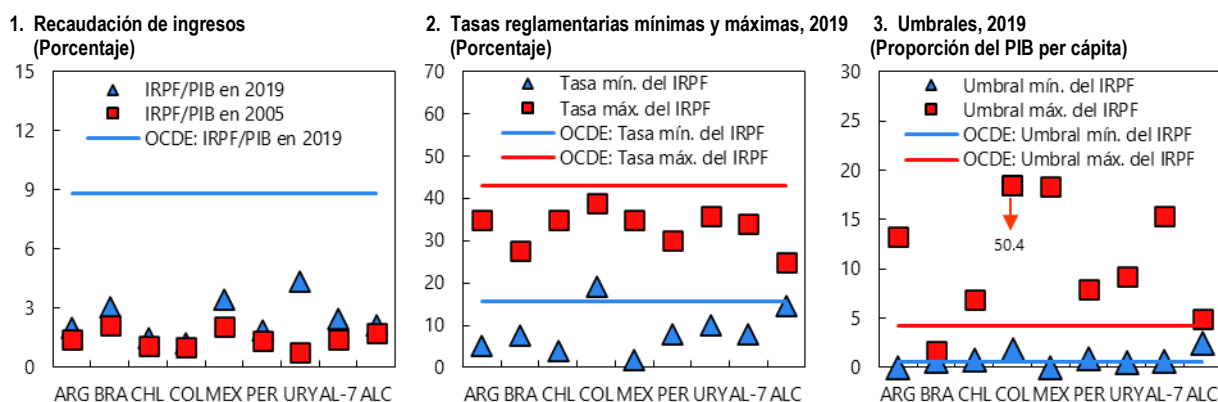
el recuadro 1 se analizan más a fondo los posibles canales a través de los cuales los impuestos inciden sobre el crecimiento<sup>23</sup>.

Procederemos ahora a analizar características de diseño fundamentales de estos principales impuestos junto con potenciales opciones de reforma.

## El IRPF en ALC: Grandes ventajas de un mejor diseño

Con un promedio de 2,3 por ciento, la razón ingresos por IRPF-PIB en los países de ALC se ubica muy por debajo del 8,8 por ciento observado en la OCDE (gráfico 5, panel 1). Un motivo fundamental detrás del limitado rendimiento fiscal del IRPF es que las tasas reglamentarias vigentes en ALC son inferiores a las de la OCDE (gráfico 5, panel 2) y los niveles de renta relativos a los cuales se aplican las tasas, particularmente la tasa máxima, son superiores (gráfico 5, panel 3), lo cual implica que en general una fracción menor del ingreso de los hogares está sujeta al impuesto<sup>24</sup>.

**Gráfico 5. Impuesto sobre la renta de personas físicas: Recaudación, tasas reglamentarias mínimas y máximas, y umbrales de recaudación**



Fuentes: EYGM (2020); FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*; base de datos de estadísticas de ingresos tributarios de la OCDE; y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los promedios de grupos reflejan un promedio simple. En las leyendas de datos se utilizan los códigos de países de la Organización Internacional de Normalización (ISO). IRPF = Impuesto sobre la renta de las personas físicas; ALC = América Latina y el Caribe (excluido AL-7); AL-7 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay; IRPF = impuesto sobre la renta de las personas físicas; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (miembros al final de 2019 excluidos los países de ALC).

Además, los códigos tributarios de la mayoría de los países de AL-7 incluyen desgravaciones generalizadas, exenciones y deducciones por CSS obligatorias y personas dependientes que erosionan aún más la base del IRPF. Estas disposiciones reducen la fracción imponible del ingreso bruto de los trabajadores, lo cual finalmente se traduce en una menor tasa efectiva del impuesto. Si bien estas disposiciones son comunes, su impacto en la obligación tributaria final depende de forma crucial en su alcance, que tiende a ser excesivo en muchos países de la región<sup>25</sup>. El gráfico 6 muestra que, aparte de México y Uruguay, en los países de AL-7 las

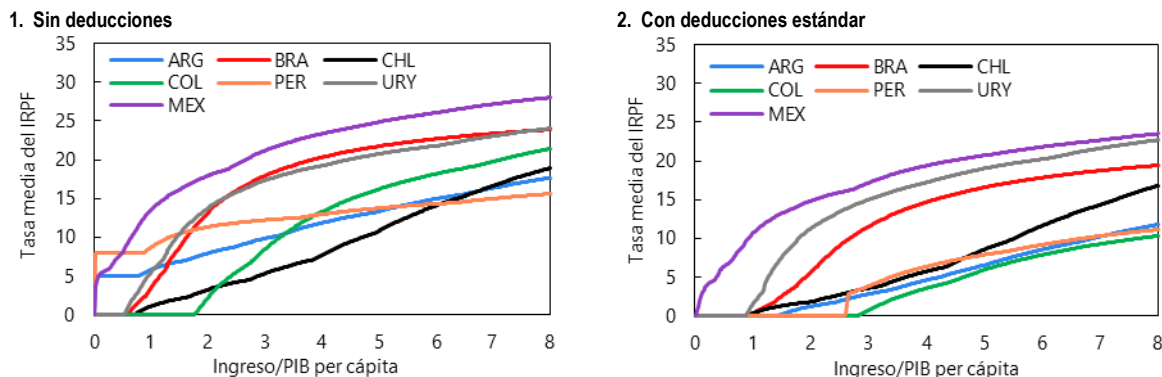
<sup>23</sup>Los resultados aquí presentados se mantienen inalterados en líneas generales cuando se consideran diferentes pruebas de robustez, incluida la eliminación de efectos contemporáneos entre las variables impositivas y el crecimiento (para eliminar problemas de causalidad inversa) como se explica en el anexo 2, la selección de diferentes submuestras (por ejemplo, solo países con un intervalo temporal más extenso o más breve en relación con la especificación base), y/o la eliminación de ciertas variables de control (por ejemplo, como en el recuadro 1 sin crecimiento de la inversión y/o el empleo).

<sup>24</sup>Como se analiza más detalladamente a continuación, la mayor incidencia del trabajo informal en ALC en comparación con la OCDE limita aún más la proporción del ingreso de los hogares sujeta al IRPF.

<sup>25</sup>Como se señala en De Mooij *et al.* (2020), las deducciones del IRPF por gastos relacionados con los hijos, educación, vivienda, seguro de salud, desplazamiento diario y donaciones benéficas erosionan la base y benefician desproporcionadamente a los ricos. Esto es especialmente cierto en el caso de los países en desarrollo. La regresividad de estas deducciones es mayor en contextos donde la

deducciones estándar, exenciones y créditos reducen sustancialmente la tasa efectiva del IRPF, a menudo reduciéndola a cero incluso para trabajadores con un ingreso relativamente alto (en relación con su PIB per cápita)<sup>26</sup>.

**Gráfico 6. Tasas efectivas medias del IRPF con y sin deducciones**  
(Porcentaje)



Fuentes: EYGM (2020), y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Las tasas efectivas con deducciones se calculan considerando un único trabajador con dos hijos dependientes. En las leyendas de datos se utilizan los códigos de países de la Organización Internacional de Normalización (ISO). IRPF = Impuesto sobre la renta de las personas físicas

Los microdatos a nivel de los trabajadores muestran que, de hecho, en los países más grandes de la región solo una pequeña proporción de los trabajadores formales (tanto del sector privado como del público) pagan el IRPF, y aquellos que lo hacen están sujetos a tasas efectivas muy bajas. Para estudiar la incidencia del IRPF en toda la distribución del ingreso, usamos microdatos recopilados de encuestas de hogares correspondientes a los países de AL-7 en 2019. Para cada trabajador formal, aplicamos el código tributario de su respectivo país, usando su ingreso laboral neto autodeclarado y características personales (por ej., estado civil, número de hijos, situación de empleo o trabajo autónomo) para imputar sus obligaciones tributarias efectivas por concepto de IRPF después de aplicar un conjunto comparable de deducciones y exenciones, tales como las correspondientes a las CSS y dependientes (véanse los detalles en el anexo 3)<sup>27</sup>.

El gráfico 7 muestra que, excepto en México y Uruguay, solo una pequeña proporción de trabajadores formales está sujeta a cualquier IRPF en los países de AL-7 según datos obtenidos de encuestas de hogares.<sup>28</sup> En Argentina, Brasil, Chile y Perú solo 20 por ciento de los trabajadores formales están sujetos a pagos del IRPF, y en Colombia esta proporción decrece a tan solo 4 por ciento (gráfico 7, panel 1). Esas proporciones serían aún más pequeñas si se las calculara sobre el empleo total (es decir, independientemente del estado de formalidad) afectando la relevancia relativa entre los países de AL-7<sup>29</sup>. Por otra parte, los contribuyentes potenciales de estos países están muy concentrados en el 20 por ciento superior de la distribución del ingreso

opción entre la provisión pública y privada de servicios tales como la atención de la salud y la educación se asocia con los niveles de ingreso, como probablemente sucede en los países de ALC.

<sup>26</sup>En el gráfico 6 se considera un único trabajador con dos dependientes a efectos ilustrativos, ya que este caso abarca un conjunto de deducciones estándar entre todos los países (a saber, CSS y personas dependientes). En algunos países como México, las tasas efectivas calculadas en el análisis excluyen algunas deducciones prescritas en el código tributario debido a la falta de información para imputarlas correctamente. Se estima que en México las deducciones y exenciones totales representan una gran proporción del PIB (véase Hannan, Honjo y Raissi 2020).

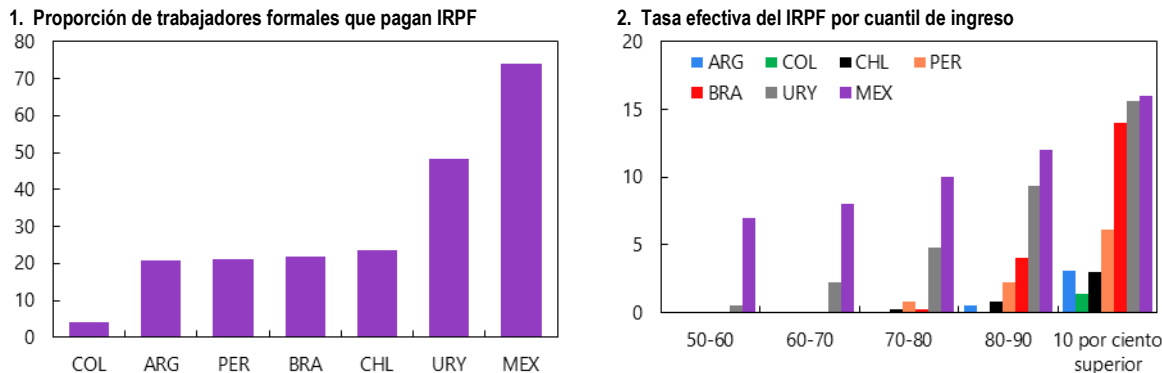
<sup>27</sup>Agradecemos a Paolo Dudine sus útiles comentarios sobre el cálculo de las tasas efectivas del IRPF.

<sup>28</sup>Los cálculos suponen el pleno cumplimiento impositivo y deberían interpretarse como un límite superior de la proporción real de trabajadores formales que pagan impuestos. Además, las encuestas de hogares incluyen errores de muestreo y quizá no sean plenamente representativas del tipo de trabajador relevante (trabajadores formales en este caso). Por lo tanto, los cálculos presentados en el gráfico 7 deberían tomarse como aproximaciones.

<sup>29</sup>Por ejemplo, México, que tiene una proporción significativamente mayor de trabajadores informales, se ubicaría por debajo de Uruguay si estas proporciones se calcularan sobre el empleo total. Esta consideración sería crucial a la hora de comparar estos indicadores con los de la OCDE.

laboral bruto, y con tasas *efectivas* promedio que en general permanecen significativamente por debajo de las tasas reglamentarias máximas (gráfico 7, panel 2). Esto indica que existe un margen significativo para elevar las tasas *efectivas* sin afectar a los trabajadores de ingreso bajo o incluso medio en la región.

**Gráfico 7. Microsimulaciones del IRPF efectivo para los trabajadores formales en AL-7**  
(Porcentaje)



Fuentes: Banco Interamericano de Desarrollo, Encuestas de hogares armonizadas; EYGM (2020); microdatos nacionales de la fuerza laboral; y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: En las leyendas de datos se utilizan los códigos de países de la Organización Internacional de Normalización (ISO). AL-7 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay; IRPF = impuesto sobre la renta de las personas físicas.

Elevar las tasas efectivas y ampliar la base es esencial para mejorar los ingresos por concepto de IRPF, pero las opciones de reforma deberían considerar sus efectos sobre la equidad y la formalidad del mercado laboral<sup>30</sup>. Como se analizará en mayor detalle, lograr un sistema de IRPF más progresivo que no impacte en los trabajadores de clase media parece posible. Además, la capacidad de recaudar ingresos por concepto IRPF probablemente resulte afectada por las altas tasas de informalidad laboral en la región (que van desde el 24 por ciento de Uruguay hasta el 68 por ciento de Perú en 2019)<sup>31</sup>, dado que es más probable que el ingreso percibido por actividades informales eluda la tributación directa. Las tasas más altas del IRPF pueden también erosionar la base al *elevar* los costos relativos de la formalidad laboral (FMI, 2021b). Sin embargo, el IRPF es solo uno de los factores detrás de los ‘costos’ de los impuestos laborales en el sector formal, siendo los demás las CSS para el sistema de pensiones, cobertura de salud y seguro de desempleo, que pueden ser contribuídas por los empleados o sus empleadores mediante los impuestos sobre la nómina<sup>32</sup>.

La tasa impositiva efectiva sobre el empleo formal es significativamente mayor de lo que el IRPF implicaría por sí solo, una vez incluidas las CSS y tomadas en cuenta las correcciones relativas a la informalidad laboral. Esto pone de manifiesto la elevada carga relativa que impone sobre el trabajo la estructura impositiva de la región. Al ajustarse la incidencia del IRPF y las CSS para reflejar la informalidad laboral en ALC, es evidente que la tasa efectiva del impuesto sobre el trabajo ha convergido hacia el nivel de la OCDE entre 2005 y 2019 (gráfico 8, panel 1), y en el caso de América Central, Panamá y la República Dominicana (CAPDR) la ha sobrepasado (anexo 1). Además, usando la definición de la cuña fiscal sobre el trabajo que emplea la OCDE<sup>33</sup> en los países de AL-7 los costos del empleo formal asociados con las CSS resultan comparables o incluso

<sup>30</sup>Véase en Benedek, Benítez y Vellutini (2021) un análisis detallado de las reformas del IRPF en el contexto de países de ingreso bajo y alta informalidad.

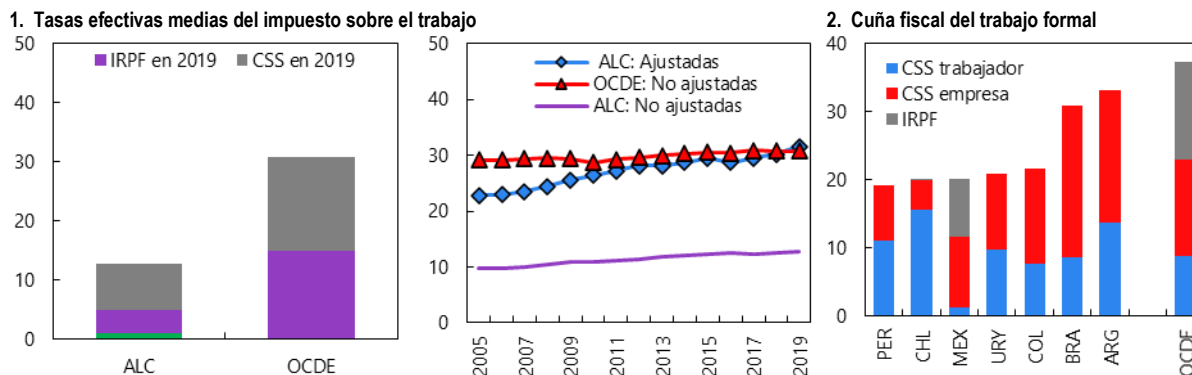
<sup>31</sup>ILOSTAT, serie armonizada del empleo informal en el empleo total por sexo y sector, [https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/Excel/INDICATOR/SDG\\_0831\\_SEX\\_ECO\\_RT\\_A\\_EN.xlsx](https://www.ilo.org/ilostat-files/Documents/Excel/INDICATOR/SDG_0831_SEX_ECO_RT_A_EN.xlsx)

<sup>32</sup>Esto supone implícitamente que los trabajadores perciben las CSS como un impuesto antes que como una contribución a su ingreso futuro (jubilación, desempleo) o servicios (salud). En la informalidad también inciden las normas de protección del empleo, tales como los costos de contratación y despido (véase FMI 2019d).

<sup>33</sup>La cuña fiscal representa la contribución de la tributación a los costos laborales totales de los empleadores. Para un valor dado de ingreso laboral bruto del empleado, la OECD lo mide de la siguiente forma: (IRPF + CSS pagadas por el empleado + CSS pagadas por el empleador – prestaciones en efectivo) / (ingreso salarial bruto del empleado + CSS pagadas por el empleador).

mayores que en la OCDE (gráfico 8, panel 2). Es solo la baja incidencia del IRPF en AL-7 lo que reduce los costos del trabajo formal en relación con la OCDE<sup>34</sup>. Por consiguiente, cualquier intento de incrementar los ingresos fiscales por concepto del IRPF tiene que internalizar las interacciones con las CSS y cómo ambos componentes afectan los niveles de formalidad y la oferta laboral<sup>35</sup>. Una posibilidad para compensar el ‘costo’ de las CSS para los trabajadores que perciben bajos salarios, que son quienes más probablemente permanecerán en el sector informal —particularmente las mujeres— es introducir esquemas de crédito tributario sobre la renta del trabajo (CTRT), que se eliminen gradualmente en niveles de ingreso más elevados (recuadro 2).

**Gráfico 8. Impuestos efectivos al trabajo y cuñas fiscales del trabajo formal en ALC/AL-7 y la OCDE**  
(Porcentaje)



Fuentes: Organización Internacional del Trabajo; Encuestas nacionales de hogares y códigos fiscales; OCDE (2020b); base de datos de estadísticas de ingresos tributarios de la OCDE; y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: El cálculo de los impuestos efectivos sobre el trabajo se basa en Mendoza, Razin y Tesar (1994). La cuña fiscal se calcula respecto de un trabajador soltero, sin hijos, que gana la media del salario formal, usando el código tributario de 2019. Estimaciones del personal técnico en las que se utiliza la metodología de cuña fiscal de la OCDE con la salvedad de que se incluyen todas las CSS obligatorias con independencia de que sean recaudadas en fondos de gestión pública o privada. En las leyendas de datos se utilizan los códigos de países de la Organización Internacional de Normalización (ISO). ALC = América Latina y el Caribe; AL-7 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay; CSS = contribuciones a la seguridad social; IRPF = impuesto sobre la renta de las personas físicas; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En resumen, las opciones viables para aumentar los ingresos fiscales del IRPF de forma equitativa y eficiente en la región exigirían reforzar las características de diseño (tasas y umbrales) y racionalizar las deducciones y exenciones, añadiendo al mismo tiempo instrumentos de política. Estos comprenderían, por ejemplo, la adopción de un CTRT, para incentivar la formalización y la participación en la fuerza laboral, y para mejorar la equidad<sup>36</sup>. Las propuestas de reforma deberían estar cimentadas en una noción de optimización, asociada con la idea de elevar el máximo el bienestar de la sociedad. Respecto del IRPF, los estudios económicos han desarrollado un marco teórico para calcular las tasas ‘óptimas’ para cada nivel de ingreso y características del trabajador. Sin embargo, en el caso de ALC la aplicación de dicho marco sigue siendo una tarea compleja y muy idiosincrásica (recuadro 3). Por ello, en vez de calcular las tasas impositivas óptimas para los países de ALC, utilizamos un enfoque de microsimulación estática para estudiar dos escenarios de «reforma» orientados a simplificar el código del IRPF mediante la ampliación de su base, brindando al mismo tiempo incentivos para la participación en la fuerza laboral formal por parte de los trabajadores que ganan bajos salarios. Se evalúa luego el

<sup>34</sup>México es la única excepción, ya que su cuña fiscal —aunque cuantitativamente en línea con el resto de los países de AL-7— está distribuida de manera más pareja entre las CSS y el IRPF.

<sup>35</sup>Fernández y Villar (2017), Kugler, Kugler y Prada (2017), y Morales y Medina (2017) observan que en 2012 una reforma que redujo las CSS pagadas por los empleadores en Colombia incrementó significativamente el empleo formal.

<sup>36</sup>En un enfoque más amplio sobre reformas eficaces de la tributación del trabajo también se consideraría reducir los costos de las CSS para los trabajadores de bajos ingresos (por ejemplo, mediante umbrales mínimos o un aumento gradual de las escalas). Sin embargo, debatir las reformas de las CSS está fuera del alcance de este capítulo, ya que exigiría un análisis más amplio de los aspectos financieros y distributivos de los sistemas de pensiones y salud en la región. Nos centramos en cambio en las reformas que caen dentro del perímetro más estrecho de un sistema impositivo, incluido un CTRT, considerando también los costos y potenciales distorsiones que conllevan las CSS.

impacto de tales reformas en los ingresos tributarios del IRPF y la desigualdad (recuadro 3). El primer escenario elimina todas las deducciones del código del IRPF, dejando sin cambios las tasas reglamentarias y los umbrales. El segundo escenario añade un CTRT para las personas con bajos ingresos basado en el sistema de EITC (por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, que reemplaza los programas existentes de subsidios laborales en los países de ALC-7, pero no otras transferencias. Claramente estos son escenarios extremos, puesto que algunas deducciones y exenciones podrían justificarse desde una perspectiva de equidad, y algunos de los impactos de erosión de la base que ellos plantean pueden abordarse modificando los parámetros conforme a los cuales se otorgan esas deducciones. Para hacerlo, sin embargo, se requeriría contar con información granular adicional sobre cada país específico. Por tanto, en lugar de ser interpretado como una propuesta concreta de reforma, el ejercicio presentado más adelante constituye una ilustración de algunos de los ingredientes de una reforma del IRPF que procura ampliar la base y mejorar las propiedades redistributivas del impuesto.

Observamos que si se eliminan todas las deducciones y se añade un CTRT aumentan sustancialmente los ingresos nominales por concepto de IRPF mientras que la desigualdad se reduce de forma significativa (cuadro 2). Mientras que el impacto de las dos «reformas» varía entre los diversos países, surgen algunos resultados generales. La simple aplicación del sistema de IRPF según sus tasas reglamentarias genera un sustancial aumento de los ingresos fiscales, que va desde 20 por ciento en México a 4,5 veces en Perú (con aumentos en torno al 50 por ciento en Brasil y Chile y 100 por ciento en Colombia). El CTRT neutraliza parcialmente este incremento de los ingresos, particularmente en Chile y Colombia. La reforma también aumenta la brecha en la tasa de IRPF que enfrenta el contribuyente promedio respecto de la que paga el 10 por ciento superior de los asalariados en comparación con la línea de base, por lo cual el sistema se vuelve más progresivo<sup>37</sup>. Por consiguiente, los indicadores de desigualdad, tales como el coeficiente de Gini, señalan menores disparidades en el ingreso después de impuestos, excepto en México<sup>38</sup>. La eliminación de las deducciones generalmente reduce la relación de ingresos de los percentiles 90/75 dejando al mismo tiempo inalterada la relación 50/25 con respecto a la base, ya que la incidencia del IRPF y sus deducciones correspondientes son mayores para los ingresos más altos<sup>39</sup>. Mientras tanto, el CTRT tiende a bajar la relación 50/25 al elevar los salarios en el extremo más bajo de la distribución, destacando la progresividad del sistema. Si bien el análisis se centra en los trabajadores que ya están en el sector formal, la posible transición fuera del sector informal para beneficiarse del CTRT —un margen no modelado explícitamente en este ejercicio— probablemente reduciría las tasas de pobreza al elevar el ingreso de los hogares más pobres, y al mismo tiempo los habilitaría para recibir prestaciones fundamentales de seguridad social (por ejemplo, pensiones y seguro de desempleo).

---

<sup>37</sup>En algunos casos donde las deducciones se basan en los artículos de consumo, el impacto estimado en las tasas efectivas pagadas por el 10 por ciento superior puede ser límites más bajos. Esto se debe al hecho de que probablemente estos hogares están subrepresentados en las encuestas de hogares y su consumo quizá esté declarado de modo inexacto. En México, por ejemplo, los datos de las encuestas de hogares dan como resultado estimaciones de gastos fiscales vinculados a las deducciones del IRPF reclamadas por los hogares más ricos que son sustancialmente más bajas que las declaradas por la agencia tributaria de México.

<sup>38</sup>En el caso de México, el CTRT compensa solo parcialmente el eliminado *Subsidio al Empleo* debido a la mayor generosidad de este segundo mecanismo. Esto, a su vez, obstaculiza el poder redistributivo de la propuesta de reforma aquí presentada.

<sup>39</sup>México es el único caso donde la relación 50/25 *sube* en comparación con la línea de base después de la eliminación de las deducciones impositivas como consecuencia de su significativo *Subsidio al Empleo*. Esta medida es un crédito tributario reintegrable que sirve como respaldo al salario para los trabajadores de bajos ingresos (aunque menos focalizado que el CTRT) y reduce así la desigualdad en el extremo inferior de la distribución.

**Cuadro 2. AL-5: Microsimulaciones de reformas del sistema de IRPF**

País	Escenario	$\Delta\%$ Ingreso fiscal en relación con escenario base	Tasa media del IRPF		Relaciones de percentiles del ingreso después de impuestos		$\Delta\%$ de Gini en relación con el escenario de base
			Todos los contribuyentes	10% superior de los trabajadores	50/25	90/75	
Brasil	Base	...	7.5	15.1	136	183	...
	Sin deducciones	46	7.8	20.6	136	179	-3.4
	Sin deducciones + CTRT	38	8.5	20.6	137	179	-5.0
Chile	Base	...	2.4	4.2	149	165	...
	Sin deducciones	47	2.6	6.4	149	164	-1.6
	Sin deducciones + CTRT	9	2.8	6.4	139	164	-4.1
Colombia	Base	...	0.3	5.4	121	167	...
	Sin deducciones	118	0.9	13.6	121	165	-3.9
	Sin deducciones + CTRT	55	0.9	13.6	116	165	-6.6
México	Base	...	8.6	16.8	143	153	...
	Sin deducciones	20	9.8	18.6	150	154	1.4
	Sin deducciones + CTRT	17	10.0	18.6	148	154	0.5
Perú	Base	...	2.7	4.6	145	146	...
	Sin deducciones	452	9.2	12.5	144	147	-0.3
	Sin deducciones + CTRT	412	9.0	12.5	138	147	-2.7

Fuentes: Encuestas nacionales de hogares; y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: El coeficiente de Gini y los percentiles de ingreso se basan en la distribución de los ingresos laborales después de impuestos y créditos entre los trabajadores formales solamente. El aumento porcentual de los ingresos fiscales es en relación con los ingresos nominales imputados en el escenario de base. CTRT = crédito tributario sobre la renta del trabajo; IRPF = impuesto sobre la renta de las personas físicas.

También es probable que la adopción de un CTRT aumente la oferta laboral y la formalidad, fomentando así el crecimiento. Como se señala en el recuadro 2, el impacto en la oferta laboral y la informalidad dependerá en última instancia de las características específicas del diseño de las reformas, pero habría un claro incentivo para trabajar en el sector formal dado que el crédito tributario compensa parcialmente las CSS. Por ende, si están adecuadamente calibradas, tales reformas del IRPF tendrían efectos positivos en el crecimiento y la equidad, al tiempo que simplificarían el sistema tributario y su administración<sup>40</sup>. Más aún, podrían también activar reformas de las redes de protección social y los sistemas de pensiones (o combinarse con ellas) para reforzar la formalización del trabajo<sup>41</sup>.

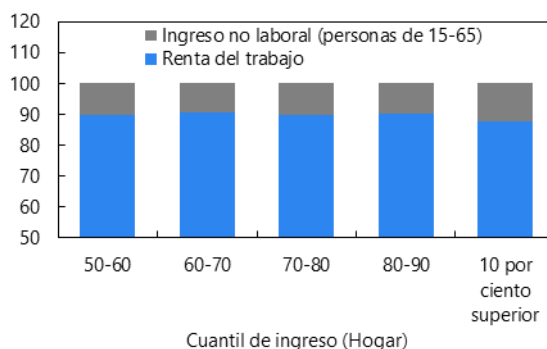
Por último, los países de ALC podrían también fortalecer el diseño de la fiscalidad de la renta *no laboral*, que puede sumar recaudación de ingresos sin dañar la progresividad o desalentar la formalización del trabajo. En muchos países de ALC, se otorgan exenciones a ciertas formas de renta del capital y se las incluye en regímenes especiales, lo cual hace que este tipo de rentas sean gravada a tasas más bajas que el trabajo, o que estén totalmente exentas (véanse Barreix, Benítez y Pecho 2017; Hanni, Martner y Podestá 2015; y BID

<sup>40</sup>Liebman (1998) también señala que, como herramienta de redistribución en Estados Unidos, el CTRT tiene costos administrativos significativamente más bajos para el gobierno que los programas de bienestar social, y menores costos en términos de tiempo para quienes presentan declaraciones de impuestos en comparación con la solicitud de otros beneficios impositivos sujetos a prueba de recursos.

<sup>41</sup>Las políticas destinadas a paliar el impacto de la COVID-19 dieron lugar a un aumento de las transferencias a los hogares de ingreso bajo. Aunque probablemente algunas políticas serán discontinuadas, algunas quizá pasen a formar parte de renovados sistemas de seguridad social.

2013). Según las encuestas de hogares, la renta no laboral devengada de alquileres, dividendos y otras fuentes de renta del capital representa más del 10 por ciento del ingreso total de los hogares en los deciles más altos de la distribución del ingreso en el país promedio de ALC (gráfico 9). Esta cifra, que probablemente subestima la verdadera incidencia de la renta no laboral debido a su declaración inexacta o una representación insuficiente de los mayores perceptores de ingresos en las encuestas de hogares, indica que los esfuerzos para mejorar la tributación de estas fuentes de renta (por ejemplo, ampliando la base) podrían incrementar los ingresos fiscales en la región de manera no insignificante. Si se la diseña bien, la fiscalidad de los ingresos no laborales podría también lograr objetivos redistributivos por cuanto la renta del capital es más prominente en los hogares de ingreso alto<sup>42</sup>. Además, como dicha tributación no incide en la cuña fiscal, los incentivos para la participación en la fuerza laboral (márgenes intensivos y extensivos) probablemente quedarían inalterados<sup>43</sup>.

**Gráfico 9. AL-5: Renta no laboral por decil de ingreso de los hogares**  
(Porcentaje del ingreso total)



Fuentes: Encuestas nacionales de hogares; y cálculos del personal técnico del FMI.  
Nota: AL-5 = Brasil, Chile, Colombia, México, Perú.

## El IRPJ en ALC: Internalización de los cambios en la tributación mundial de las sociedades

El IRPJ recauda ingresos fiscales significativos en la región, aportando alrededor de 3,7 por ciento del PIB en AL-7/ALC en 2019, casi 1 punto porcentual del PIB más que en los países de la OCDE ese año (gráfico 10). Sin embargo, existe una notable heterogeneidad entre los países de ALC en términos de su dependencia de los impuestos sobre las sociedades y el correspondiente nivel de las tasas reglamentarias del IRPJ (gráfico 10).

Si bien la competencia fiscal ha dado lugar a reducciones de las tasas *reglamentarias* en todo el mundo como parte de un proceso que suele denominarse ‘competición a la baja’ —impulsado por el intento de atraer inversiones y bases tributarias— en los países de AL-7 se han mantenido relativamente estables a lo largo del tiempo y por encima de los niveles de otros países de ALC y de la OCDE (gráfico 10)<sup>44</sup>. Asimismo, varios países de AL-7 experimentaron un repunte de la recaudación promedio de ingresos por concepto de IRPJ durante 2005-19, como resultado del alza de precios de las materias primas, aumentos de las tasas reglamentarias (Colombia) y, en algunos casos, iniciativas de ampliación de la base. En este sentido, algunos países de la región han tomado medidas para racionalizar los incentivos tributarios y han logrado reforzar la

<sup>42</sup>Por ejemplo, Hanni, Martner y Podestá (2015) muestran, mediante un ejercicio de simulación de políticas, que una reducción de todos los gastos fiscales importantes junto con un aumento de la tasa impositiva aplicada a la renta del capital (para acercarla a la de la renta del trabajo) conlleva un sensible aumento del poder redistributivo del IRPF.

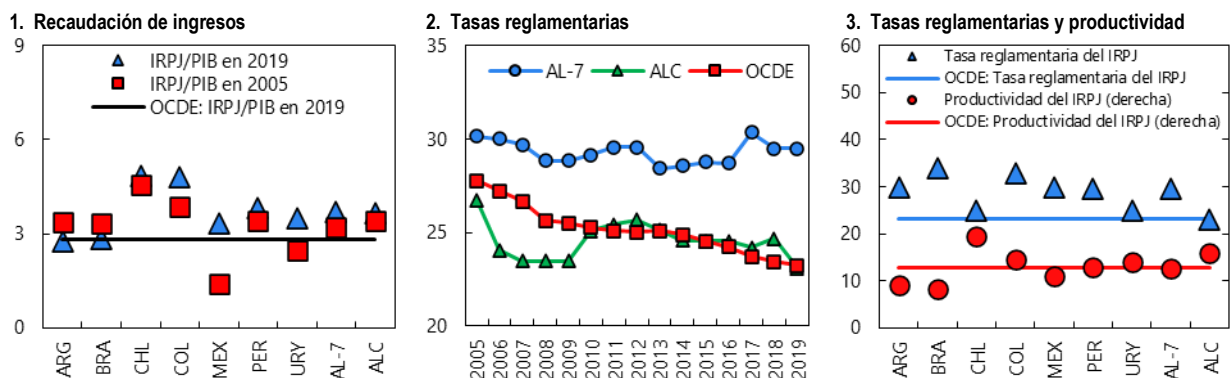
<sup>43</sup>Para promover la neutralidad y la eficiencia tributarias y para evitar oportunidades de arbitraje entre el IRPF y el IRPJ, las tasas del IRPF tendrían que armonizarse con, por ejemplo, las de la carga combinada del IEPJ y los impuestos sobre dividendos. Por otro lado, los dividendos suelen gravarse con tasa más altas que las ganancias de capital —las cuales a veces quedan exentas—, mientras que los pagos de intereses tienden a ser deducibles de la base del IRPJ, pero no así los rendimientos del capital. Por lo tanto, la neutralidad de la tributación de la renta del capital requeriría mayores impuestos sobre los intereses y las ganancias de capital que sobre los dividendos (véase Abdel-Kader y de Mooij, 2020). El tratamiento preferencial de otros rendimientos de la inversión en el IRPF —por ejemplo, el rendimiento del capital en fondos de pensiones o bonos públicos— quizá tenga que racionalizarse o eliminarse para fortalecer el IRPF al tiempo que se garantiza la neutralidad y la eficiencia.

<sup>44</sup>Las tasas más altas en varios países de ALC quizá reflejen también el uso del IRPJ para gravar las rentas de los recursos naturales, no habiendo otros instrumentos más focalizados (FMI, 2011).



recaudación del IRPJ. En Uruguay, por ejemplo, los ingresos provenientes del IRPJ aumentaron a pesar de la reducción de las tasas reglamentarias de 30 por ciento en 2005 a 25 por ciento en 2019.

**Gráfico 10. Impuestos sobre la renta de personas jurídicas: Recaudación, tasas reglamentarias y productividad**  
(Cifras de 2019 salvo indicación en contrario; porcentaje)



Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*; base de datos de estadísticas ingresos tributarios de la OCDE; Tax Foundation Corporate Tax Rates around the world; y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los promedios de grupos reflejan un promedio simple. En las leyendas de datos se utilizan los códigos de países de la Organización Internacional de Normalización (ISO). IRPF = Impuesto sobre la renta de las personas físicas AL-7 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay; ALC = América Latina y el Caribe (excluido AL-7); IRPJ = impuesto sobre la renta de las personas jurídicas; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (miembros al final de 2019 excluidos los países de ALC).

Varios países de ALC han estado empleando regímenes impositivos especiales y generosos incentivos y beneficios fiscales para atraer inversiones<sup>45</sup>, posiblemente para compensar tasas reglamentarias relativamente más elevadas en algunos casos<sup>46</sup>. Pero a menudo se observa que esos gastos fiscales son ineficaces para orientar las decisiones de inversión, reducen los ingresos fiscales y generan ineficiencias en la asignación de recursos (Klemm y Van Parys 2012). También hacen que el sistema tributario sea más complejo y difícil de administrar, comprometiendo la transparencia y la gestión de gobierno (BID, 2013). Los países podrían, en cambio, aplicando criterios basados en reglas antes que medidas discrecionales tomadas caso por caso, reforzar los incentivos que reduzcan directamente el costo de la inversión tales como una depreciación acelerada o la contabilización de la inversión como gasto (De Mooij *et al.*, 2020). Por otra parte, al permitirse que una inversión pueda ser registrada totalmente como gasto de manera inmediata, el IRPJ pasaría a ser un impuesto que recae sobre las rentas, lo cual lo haría más favorable al crecimiento (FMI, 2020a)<sup>47</sup>. La tributación de las rentas asociadas con los recursos naturales puede ser abordada diseñando regímenes fiscales especiales según resulte pertinente (véase, por ejemplo, FMI 2012).

Tasas más altas podrían también reducir la base de los impuestos sobre las sociedades por cuanto es probable que los incentivos a la evasión y al traslado de utilidades sean más fuertes, particularmente si la capacidad de ejecución efectiva es limitada.<sup>48</sup> Y en la medida en que esto derive en una menor acumulación de capital, la

<sup>45</sup>ALC se destaca en cuanto a la generosidad de los beneficios fiscales ofrecidos a las empresas en comparación con los de otras regiones, dado que, por ejemplo, las exoneraciones temporales de impuestos tienden a durar más y las reducciones de tasas tienden a ser más generosas (CEPAL/Oxfam 2020, pág. 12).

<sup>46</sup>Existe una importante heterogeneidad dentro de ALC en cuanto a los niveles de las tasas reglamentarias del IRPJ, como se muestra en el cuadro del anexo 1.1. En el extremo superior, la tasa reglamentaria media del IRPJ en AL-7 era de 29,5 por ciento en 2019, mientras que en el extremo inferior se ubicaba ese año en 20,1 por ciento en el caso del Caribe.

<sup>47</sup>La deducibilidad de intereses debería eliminarse para que el IRPJ pase a ser un impuesto neutral que recae sobre las rentas. El rendimiento normal del capital podría entonces gravarse a través del IRPF. Se justifica hacer una cuidadosa consideración respecto de la transición hacia un impuesto sobre el flujo de efectivo, posiblemente como un objetivo a mediano plazo, ya que un registro completo de la inversión como gasto puede dar lugar a significativas pérdidas de ingresos fiscales en el corto plazo con relación a los sistemas de IRPJ existentes en ALC.

<sup>48</sup>De la evidencia se desprende que la existencia de tasas reglamentarias más elevadas se asocia con menores bases del impuesto sobre las sociedades en un contexto internacional, posiblemente debido a un comportamiento de traslado de utilidades (véanse Crivelli, de

incidencia de tasas más elevadas puede recaer también en los trabajadores<sup>49</sup>. Para comparar la capacidad de recaudación de IRPJ entre los países, incluida la aplicación efectiva del impuesto y la amplitud de la base tributaria, es útil analizar el indicador de 'productividad' del IRPJ, que mide la recaudación de ingresos (como porcentaje del PIB) por punto porcentual de la tasa reglamentaria del IRPJ. Entre los países de AL-7 este indicador es significativamente superior al de la OCDE en Chile y Uruguay, mientras que la productividad del IRPJ es más atenuada en Argentina y Brasil, dos países con tasas reglamentarias por encima del promedio, lo cual sugiere una erosión significativa de la base imponible del impuesto a las sociedades en estos casos.

Debido en parte a las tasas impositivas reglamentarias relativamente más altas que registra ALC, el grado de pérdida de ingresos fiscales causada por la elusión tributaria internacional es mayor en ALC que en otras regiones (Cobham y Jansky 2018). La base tributaria de los impuestos sobre las sociedades también ha sido reducida por el traslado de utilidades por parte de empresas multinacionales, por ejemplo, mediante la manipulación de los precios de transferencia y el traslado de deudas. Esta tendencia ha tenido lugar debido a la territorialidad de los impuestos de sociedades, por lo cual las utilidades son gravadas solo en los países anfitriones o de origen donde se las genera, exacerbando los incentivos para que las empresas trasladen sus utilidades al extranjero (Langenmayr y Liu 2020). Con el avance de la economía digital y los activos intangibles, se hace cada vez más difícil rastrear la fuente de las utilidades empresariales, sumando retos a la implementación de una tributación de las sociedades basada en la territorialidad. Esto ha afectado particularmente a los países que aplican impuestos más elevados, donde suelen estar ubicados los factores de capital tangible y la fuerza de trabajo, haciendo más difícil para los países recaudar ingresos.

La erosión de la base del impuesto de las sociedades debido a los incentivos tributarios y al traslado de utilidades ha sido una preocupación común más allá de ALC, dando lugar a la necesidad de reexaminar exhaustivamente las leyes que rigen la fiscalidad de las sociedades a escala internacional. En este contexto, las recientes medidas propuestas en las iniciativas de Pilar 1 y 2 sobre erosión de la base y traslado de beneficios (BEPS) de la OCDE y el G-20 pueden ofrecer una oportunidad para reconsiderar elementos de diseño de la tributación de las sociedades en la región con el fin de contribuir a alinearla mejor con las normas internacionales. En el recuadro 4 se resumen elementos fundamentales de las iniciativas BEPS de estos dos pilares, resumiendo su posible impacto en los países de ALC<sup>50</sup>.

## El IVA en ALC: Retos y oportunidades derivados de la digitalización

El IVA es el principal pilar de los ingresos tributarios de la región. Aunque la recaudación del IVA en AL-7 y la OCDE se mantuvo estable en líneas generales durante 2005-19 (en alrededor de 6,6 por ciento y 7,2 por ciento del PIB, respectivamente), aumentó significativamente en otros países de ALC durante ese período (alrededor de 1 punto porcentual del PIB) debido a un nivel más alto de las tasas reglamentarias y a medidas de ampliación de la base (gráfico 11).

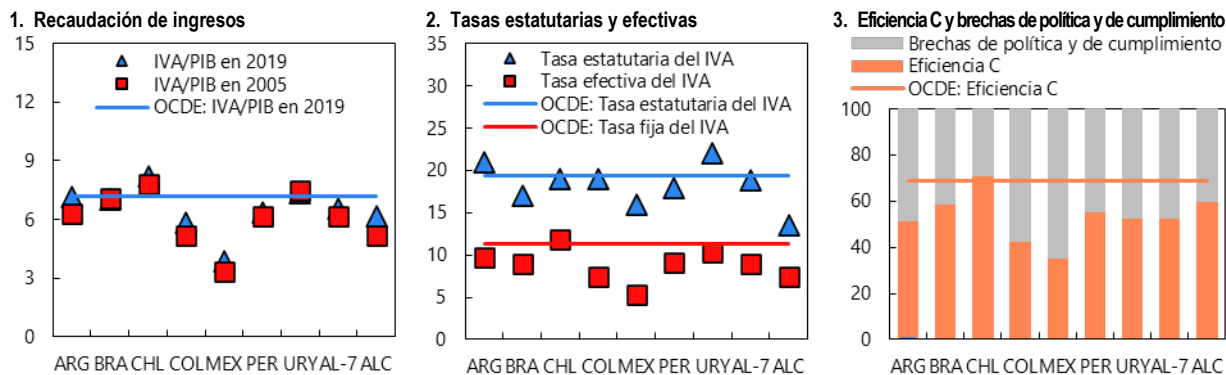
---

Mooij y Keen 2016; Cobham y Jansky 2018). También pueden surgir casos de planificación tributaria, ya que la ubicación de la deuda podría ser manipulada por las empresas multinacionales, que podrían decidir localizar su deuda externa e interna (y los correspondientes pagos de intereses) en países con tasas más altas para beneficiarse de la deducibilidad de intereses, lo cual reduce su renta imponible.

<sup>49</sup>En un marco de movilidad perfecta del capital, una tasa reglamentaria más alta podría redundar en una menor acumulación de capital en equilibrio, reduciendo el producto marginal del trabajo y por ende los salarios. Pero si la tasa reglamentaria más elevada recae también en las rentas, la incidencia podría recaer en los propietarios del capital (De Mooij *et al.* 2020; De Mooij y Klemm 2021).

<sup>50</sup>A pesar de la relevancia para la región de las iniciativas BEPS propuestas resumidas en el recuadro 4, pueden surgir varios retos debido a la limitada capacidad administrativa, lo cual posiblemente requiera otras soluciones regionales adicionales y/o más adaptadas (Abdel-Kader y de Mooij 2020).

**Gráfico 11. Impuestos al valor agregado: Recaudación, tasas estatutarias y efectivas, y eficiencia C**  
(Cifras de 2019 salvo indicación en contrario; porcentaje)



Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*; base de datos de estadísticas de ingresos tributarios de la OCDE, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: La tasa estatutaria del IVA de Brasil en 2019 se fija en 17 según el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT). Los promedios de grupos reflejan un promedio simple. En las leyendas de datos se utilizan los códigos de países de la Organización Internacional de Normalización (ISO). ALC = América Latina y el Caribe (excluido AL-7); AL-7 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay; IVA = impuesto al valor agregado; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (miembros al final de 2019 excluidos los países de ALC).

Las tasas *estatutarias* del IVA se encuentran en torno al 19 por ciento en AL-7 y la OCDE. Sin embargo, las tasas reducidas y las exenciones (brecha de políticas) en combinación con problemas de incumplimiento (brecha de cumplimiento), sitúan a las tasas *efectivas* del IVA en AL-7 (9 por ciento) significativamente por debajo de las de la OCDE (11,4 por ciento)<sup>51</sup>. Las tasas reducidas, los bienes sujetos a tasa cero y las exenciones concebidas con fines redistributivos tienden a ser relativamente comunes entre los países de la OCDE, explicando su brecha de políticas. Sin embargo, un grado significativo de evasión en el contexto de vendedores informales «difíciles de gravar» explica en gran medida la brecha de cumplimiento en AL-7. Los restantes países de ALC tienen en promedio tasas estatutarias del IVA más bajas (13,5 por ciento), pero ellas están relativamente más cerca de sus tasas efectivas (7,4 por ciento), debido a que en estos países hay una base tributaria más amplia. En este sentido, el Caribe muestra una de las menores brechas entre las tasas reglamentarias y las efectivas del IVA dentro de ALC (véase al cuadro del anexo 1.1).

Para muchos países de la región, la adopción de medidas para llevar la *eficiencia C* más cerca de los promedios de la OCDE generaría ingresos adicionales sin necesidad de modificar las tasas reglamentarias, es decir, al acercar las tasas efectivas del IVA a las tasas estatutarias<sup>52,53</sup>. Esto se vuelve relevante porque la eficiencia C, que sirve como variable representativa de la amplitud de la base del IVA y que por lo tanto subsume muchos elementos de su diseño, muestra niveles promedio en la región inferiores a los de la OCDE, destacándose Chile como una excepción<sup>54</sup>.

Los bajos niveles de *eficiencia C* en ALC también reflejan características de diseño adoptadas para abordar cuestiones de equidad, concretamente para reforzar la progresividad del impuesto. No obstante este objetivo, la evidencia indica que los hogares más ricos de la región son los que más se benefician de estos gastos fiscales en términos absolutos (BID, 2013). Los objetivos de equidad podrían lograrse mejor ampliando la base —dejando una pequeña cantidad de productos básicos a una tasa reducida— y usando cualquier ingreso

<sup>51</sup>Las tasas efectivas del IVA se calculan como los ingresos totales por concepto de IVA divididos por el consumo total sin IVA (privado y público) según lo registrado en las cuentas nacionales.

<sup>52</sup>La eficiencia C mide cuánto IVA se recauda en relación con lo que idealmente se recaudaría si se impusiera el IVA de manera uniforme a la tasa estatutaria sobre todos los consumos finales.

<sup>53</sup>Los promedios registrados considerando *la totalidad* de ALC (incluido AL-7) respecto de las tasas estatutarias y efectivas del IVA se ubicaron en 15,5 por ciento y 8,0 por ciento en 2019, mientras que los correspondientes a la eficiencia C, y las brechas de política y de cumplimiento en su conjunto, fueron 56,8 por ciento y 43,2 por ciento en el mismo año (véase el cuadro del anexo 1.1).

<sup>54</sup>La eficiencia C podría registrar a veces valores elevados a pesar de que el IVA presente importantes defectos en su diseño, tales como la negación de reintegros por exportaciones, un problema a menudo presente en los países de ALC.

adicional para otorgar transferencias adecuadamente focalizadas (FMI, 2020a), y para mejorar la calidad de los bienes públicos. Asimismo, al aumentar la eficiencia eliminando las tasas reducidas y las exenciones también se podría mejorar la asignación de recursos, fomentando de ese modo el crecimiento (Acosta-Ormaechea y Morozumi, 2021). Una consideración clave para emprender tales reformas consiste en compensar a los hogares vulnerables que puedan sufrir la incidencia de esas medidas de ampliación de la base. De hecho, en la región existen mecanismos de compensación orientados a los hogares de bajos ingresos<sup>55</sup>, pero a veces quienes pertenecen a la clase media no son compensados, lo cual genera descontento social, y se convierte en un factor clave de economía política que dificulta la implementación de políticas para ampliar la base del IVA.

Las medidas que incrementen la proporción de transacciones «formales» realizadas en la economía aprovechando el uso de métodos de pago electrónico en los vendedores que cumplen con el IVA podrían contribuir a ampliar la base del impuesto fortaleciendo al mismo tiempo la equidad horizontal<sup>56</sup>. Las transacciones informales suelen asociarse en una gran proporción al consumo final que se paga en efectivo a vendedores que no cumplen con el IVA, pero en ellas tiende a participar una fracción relativamente mayor de hogares pobres<sup>57</sup>. Por ello, para preservar la progresividad, podrían combinarse medidas de ampliación de la base asociadas con la eliminación de tasas reducidas y exenciones, y la «formalización» de las transacciones mediante métodos de pago electrónico, con un aumento compensatorio de las transferencias adecuadamente focalizadas, rediseñadas para promover las compras en comercios que cumplan con las normas, como el programa de tarjeta social de Uruguay (véanse los detalles en Fenoehietto y Benítez, 2021)<sup>58</sup>. En FMI (2019d) se analizan propuestas similares orientadas a cosechar los beneficios de la digitalización para identificar y compensar a los hogares de los países en desarrollo en el contexto del IVA.

La búsqueda de un IVA más simple con una base amplia es un principio orientador que se vuelve más complejo de implementar ante los acelerados cambios asociados con la *digitalización*. A grandes rasgos, la *digitalización* se vincula con el tamaño de los sectores de la información y la comunicación en la economía, el cual ha crecido de forma constante en el mundo, sin que ALC sean una excepción, impulsado aún más por la pandemia de COVID-19. El comercio electrónico está estrechamente relacionado con la digitalización e implica, ya sea facilitar el pedido de bienes y servicios entregados luego por canales convencionales, o el pedido y entrega de bienes y servicios completamente por medios electrónicos (CEPAL, 2019). En el comercio electrónico participan solo empresas (B2B), empresas y usuarios (B2C) o usuarios finales solamente (C2C). En el recuadro 5 se resumen los principales desafíos asociados con la imposición del IVA a la economía digital cuando hay más de una jurisdicción, y se describe cómo podrían abordarse esos desafíos en la región.

## Otras fuentes de ingresos tributarios en ALC: Impuestos sobre los bienes inmuebles, sobre el patrimonio sucesorio y ambientales

Para incrementar más los ingresos tributarios, los países de ALC podrían también considerar otras fuentes no explotadas, que, si se las diseña correctamente, podrían ser progresivas y promover el crecimiento. Dos de ellas son los impuestos sobre la propiedad —que, en líneas generales, incluyen los impuestos sobre los bienes inmuebles y los impuestos sobre la riqueza— y los impuestos ambientales, como los que gravan el carbono. El fundamento para concentrarnos en estos impuestos es doble. Primero, cada uno de ellos puede ser una

---

<sup>55</sup>En algunos países de la región, sin embargo, quizá sea necesario desarrollar y/o reforzar mecanismos para identificar y compensar a individuos específicos.

<sup>56</sup>Algunas políticas que incentivan el uso de pagos electrónicos quizá tengan un potencial impacto regresivo en la región, como las experiencias con la aplicación de tasas reducidas del IVA al usar tarjetas de crédito/débito (véase Fenoehietto y Benítez 2021).

<sup>57</sup>Esta forma de exención *de facto* aporta progresividad al sistema del IVA en países con altos niveles de informalidad, según se señala en Bachas, Gadenne y Jensen 2021.

<sup>58</sup>En términos más generales, todo el sistema de transferencias en ALC debería ser rediseñado de manera que incentive el cumplimiento del IVA de una manera más efectiva.

herramienta útil para encarar viejos y nuevos desafíos que enfrenta la región, desde la desigualdad de la riqueza hasta el cambio climático. Segundo, estos impuestos están actualmente en el centro de los debates mundiales sobre cómo movilizar los ingresos fiscales mejorando al mismo tiempo el diseño, la compatibilidad con el crecimiento y la progresividad de los sistemas tributarios<sup>59</sup>. Estos impuestos también podrían reducir la dependencia de ALC de fuentes que distorsionan más la tributación (como los impuestos sobre la nómina, las CSS y el IRPJ) y por consiguiente contribuir a impulsar el crecimiento.

La evidencia de los distintos países con respecto a los impuestos sobre la propiedad indica que ALC está rezagada respecto de la OCDE en términos de su recaudación, lo cual deja margen para una mejora. Los impuestos sobre los bienes inmuebles, que representan prácticamente la mitad del total de ingresos por impuestos sobre la propiedad, se ubicaban en 0,6 por ciento del PIB en 2019 para el país promedio de AL-7, 0,4 puntos porcentuales por debajo del promedio de la OCDE (cuadro 3). Excepciones destacables son Chile, Colombia y Uruguay, cuyos niveles de recaudación son cercanos (Chile y Colombia) o superiores (Uruguay) a los de la OCDE. La brecha de recaudación con respecto a la OCDE es particularmente grande en México y Perú, en torno a 0,7 puntos porcentuales del PIB en 2019.

**Cuadro 3. Ingresos por impuestos sobre la propiedad, 2019**

(Porcentaje del PIB)

	ARG	BRA	CHL	COL	MEX	PER	URY	AL-7	ALC	OCDE
Impuestos recurrentes sobre la propiedad	2.6	1.5	1.1	1.7	0.3	0.4	2.2	1.4	0.7	1.9
De los cuales: bienes inmuebles	0.4	0.7	0.8	0.8	0.2	0.3	1.1	0.6	0.3	1.0
De los cuales: riqueza neta	0.2	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	1.0	0.2	0.0	0.2
De los cuales: Impuestos sobre patrimonio sucesorio, herencia y donaciones	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
De los cuales: Transacciones financieras y de capital	2.1	0.7	0.3	0.8	0.1	0.1	0.1	0.6	0.3	0.4
De los cuales: Otros impuestos recurrentes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Impuestos no recurrentes sobre la propiedad	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	2.6	1.5	1.1	1.8	0.3	0.4	2.2	1.4	0.7	1.9

Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*; base de datos de estadísticas de ingresos tributarios de la OCDE, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los promedios de grupos reflejan un promedio simple. En las leyendas de datos se utilizan los códigos de países de la Organización Internacional de Normalización (ISO). AL-7 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay; ALC = América Latina y el Caribe (excluido AL-7); OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (miembros al final de 2019 excluidos los países de ALC).

Los impuestos sobre los bienes inmuebles generalmente se recaudan a nivel local/municipal, no a nivel central. Por ende, para mejorar su recaudación, se precisaría un grado significativo de coordinación entre las autoridades centrales y subnacionales. Además, dichos impuestos tienen considerables costos iniciales para actualizar los catastros y valorar las propiedades. Si bien estos costos probablemente han disminuido gracias a las innovaciones tecnológicas en curso (por ejemplo, zonificación disponible a un costo relativamente bajo mediante imágenes satelitales), para superarlos se han propuesto alternativas de diseño de los impuestos sobre la propiedad. Por ejemplo, Ahmad (2018, 2021) propone un impuesto simple sobre la ocupación basado en la superficie de las propiedades residenciales y su ubicación, vinculado al costo de las prestaciones y los servicios básicos (incluida la educación básica), que de ese modo podría contribuir a mejorar la disposición a pagar. Un sistema así podría ayudar a los gobiernos a atenuar la resistencia política y las complejidades asociadas con la elaboración de catastros y sistemas adecuados para actualizar el valor de las propiedades.

El fortalecimiento de los impuestos sobre el patrimonio sucesorio y las donaciones podría ser otra vía para mejorar la recaudación sin dañar el crecimiento. Una inspección granular de otros impuestos sobre la

<sup>59</sup>Véase, por ejemplo, en FMI (2017b) un análisis de la progresividad y en FMI (2019b, 2020b y 2021d) otro acerca de los impuestos sobre el carbono.

propiedad muestra que aquellos que gravan las transacciones financieras y de capital se utilizan extensamente en AL-7, representando aproximadamente la mitad de la recaudación por impuestos sobre la propiedad en estos países<sup>60</sup>. También son una fuente importante de ingresos en algunos países ajenos a AL-7, incluidos los del Caribe, como se ilustra en el cuadro del anexo 1.1. Pero estos impuestos suelen tener un impacto perjudicial sobre la eficiencia, ya que distorsionan las decisiones de inversión y ahorro. Por el contrario, los impuestos sobre el patrimonio sucesorio, la herencia y las donaciones son rara vez utilizados en la región, donde su recaudación es generalmente insignificante (véanse CEPAL 2021, y el cuadro 3). Estos impuestos probablemente introducen menos distorsiones que otras fuentes de ingresos tributarios, por cuanto no son soportados por el agente original que adopta las decisiones de ahorro o inversión. Además, una característica importante de estos impuestos es el hecho de que las ganancias de capital no realizadas pueden ser gravadas cuando fallece el titular, contribuyendo así a abordar una fuente importante de desigualdad de la riqueza<sup>61,62</sup>.

Los países de ALC podrían también incrementar su dependencia de los impuestos ambientales, que abordan una externalidad importante y contribuyen a mitigar los efectos nocivos del cambio climático. Por ejemplo, los impuestos sobre el carbono son el instrumento más eficiente para reducir las emisiones y aportarían ingresos adicionales. Los impuestos al carbono también pueden ser útiles para abordar el prolongado y apremiante problema de los altos niveles de informalidad en ALC y, por ende, incrementar la eficiencia. Como se muestra en Bento, Jacobsen y Liu (2018), por ejemplo, los impuestos al carbono son difíciles de eludir en el sector informal y podrían permitir a los gobiernos reducir la carga de otros impuestos que más distorsionan y que crean una cuña entre las actividades formales e informales (por ejemplo, los impuestos sobre el trabajo). La combinación de ambos elementos, a su vez, puede dar lugar a un aumento de los incentivos hacia la formalización, un uso más eficiente de los recursos y, de ese modo, el crecimiento.

## Otras consideraciones

En el capítulo se han propuesto elementos de una agenda de reforma tributaria orientados mayormente a fortalecer el diseño de los impuestos directos. La implementación específica de dichas reformas, sin embargo, está sujeta a consideraciones importantes.

- El *momento* de la implementación debe reflejar el estado de la economía y las necesidades fiscales. En la coyuntura actual, sigue siendo prioritario apoyar los medios de subsistencia de quienes fueron afectados por la pandemia y lograr una recuperación robusta, FMI (2021a). Los países con un espacio fiscal más estrecho quizá necesiten tomar medidas tempranas para obtener ingresos fiscales de acuerdo con lo subrayado en este capítulo, lo cual puede contribuir a reforzar la confianza en sus marcos fiscales de mediano plazo (David, Guajardo y Yépez 2019). A medida que cede la pandemia, las reformas estarían ante un momento más oportuno para su implementación. La evidencia indica que las ventajas de emprender reformas fiscales y estructurales clave tienden a ser mayores en los períodos de expansión económica<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup>Las categorías y definiciones de impuestos empleadas en el análisis siguen la clasificación de la base de datos de estadísticas de ingresos tributarios de la OCDE.

<sup>61</sup>Batchelder y Kamin (2019) observan que casi 40 por ciento de la riqueza del 1 por ciento superior en Estados Unidos se manifiesta en ganancias de capital devengadas pero no realizadas.

<sup>62</sup>La implementación de impuestos sobre el patrimonio sucesorio, la herencia y las donaciones puede plantear desafíos, al igual que otros impuestos sobre la propiedad, asociados con la determinación de la base imponible, los criterios de valoración — particularmente en el caso de activos ilíquidos o no cotizados— y su administración (véanse los detalles en CEPAL 2021). Los propietarios de empresas familiares pueden sufrir grandes pérdidas cuando enfrentan obligaciones del impuesto sobre la herencia en países que tienen mercados de capital imperfectos.

<sup>63</sup>Por ejemplo, Auerbach y Gorodnichenko (2012) observan que las consolidaciones fiscales son menos contractivas cuando se las implementa durante los períodos de auge económico, si bien en ALC los multiplicadores fiscales parecen ser menos sensibles al estado de la economía (Carriere-Swallow, David y Leigh 2021). En FMI (2019c) se observa que las ventajas de las reformas estructurales en

- Quizá la reforma de diferentes impuestos deba ser *secuenciada* para evitar efectos negativos en la recaudación de ingresos que podrían comprometer la sostenibilidad fiscal. Por ejemplo, algunos países quizá tengan que aplicar un enfoque gradual y fragmentado para asegurar que las reformas en ámbitos específicos generen los ingresos esperados antes de seguir avanzando. Algunos de los cambios propuestos en partidas clave de los ingresos tributarios, como en el IRPJ (por ejemplo, incentivos que reduzcan directamente el costo de la inversión tales como la depreciación acelerada o el registro de la inversión como gasto), pueden dar lugar a una disminución temporal de los ingresos que quizá cause desequilibrios fiscales de corto plazo. La secuencia puede también contribuir a desarrollar la capacidad necesaria para recaudar impuestos específicos (por ejemplo, una base más amplia de los impuestos sobre la renta de las personas físicas con menos deducciones).
- Para garantizar su éxito y sostenibilidad, las reformas propuestas deberían tener un amplio *respaldo público*, el cual parece estar dando un giro debido a la pandemia, hacia una mayor demanda de políticas inclusivas y redes más fuertes de protección social (FMI, 2021c). No obstante las diferencias en las preferencias sociales (Cárdenas *et al.* 2021), para conseguir tal apoyo las reformas tributarias expuestas en este capítulo deberían ir acompañadas de mejoras concomitantes en la calidad y composición del gasto público, y en la justicia y equidad general de la política fiscal. Junto con una apropiada comunicación y participación de los interlocutores pertinentes, para una implementación exitosa también sería necesario mejorar la capacidad institucional y administrativa de las autoridades tributarias. De ese modo, las reformas propuestas podrían generar respaldo público y cohesión social para su implementación en una región en la que hay poca confianza en que los impuestos se gasten bien (OCDE, 2007) y contribuir a la prosperidad de la región.

---

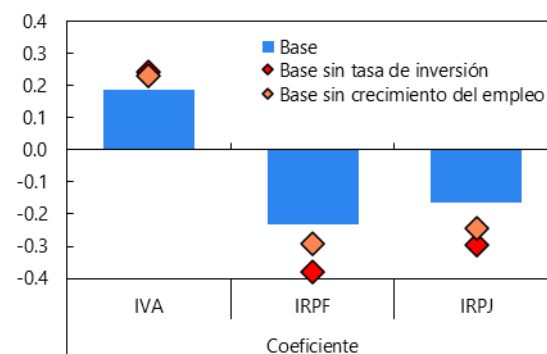
las economías de mercados emergentes y en desarrollo son mayores cuando se las implementa durante las fases de expansión económica, como lo corroboran en parte en David, Komatsuzaki y Pienknagura (de próxima publicación).

## Recuadro 1. Comprendiendo los canales mediante los cuales las reasignaciones tributarias con neutralidad fiscal inciden en el crecimiento

Los resultados expuestos en el cuadro 1 suponen implícitamente que las reasignaciones tributarias entre el IVA y los impuestos sobre la renta inciden en el crecimiento principalmente a través de la productividad total de los factores (PTF), ya que las regresiones controlan el efecto de la tasa de inversión y el crecimiento del empleo. Para comprender cómo la acumulación de cada factor incide en el crecimiento *separadamente*, en el gráfico que sigue se resumen los resultados base correspondientes a la muestra de ALC y se los compara con los obtenidos por la misma especificación pero excluyendo sucesivamente el crecimiento del empleo, y la tasa de inversión.

El principal canal de transmisión de la política tributaria al crecimiento parece ser la inversión, y en menor medida, el crecimiento del empleo. Las estimaciones base del cuadro 1, columnas 1 y 3, están representadas mediante las barras azules en el gráfico del recuadro 1.1. Los marcadores rojos (negros) se refieren a la misma especificación sin tasa de inversión (crecimiento del empleo). El IVA surge todavía como el impuesto más favorable para el crecimiento seguido por el IRPJ y luego por el IRPF entre especificaciones alternativas, pero los efectos se amplifican cuando se omite cualquiera de los dos factores de acumulación. Aunque el mensaje básico de las estimaciones no se ve afectado, las variaciones de la inversión parecen ser un canal clave mediante el cual los impuestos inciden en el crecimiento en ALC, seguidas por el crecimiento del empleo.

**Gráfico del recuadro 1.1. Reasignaciones con neutralidad fiscal en el crecimiento a largo plazo**  
(Estimaciones puntuales; muestra de ALC con diferentes controles de acumulación de factores)



Fuentes: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Regresiones basadas en modelo y muestra especificada en el anexo 1. Todos los coeficientes son significativos al 1 por ciento. AL-5 = Brasil, Chile, Colombia, México, Perú.

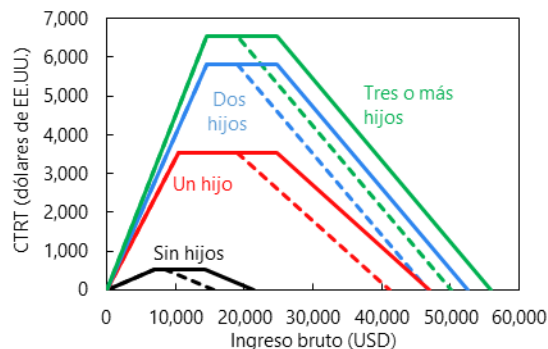


## Recuadro 2. El crédito tributario sobre la renta del trabajo: ¿Una opción viable para ALC?

Varias economías avanzadas han establecido créditos tributarios reintegrables para reducir la pobreza incentivando la participación en la fuerza laboral de individuos y matrimonios de ingreso bajo. Dos ejemplos de ello son el crédito tributario sobre la renta del trabajo (CTRT, o EITC por sus siglas en inglés) en Estados Unidos y el crédito tributario laboral en el Reino Unido. Las principales características de estos programas son las siguientes: 1) la posibilidad de participar está condicionada al desempeño de un trabajo, 2) el monto del crédito varía según la renta, y aumenta hasta que se alcanza un umbral y se elimina gradualmente por encima de un umbral más alto, y 3) los montos y umbrales varían según la composición de la familia, con un mayor grado de generosidad para los trabajadores solteros que para los matrimonios y para los trabajadores con hijos. El gráfico del recuadro 2.1 muestra la estructura del CTRT de Estados Unidos, usando el código fiscal de 2019.

Gráfico del recuadro 2.1. Estados Unidos: Estructura del CTRT, 2019

(Línea discontinua: solteros; línea continua: matrimonio)



Fuentes: Servicio de Rentas Internas de Estados Unidos, y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: CTRT = crédito tributario sobre la renta del trabajo.

El CTRT funciona en la práctica como una transferencia de efectivo para los hogares de bajos ingresos, que a menudo enfrentan tasas efectivas del IRPF nulas o bajas, y compensa las CSS menos progresivas. La teoría económica sobre la tributación óptima respalda la idea de un crédito tributario para incentivar la participación en la fuerza de trabajo al proporcionar a los individuos con un bajo salario potencial que opten por trabajar, con una transferencia en efectivo mayor que si permanecieran fuera de la fuerza laboral (Saez, 2002). La fase de incorporación del CTRT proporciona incentivos para aumentar la oferta laboral en el margen intensivo (es decir, horarios más extensos), ya que el monto del crédito tributario aumenta cuando el ingreso salarial bruto es mayor<sup>1</sup>. Asimismo, el CTRT funciona como un medio de «seguro de consumo» al proporcionar una tasa tributaria efectiva más baja en caso de que el trabajador experimente un shock de ingresos negativo (Athreya, Rely y Simpson 2014; Froemel y Gottlieb 2021). Sin embargo, la estructura compleja del CTRT y su interacción con el resto del sistema de IRPF hacen que su impacto en la oferta laboral dependa mucho de su diseño y de las características de los hogares, así como del estado civil y el número de hijos (Brewer, Saez y Shephard 2010; Eissa y Liebman 1998; Eissa y Williamson Hoynes 2004; Blundell *et al.* 2016).

La adopción de un CTRT como parte del sistema de IRPF puede aportar varias ventajas a los países de ALC<sup>2</sup>. Como se señaló previamente en este capítulo, los trabajadores formales de bajos ingresos en los países de AL-7 enfrentan CSS muy elevadas a pesar de que en la práctica no pagan ningún IRPF. La transferencia de efectivo neta resultante de un CTRT positivo funcionaría entonces como un instrumento de apoyo al ingreso que compensaría las CSS e incentivaría la formalidad laboral. Por otra parte, el CTRT puede fomentar el empleo femenino (formal) en una región donde la brecha de género es significativamente mayor que en la OCDE. Las mujeres conforman una

Este recuadro fue preparado por Carlo Pizzinelli.

<sup>1</sup>La fase de eliminación del CTRT desalentaría, en teoría, aumentar las horas de trabajo al imponerse una tasa efectiva marginal elevada sobre la renta bruta. Sin embargo, en varios estudios no se encontró evidencia de que el CTRT tenga un impacto negativo significativo sobre las horas semanales de los trabajadores elegibles (Liebman 1998; Eissa y Liebman 1996; Meyer 2002). Análogamente, en ALC el riesgo de que los trabajadores que se encuentren apenas por encima del umbral para la eliminación completa del CTRT tengan fuertes incentivos para pasar al sector informal es probablemente muy limitado.

<sup>2</sup>Pessino *et al.* (2021) y BID (2021) también analizan los beneficios de un Impuesto Negativo sobre la Renta (INR) para las economías más grandes de ALC, cuyos principios son comparables con los de un CTRT. Usando un enfoque similar de microsimulación, observan que el crédito tributario tendría un impacto fiscal limitado, al tiempo que aumentaría los incentivos a la formalización para 50 por ciento a 70 por ciento de los trabajadores informales.

## Recuadro 2 (continuación)

proporción mayor de las poblaciones pobres, informales e inactivas en ALC, ya que sus decisiones son más sensibles a los costos de la formalidad y los costos de oportunidad de la oferta laboral (por ejemplo, cuidado de los niños y otras obligaciones del hogar). Por ende, los potenciales programas de CTRT en ALC deberían prestar particular atención a los aspectos de diseño relacionados con las disyuntivas y decisiones económicas que enfrentan las mujeres. Con este fin, si los umbrales de elegibilidad se fijan en función del ingreso individual, antes que el ingreso conjunto del hogar, se puede incentivar el empleo femenino con independencia del estado civil, evitando así una «penalidad por matrimonio». Los problemas redistributivos resultantes, en el sentido que algunos beneficiarios del CTRT tengan cónyuges de ingreso alto, podrían resolverse estableciendo un perfil más empinado de la tasa del IRPF.

Si bien ningún país de AL-5 tiene actualmente un programa de CTRT, Chile y Colombia cuentan con créditos impositivos o subsidios que dan apoyo a los trabajadores formales de ingreso bajo con personas dependientes (hijos y algunos tipos de adultos mayores). Son la *Asignación Familiar* en Chile y el *Subsidio Familiar* en Colombia. México tiene un programa de apoyo a los ingresos (*Subsidio al Empleo*) para los trabajadores de bajos ingresos con tramos más granulares que se asemejan más al componente de eliminación gradual del CTRT. En general, estos programas tienen objetivos similares a los del CTRT (a saber, formalidad y redistribución) pero difieren en su diseño.

### Recuadro 3. Cuantificando el impacto de un código tributario simplificado

Respecto a las opciones de reforma del IRPF, en diversos estudios económicos se han propuesto los fundamentos teóricos para las estructuras tributarias óptimas (Saez 2002; Brewer, Saez y Shephard 2010). El cálculo de dichas estructuras requiere varios ingredientes. Primero, el bienestar social debe definirse cuantitativamente en función de los múltiples objetivos económicos de los impuestos, incorporando al mismo tiempo las limitaciones de economía política pertinentes. Segundo, el programa impositivo óptimo debe tener en cuenta todos los márgenes sobre los cuales el impuesto crea distorsiones y su preponderancia relativa en la distribución empírica del ingreso del país. En el contexto de ALC, los más relevantes son los márgenes intensivo y extensivo de la oferta laboral (el segundo es especialmente pertinente en el caso de las mujeres), la decisión de trabajar en el sector formal o informal, y los ingresos generados con fuentes no laborales. Por último, la estructura tributaria completa del país importa en lo que se refiere a los efectos de equilibrio general (por ejemplo, desde la demanda laboral de las empresas al consumo de los hogares), que en última instancia determinarían la incidencia y el rendimiento de los ingresos por impuestos. Definir tal problema económico puede ser complejo para varios países de ALC y excede el alcance de este capítulo.

En cambio, en este capítulo se cuantifica el impacto de una simplificación del código tributario mediante la cual se eliminan las deducciones, combinada con un CTRT que fomente la formalización y la progresividad. Las deducciones, exenciones y créditos impositivos están orientados a mejorar la equidad e imparcialidad del sistema tributario con respecto a la composición de los hogares (por ejemplo, deducciones basadas en los dependientes), excluir de la tributación a los ingresos que estén destinados a atender gastos obligatorios (por ejemplo, seguridad social), o incentivar un comportamiento socialmente beneficioso (por ejemplo, deducciones basadas en la educación y la propiedad de la vivienda). Sin embargo, en ALC estas medidas reducen sobre todo las tasas efectivas ya bajas del IRPF aplicables a los trabajadores con remuneraciones altas. Más aún, la progresividad del sistema de IRPF puede abordarse mejor mediante un CTRT (recuadro 2) y a un menor costo fiscal.

En el ejercicio se sigue un enfoque de microsimulación estática para calcular un ejercicio contrafáctico de equilibrio parcial donde, en cada país de AL-5, se eliminan todas las reducciones de las obligaciones tributarias por concepto del IRPF. Por lo tanto, en este escenario las tasas estatutarias del IRPF de los países se aplican directamente a la renta bruta de los trabajadores formales. Se añade luego un CTRT para los trabajadores con menores remuneraciones sobre la base del programa de Estados Unidos, cuya generosidad aumenta según el número de hijos dependientes (véanse los detalles en el anexo 3). Este programa refleja el espíritu de las deducciones basadas en los dependientes con una mayor orientación hacia los trabajadores de bajos salarios (recuadro 2), particularmente las mujeres, incrementando así la progresividad del sistema general del IRPF. Manteniendo una posición agnóstica acerca de la «optimalidad» en su diseño específico, la aplicación del plan de CTRT de Estados Unidos (normalizado según el promedio de ingreso de cada país) permite hacer una comparación intuitiva entre países con respecto a la forma en que este programa interactúa con las estructuras del IRPF y la distribución del ingreso de los países.

Cabe aclarar que el ejercicio es estático. Mantiene constante el comportamiento de las personas en los diversos escenarios, y por lo tanto suprime las decisiones relativas a la formalidad laboral. Dicho de otro modo, no tiene en cuenta los posibles cambios en las elecciones de los individuos en cuanto a trabajar en los sectores formal o informal. Al incluir el aumento de la fuerza de trabajo formal probablemente se reducirían los ingresos por concepto de IRPF, ya que la mayor parte de los nuevos trabajadores formalizados percibirían bajos salarios y serían elegibles para el CTRT, pero también aumentarían los ingresos fiscales por las CSS, las cuales pagan todos los trabajadores<sup>1</sup>. Por otra parte, hacer un análisis comparativo entre países del potencial impacto del CTRT en la pobreza es una tarea exigente debido a la diferente definición de las líneas de pobreza en cada país y la modelización de los diversos programas de transferencias que los hogares de bajos ingresos pueden quizá recibir. Sin embargo, el CTRT probablemente reduciría las tasas de pobreza al elevar el ingreso de los hogares más pobres que ya están en el sector formal, o al facilitar el paso a la formalidad para beneficiarse de él.

Este recuadro fue preparado por Samuel Pienknagura y Carlo Pizzinelli.

<sup>1</sup>Desde un punto de vista macroeconómico esta disyuntiva equivale en la práctica a un financiamiento parcial de las CSS a través del sistema impositivo general, conforme a lo indicado por Antón, Hernández y Levy (2013) con respecto a recaudar ingresos por IVA para brindar una cobertura universal de salud y de pensiones.

## Recuadro 4. Posibles efectos de las iniciativas BEPS de la OCDE y el G-20 en ALC

El proyecto de Pilar 1 y 2 sobre erosión de la base y traslado de beneficios (BEPS) de la OCDE y el G-20 contribuiría a contrarrestar algunas de las fuerzas detrás de la «competición a la baja» de las tasas reglamentarias y el traslado de utilidades de las empresas multinacionales. Se espera que haya un acuerdo final sobre ambos pilares para octubre de 2021, previéndose su implementación a partir de 2022<sup>1</sup>.

El Pilar 1 modifica las normas hacia una tributación basada en el destino tomando una proporción (20 por ciento-30 por ciento) de las utilidades contables mundiales de las mayores empresas multinacionales por encima de un margen específico de ingresos fiscales (10 por ciento) y asignándolas entre jurisdicciones de mercado, a saber, allí donde se ubiquen las ventas empresariales y/o los usuarios finales (monto A). Se excluyen las industrias extractivas y los servicios financieros regulados. El Pilar 1 también incluye un rendimiento fijo para las actividades de base de comercialización y distribución realizadas por las multinacionales (monto B) para determinar el monto de utilidades sujeto a reasignación, simplificando la administración de las reglas sobre traslado de utilidades y brindando al mismo tiempo más certidumbre a los contribuyentes y las administraciones tributarias. Este pilar será obligatorio y se lo implementará mediante un tratado multilateral.

El Pilar 2 refuerza la tributación basada en la residencia al alentar a los países a adoptar una tasa impositiva efectiva mínima de al menos 15 por ciento sobre la renta extranjera de empresas residentes (con una facturación mundial superior a €750 millones). Se prevé que los detalles técnicos pendientes estén finalizados para octubre de 2021 (por ejemplo, el cálculo de la tasa mínima). Este pilar, que es opcional pero que las jurisdicciones deben aceptar si es adoptado por otras, contiene tres amplias normas fiscales interrelacionadas: i) una regla de salida que somete las utilidades de las multinacionales a un impuesto suplementario/adicional si se las grava en el extranjero *por debajo* de la tasa mínima, y ii) dos reglas de entrada: una «regla de pagos infragravados», que rechaza deducciones con respecto a pagos sujetos a una baja imposición, y una «regla de sujeción a impuesto» que permite a los países de origen conforme a sus tratados fiscales imponer tributos a ciertos pagos de partes relacionadas. La preservación de una exclusión de la base (*carve-out*) con origen en la sustancia económica —exceptuando renta para calcular las utilidades sujetas a reasignación, equivalente a un porcentaje fijo de la nómina y los activos tangibles— preserva cierto margen para una (potencialmente dañina) competencia fiscal.

¿Cómo incidirían en ALC las iniciativas del doble pilar? La mayoría de los ingresos fiscales previstos provendrían del Pilar 2, por un monto de aproximadamente USD 150.000 millones con una tasa mínima del 15 por ciento (suponiendo una adopción a nivel mundial)<sup>2</sup>, probablemente más de 10 veces el monto previsto que aportaría el Pilar 1 (véase OCDE, 2020c).

Dado que la mayoría de los países de ALC son países *de origen o anfitriones*, es decir, importadores de capital —por oposición a países *residentes*, es decir, exportadores de capital que son esencialmente economías avanzadas pero con algunas excepciones en la región— la principal ventaja del Pilar 2 para ALC provendría de las menores presiones para una competencia fiscal, incluidos los incentivos tributarios. Pero el diseño y las respuestas de las empresas multinacionales importaría a la hora de evaluar el comportamiento general de los ingresos tributarios. Por ejemplo, la preservación de una exclusión de la base (*carve-out*) basada en la sustancia económica implicaría que *solo* las utilidades excedentes serían cubiertas por el impuesto mínimo, reduciendo la recaudación tributaria mayormente en los países *residentes* y atenuando al mismo tiempo las presiones para eliminar incentivos en los países de origen. Asimismo, dadas las elevadas tasas reglamentarias vigentes en los países de AL-7, una tasa mínima mundial de 15 por ciento seguiría preservando un diferencial tributario positivo en algunos países de la región en relación con el resto del mundo, dejando incentivos para el traslado de utilidades fuera de los países con tasas relativamente más altas.

Por ejemplo, algunas terceras jurisdicciones por las cuales generalmente atraviesan las entradas de IED antes de llegar a su destino final, como se observa con México y Brasil (cuadro del recuadro 4.1), podrían aún conservar o incluso incrementar su prominencia.

### Cuadro del recuadro 4.1. Principales países inversionistas de IED, 2019

(Proporción porcentual del total de IED de entrada)

	México		Brasil
Estados Unidos	34	Países Bajos	23
Países Bajos	20	Estados Unidos	18
España	17	España	10
Canadá	7	Luxemburgo	9
Reino Unido	4	Francia	6
Alemania	3	Reino Unido	4
Suiza	3	Japón	3
Luxemburgo	2	Islas Vírgenes Británicas	2
Japón	2	Alemania	2
Francia	1	Chile	2

Fuentes: FMI, Encuesta Coordinada sobre la Inversión Directa; y cálculos del personal técnico del FMI.  
Nota: IED = inversión extranjera directa.

Este recuadro fue preparado por Santiago Acosta-Ormaechea y Li Liu (Departamento de Finanzas Públicas, FAD).

<sup>1</sup>Actualmente, 136 de los 140 países miembros del Marco Inclusivo sobre BEPS han aceptado esta solución, incluidos todos los de ALC.

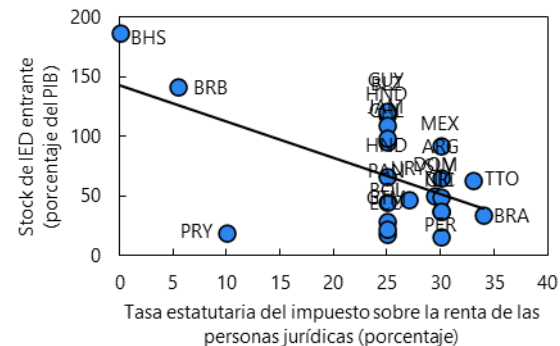
<sup>2</sup>OCDE/G-20 «Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy», 1 de julio de 2021, <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>.

#### Recuadro 4 (continuación)

También hay varios países de baja tributación en ALC que son destinos populares para el paso de IED, incluidos Las Bahamas y Barbados, y que absorben cuantiosas entradas de ese tipo de inversión (gráfico del recuadro 4.1). Estos países pueden tener un fuerte incentivo para elevar su tasa impositiva estatutaria al mínimo de 15 por ciento. Que los ingresos fiscales se trasladen —fuera de los países de residencia— a estos países (anteriormente) de baja tributación dependerá de la forma en que las empresas modifiquen sus flujos de inversión.

En cuanto al Pilar 1, los nuevos derechos de imposición pueden traer moderados aumentos de los ingresos tributarios a muchos países de la región. Esto sucedería a costa de los países de residencia, tales como Estados Unidos, que es un proveedor clave de IED en la región (entre los dos mayores proveedores de IED para Brasil y México, cuadro del recuadro 4.1). Hay también algunos países exportadores de capital dentro de ALC, pero con una incidencia relativamente baja desde una perspectiva mundial, lo cual indica que menos de 0,5 por ciento de la utilidad residual asignable total podría tener efectos en la región. Por último, la eliminación de algunos de los impuestos sobre las ventas digitales aplicados en la región<sup>3</sup>, también en proceso de debate como parte de las iniciativas, quizá implique que se perderían algunos de los ingresos asociados.

Gráfico del recuadro 4.1. ALC: Stock de IED entrante y tasas del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, 2019



Fuentes: Tax Foundation Corporate Tax Rates around the World; UNCTAD; y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: En las leyendas de datos se utilizan los códigos de países de la Organización Internacional de Normalización (ISO).

<sup>3</sup><https://www.bizlatinhub.com/es/impuestos-digitales-america-latina/>.

## Recuadro 5. La digitalización y los desafíos del IVA en ALC

En América Latina y el Caribe, se prevé que la renta del sector digital<sup>1</sup> crezca alrededor de 28 por ciento en 2021 (el comercio electrónico de bienes llegaría a alrededor de 1,7 por ciento del PIB y el de los servicios, a alrededor de 0,3 por ciento en 2020; véase Jiménez y Podestá 2021). Una parte importante de estas transacciones se realiza con contribuyentes registrados en el IVA (B2B) que generalmente están sujetos al impuesto<sup>2</sup>, pero también hay transacciones con consumidores (B2C), donde la falta de una legislación apropiada y las prácticas administrativas son especialmente problemáticas.

El sector digital debería pagar impuestos como lo hace el resto de la economía. Esto supone mejoras en materia de eficiencia y neutralidad (por ejemplo, los proveedores extranjeros serán tratados de igual manera que los proveedores internos), equidad (por ejemplo, dado que el consumo de productos digitales aumenta con el ingreso), ingresos fiscales, y control (por ejemplo, al eliminarse el incentivo para que los proveedores nacionales externalicen servicios al extranjero para eludir el IVA). Los servicios digitales, así como las importaciones de bienes de bajo valor, deberían ser gravados conforme al principio basado en el destino (la jurisdicción que aplicará el IVA es aquella donde los consumidores tienen su residencia habitual), lo cual logra neutralidad del comercio y concuerda con el enfoque estándar del IVA sobre los bienes comercializados tradicionalmente.

La recaudación de IVA sobre las transacciones digitales transnacionales y las importaciones de bienes de bajo valor enfrenta varios desafíos ya que los proveedores pueden no tener presencia física en el país de destino y, en el caso de los servicios digitales, no se cruzan fronteras aduaneras físicas. Las directrices de la OCDE (2015) han recomendado dos reglas principales:

- Para los suministros de empresa a empresa (B2B), aplicar la regla de *autoliquidación o inversión impositiva* — aprovechando el hecho de que los importadores ya están registrados en el IVA y pueden ser controlados a nivel interno— por lo cual el receptor residente debe pagar el IVA sobre los servicios importados, y reclamar un crédito tributario por los impuestos pagados en sus declaraciones de impuestos.
- Para los suministros de empresa a consumidor (B2C), la mejor opción es seguir el enfoque de *recaudación del vendedor* (especialmente considerando la alta concentración observada entre los proveedores no residentes de servicios y bienes intangibles). Esto exige que el vendedor no residente, sin presencia física en la jurisdicción de residencia del consumidor, registre, cobre, recaude y remita el IVA a la jurisdicción donde reside el consumidor. Hasta la fecha en 2021, más de 60 países han aplicado este enfoque a los servicios digitales importados (Brondolo y Konza 2021), y la Unión Europea (UE) lo ha utilizado desde 2005<sup>3</sup>.

En cuanto a la administración, es importante que las jurisdicciones establezcan sistemas simplificados para el registro y la presentación y pago de las declaraciones de impuestos, con el fin de evitar una indebida complejidad y carga para los proveedores no residentes y las administraciones tributarias. Para simplificar, se debería considerar un umbral de registro para comenzar a pagar el IVA<sup>4</sup>. El proceso debería ser totalmente electrónico, y no debería permitirse ningún crédito tributario para las empresas no residentes. Además, debería implementarse una estrategia de cumplimiento integral para identificar y abordar los riesgos de cumplimiento, como el hecho de que las empresas no residentes omitan inscribirse y presentar, declarar fielmente y pagar sus obligaciones por concepto de IVA (Brondolo y Konza 2021).

Este recuadro fue preparado por Ricardo Fenochietto (Departamento de Finanzas Públicas, FAD).

<sup>1</sup>El sector digital comprende, entre otros, el comercio electrónico de bienes; servicios electrónicos (por ejemplo, publicidad en línea, servicios de datos, mercado en línea y servicios de plataforma); medios digitales; y tecnología financiera (por ejemplo, bancos digitales).

<sup>2</sup>Alrededor de 80 por ciento del comercio electrónico mundial se realiza mediante transacciones de empresa a empresa (B2B), UNCTAD (2021).

<sup>3</sup>La UE obliga a los proveedores no residentes de servicios digitales a registrarse en un solo país de la comunidad desde 2005 (la administración tributaria de ese país debe transferir lo recaudado a cada jurisdicción donde el proveedor no residente declare la venta). Los países han declarado un alto grado de cumplimiento en un mercado dominado por unos pocos grandes contribuyentes.

<sup>4</sup>Podría haber argumentos en favor de un umbral más bajo para los proveedores no residentes (por ejemplo, los proveedores internos pagan el IVA pagado si están exentos y deben también computar otras ventas internas para la comparación con el umbral, mientras que a los proveedores no residentes no se les cobraría entonces ningún IVA sobre sus insumos).

#### **Recuadro 5** *(continuación)*

Al menos nueve países de América Latina han adoptado legislación (y cuatro más están actualmente elaborándola)<sup>5</sup> para aplicar el IVA a las importaciones de servicios digitales<sup>6</sup> y a bienes importados de bajo valor (KPMG, 2021). Cuatro países (Chile, Colombia, México y Uruguay) han seguido el enfoque recomendado de recaudación del vendedor para los suministros de empresa a consumidor (B2C) (Chile y Colombia también aplican una retención en el caso de no existir inscripción tributaria). En otros países de la región (Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y Paraguay), no se exige que el proveedor no residente se registre, pero las instituciones financieras deben aplicar una retención a los pagos efectuados a proveedores digitales (en Costa Rica y Ecuador el proveedor puede optar por inscribirse para evitar la retención). Este último enfoque: a) es complejo (por ejemplo, las administraciones tributarias deben actualizar periódicamente una lista de proveedores a los cuales debe aplicarse la retención); b) no es fácil de implementar y supervisar (por ejemplo, los servicios pueden ser prestados por una sucursal con un nombre diferente del incluido en la lista y la retención no sería aplicable); y c) facilita la elusión (por ejemplo, las tarjetas de crédito emitidas por instituciones no residentes no estarán sujetas a la retención).

<sup>5</sup>Los cuatro países que han preparado legislación son Honduras, Panamá, Perú y la República Dominicana.

<sup>6</sup>Se estima que la región puede recaudar inicialmente entre 0,02 por ciento y 0,04 por ciento del PIB por año de las plataformas digitales no residentes (Jiménez y Podestá 2021), siendo el nivel más alto el alcanzado por Chile (0,07 por ciento del PIB).

## Anexo 1. Indicadores tributarios seleccionados de los principales grupos de países de ALC

Para evaluar las diferencias interregionales en la tributación de ALC, en el cuadro del anexo 1.1, expuesto a continuación, se resumen los principales indicadores analizados en el capítulo respecto de las diferentes subregiones y se comparan con los de la OCDE<sup>1</sup>.

**Cuadro del anexo 1.1. Indicadores tributarios seleccionados de los principales grupos de países de ALC**

	AL-7	América del Sur	CAPRD	Caribe	ALC excl. AL-7	ALC	OCDE
<b>Recaudación de impuestos y CSS, 2005 (porcentaje del PIB)</b>							
Impuestos al valor agregado	6.2	6.2	4.7	6.1	5.2	5.5	6.7
Impuestos sobre la renta de las personas físicas	1.4	1.0	1.0	2.9	1.7	1.6	8.3
Impuestos sobre la renta de las personas jurídicas	3.2	3.2	2.2	4.5	3.2	3.2	3.2
CSS e impuestos sobre nómina	3.5	3.5	3.3	2.1	2.7	3.0	9.5
Otros impuestos	7.1	6.8	5.2	6.4	5.7	6.1	6.6
Total	21.4	20.6	16.4	22.0	18.6	19.4	34.4
<b>Recaudación de impuestos y CSS, 2019 (porcentaje del PIB)</b>							
Impuestos al valor agregado	6.6	6.7	5.3	7.1	6.2	6.3	7.2
Impuestos sobre la renta de las personas físicas	2.5	1.8	1.6	3.4	2.2	2.3	8.8
Impuestos sobre la renta de las personas jurídicas	3.6	3.5	3.1	4.5	3.7	3.7	2.8
CSS e impuestos sobre nómina	4.4	4.8	4.4	2.8	3.9	4.0	10.2
Otros impuestos	6.4	6.1	4.5	8.0	6.0	6.1	6.4
Total	23.5	22.9	19.0	25.8	21.9	22.4	35.5
<b>Características de diseño del IRPF, 2019</b>							
Tasa mín. del IRPF (porcentaje)	7.9	9.3	12.1	18.7	14.5	12.4	15.5
Tasa máx. del IRPF (porcentaje)	33.9	28.2	22.4	32.5	25.0	27.8	43.1
Umbral mín. del IRPF (proporción del PIB per cápita)	0.7	1.1	2.3	2.4	2.4	1.8	0.6
Umbral máx. del IRPF (proporción del PIB per cápita)	15.4	13.8	5.4	4.1	5.0	8.5	4.2
<b>Tasas efectivas medias del impuesto sobre el trabajo, 2019</b>							
Tasa efectiva media del IRPF	5.8	4.6	4.4	6.1	4.6	5.0	14.9
Tasa efectiva media de CSS	8.5	7.5	7.5	9.2	7.6	7.9	15.9
Total de impuestos efectivos medios sobre el trabajo (no ajustados)	14.3	12.1	11.9	15.3	12.2	12.8	30.8
Total de impuestos efectivos medios sobre el trabajo (ajustados por informalidad laboral)	26.5	32.2	40.3	19.3	34.0	31.6	30.8
<b>Características de diseño del IRPJ, 2019</b>							
Tasa reglamentaria del IRPJ (porcentaje)	29.5	26.3	27.4	20.1	23.1	25.0	23.2
Productividad del IRPJ (porcentaje del PIB)	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.1
<b>Características de diseño del IVA, (porcentaje)</b>							
Tasa estándar del IVA	18.9	17.4	13.3	15.5	13.5	15.5	19.4
Tasa efectiva del IVA	9.0	9.2	6.4	9.5	7.4	8.0	11.4
Eficiencia C	52.2	60.1	52.4	65.7	59.5	56.8	69.0
Brechas de política y de cumplimiento	47.8	39.9	47.6	34.3	40.5	43.2	40.5
<b>Ingresos fiscales por impuestos sobre la propiedad, 2019 (porcentaje del PIB)</b>							
Impuestos recurrentes sobre la propiedad	1.4	1.1	0.4	1.1	0.7	0.9	1.9
De los cuales:	0.6	0.5	0.2	0.6	0.3	0.4	1.0
Riqueza neta	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2
Impuestos sobre patrimonio sucesorio, herencia y donaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Transacciones financieras y de capital	0.6	0.5	0.2	0.6	0.3	0.4	0.4
Otros impuestos recurrentes	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1
Impuestos no recurrentes sobre la propiedad	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	1.4	1.2	0.4	1.1	0.7	0.9	1.9

Fuentes: Base de datos de estadísticas de ingresos tributarios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*; Organización Internacional del Trabajo (OIT); Mendoza, Razin y Tesar (1994) respecto a la metodología para calcular las tasas efectivas del impuesto sobre el trabajo; y cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: Los promedios de grupos reflejan un promedio simple. La cobertura regional/grupal puede diferir respecto de cada indicador dependiendo de la disponibilidad de datos. ALC = América Latina y el Caribe; CAPDR = América Central, Panamá y la República Dominicana; CSS = contribución a la seguridad social; IRPF = impuesto sobre la renta de las personas físicas; IRPJ = impuesto sobre la renta de las personas jurídicas; IVA = impuesto al valor agregado; OCDE = Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

<sup>1</sup>Los grupos y países incluidos son los siguientes: AL-7 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay; América del Sur = Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay; CAPDR = Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana; Caribe = Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname, Trinidad y Tobago.



## Anexo 2. Estimación empírica de los efectos del IVA, el IRPF y el IRPJ en el crecimiento a largo plazo

### Especificación general

Para identificar los efectos de la tributación en el crecimiento, en el capítulo se sigue estrechamente a Acosta-Ormaechea y Morozumi (2021) en la definición del siguiente modelo empírico:

$$g_{i,t} = f'_{i,t}\delta_{0i} + f'_{i,t-1}\delta_{1i} + \sum_{j=1}^n \delta_{0i,j}^Z z_{i,j,t} + \sum_{j=1}^n \delta_{1i,j}^Z z_{i,j,t-1} + \lambda_i g_{i,t-1} + \zeta_i crisis_t + \epsilon_{i,t}, \quad (1)$$

donde  $g_{i,t}$  es la tasa de crecimiento del PIB real per cápita anual en el país  $i$  en el año  $t$ .  $f'_{i,t}$  es un vector de variables tributarias (aclaradas más adelante);  $z_{i,j,t}$  contiene variables de control (incluidas las tasas de inversión y el crecimiento del empleo). La selección de estas variables de control se basa en Gemmell, Kneller y Sanz (2011). La ecuación toma una estructura de modelo de rezagos distribuidos autorregresivos (ARDL), donde se incluyen variables tanto dependientes como independientes en el lado derecho con un rezago de orden 1. Por último,  $crisis_t$  es una variable ficticia que toma un valor uno para los años posteriores a 2008 (inclusive) y cero de lo contrario.

Considerando la reasignación tributaria de los ingresos sobre la renta al impuesto sobre el valor agregado (IVA), para un nivel dado de ingresos tributarios totales, el vector de variables impositivas en ec. (1) toma la siguiente forma:

$$f'_{i,t}\delta_{0i} = \delta_{0i}^{T\_tax} t\_tax_{i,t} + \sum_{j=1}^m \delta_{0i,j}^S s_{i,j,t}, \quad (2)$$

donde  $t\_tax_{i,t}$  es la relación entre el ingreso tributario total y el PIB y  $s_{i,j,t}$  es la proporción del componente impositivo  $j$  en el ingreso tributario total, que abarca  $m$  tipos diferentes de impuestos. Sin embargo, dado  $\sum_{j=1}^m s_{i,j,t} = 1$  por construcción, omitimos un componente impositivo para evitar la multicolinealidad perfecta. Concretamente, considérese un caso con tres proporciones de impuestos ( $m = 3$ ): IVA ( $s_{i,V,t}$ ), impuestos sobre la renta ( $s_{i,I,t}$ ), y otros impuestos ( $s_{i,O,t}$ ). Omitiéndose la proporción del impuesto sobre la renta en ec. (2),  $s_{i,I,t}$ , obtenemos:

$$f'_{i,t}\delta_{0i} = \delta_{0i}^{T\_tax} t\_tax_{i,t} + (\delta_{0i,V}^S - \delta_{0i,I}^S) s_{i,V,t} + (\delta_{0i,O}^S - \delta_{0i,I}^S) s_{i,O,t} + \delta_{0i,I}^S. \quad (3)$$

Un coeficiente sobre la proporción del IVA,  $s_{i,V,t}$ , mide entonces el efecto sobre el crecimiento de un aumento del IVA neutral para los ingresos tributarios, compensado por los impuestos sobre la renta, es decir,  $\delta_{0i,V}^S - \delta_{0i,I}^S$ .  $f'_{i,t-1}\delta_{1i}$  en ec. (1) se define de manera análoga para el período  $t-1$ .

Cuando esta especificación es reparametrizada en una forma de corrección de errores, para considerar el hecho de que algunas variables fiscales pueden tener solo un impacto a corto plazo en el crecimiento (es decir, solo un efecto transicional o de nivel en el producto) mientras que otros pueden tener un efecto de crecimiento a largo plazo, la ecuación a estimar toma la forma siguiente:

$$\Delta g_{i,t} = \phi_i \left( g_{i,t-1} - \theta_i^{T, tax} t_{tax,i,t-1} - (\theta_{i,V}^S - \theta_{i,I}^S) s_{i,V,t-1} - (\theta_{i,O}^S - \theta_{i,I}^S) s_{i,O,t-1} - \sum_{j=1}^n \theta_{i,j}^Z z_{i,j,t-1} \right) + \delta_{0i}^{T, tax} \Delta t_{tax,i,t} \\ + (\delta_{0i,V}^S - \delta_{0i,I}^S) \Delta s_{i,V,t} + (\delta_{0i,O}^S - \delta_{0i,I}^S) \Delta s_{i,O,t} + \sum_{j=1}^n \delta_{0i,j}^Z \Delta z_{i,j,t} + \zeta_i crisis_t + \delta_{0i,I}^S + \delta_{1i,I}^S \\ + \epsilon_{i,t}, \quad (4)$$

donde  $\phi_i = -(1 - \lambda_i)$  representa la velocidad de corrección de errores del ajuste, lo cual requiere  $\phi_i < 0$  (o  $\lambda_i < 1$ ) para asegurar la convergencia al equilibrio de largo plazo. El coeficiente sobre la proporción del IVA toma ahora la forma,  $s_{i,V,t-1}: \theta_{i,V}^S - \theta_{i,I}^S$ , donde  $\theta_{i,V}^S = (\delta_{0i,V}^S + \delta_{1i,V}^S)/(1 - \lambda_i)$  y  $\theta_{i,I}^S = (\delta_{0i,I}^S + \delta_{1i,I}^S)/(1 - \lambda_i)$ . Si este coeficiente es positivo, significa que un aumento neutral a la renta fiscal de los ingresos tributarios por concepto de IVA compensado por los impuestos sobre la renta se asocia con un mayor crecimiento a largo plazo. Los términos subsiguientes en primeras diferencias (denotados por  $\Delta$  frente a las variables pertinentes) reflejan la dinámica de corto plazo hacia el equilibrio a largo plazo.

Para abordar el problema de causalidad inversa del crecimiento a los impuestos, desestimamos la relación contemporánea entre las variables fiscales y el crecimiento como en Bleaney, Gemmell y Kneller (2001) y Gemmell, Kneller y Sanz (2011). Esto implica imponer  $\delta_{0i} = 0$  en ec. (1), para luego reparametrizarla en forma de corrección de errores a los efectos de la estimación. Cuando se vuelve a estimar el modelo, los resultados confirman aquellos expuestos en el cuadro 1 del texto principal, concretamente que las reasignaciones hacia el IVA neutrales para los ingresos tributarios compensadas por los impuestos sobre la renta son positivas y altamente significativas en el caso de ALC, y que dentro de los impuestos sobre la renta el IRPF parece ser más perjudicial para el crecimiento que el IRPJ (la significación de los coeficientes es levemente más débil en este caso). Dentro de la muestra de la OCDE, hay ahora una indicación de que el IVA es más favorable al crecimiento que los impuestos sobre la renta, pero esto es impulsado por el IRPJ, que no solo es negativo y altamente significativo sino que tienen un mayor coeficiente en valor absoluto. El coeficiente del IRPF sigue siendo reducido en valor absoluto y no significativo, lo que implica que su efecto en el crecimiento en relación con el del IVA no es estadísticamente diferente.

## Conjunto de datos: Fuentes de datos y estadísticas descriptivas

El análisis empírico utiliza un novedoso conjunto de datos que abarca 16 países de ALC y 33 países de la OCDE construido a partir de la base de datos de estadísticas de ingresos tributarios de la OCDE. Esto se combina con variables macrofiscales del informe WEO. Solo se utilizan países que tengan al menos 15 años de variables tributarias y macrofiscales continuas no omitidas. El conjunto de datos incluye información hasta 2019, pero el año de inicio y el número de observaciones dependen de la disponibilidad de datos específicos de cada país y se los especifica en el cuadro del anexo 2.1, que resume el conjunto de datos.

<sup>1</sup>Los restantes coeficientes de largo plazo son  $\theta_i^{T, tax} = (\delta_{0i}^{T, tax} + \delta_{1i}^{T, tax})/(1 - \lambda_i)$ ,  $\theta_{i,O}^S = (\delta_{0i,O}^S + \delta_{1i,O}^S)/(1 - \lambda_i)$  y  $\theta_{i,j}^Z = (\delta_{0i,j}^Z + \delta_{1i,j}^Z)/(1 - \lambda_i)$ .

## Cuadro del anexo 2.1. Estadísticas descriptivas

Variables	Media	Desv. Estándar	Min.	Max	Media	Desv. Estándar	Min.	Max
	ALC: 16 países / 376 obs.				OCDE: 33 países / 1112 obs.			
Tasa de crecimiento del PIB real (PPA) per cápita	0.02	0.03	-0.12	0.10	0.02	0.03	-0.14	0.24
Total taxes/GDP	0.21	0.06	0.11	0.34	0.35	0.07	0.13	0.51
Impuestos sobre el consumo/Impuestos totales	0.50	0.10	0.29	0.83	0.32	0.07	0.14	0.63
Impuestos al valor agregado/Impuestos totales	0.29	0.08	0.04	0.45	0.19	0.05	0.04	0.32
Impuestos sobre la renta de las personas físicas/Impuestos totales	0.09	0.06	0.00	0.24	0.25	0.10	0.09	0.56
Impuestos sobre la renta de las personas jurídicas/Impuestos totales	0.14	0.05	0.02	0.32	0.08	0.04	0.01	0.30
Contribuciones a la seguridad social/Impuestos totales	0.18	0.10	0.00	0.43	0.27	0.12	0.00	0.48
Impuestos a la propiedad/Impuestos totales	0.04	0.03	0.00	0.13	0.05	0.03	0.01	0.34
Otros impuestos/Impuestos totales	0.05	0.04	0.00	0.26	0.01	0.02	0.00	0.19
Inversión/PIB	0.22	0.06	0.10	0.44	0.24	0.05	0.12	0.45
Crecimiento del empleo	0.02	0.03	-0.06	0.35	0.01	0.02	-0.14	0.11
Consumo del sector público/PIB	0.14	0.03	0.05	0.24	0.19	0.04	0.06	0.28

Fuentes: FMI, base de datos de *Perspectivas de la economía mundial*; base de datos de estadísticas de ingresos tributarios de la OECD, y cálculos del personal técnico del FMI. Nota: La muestra de ALC incluye (años abarcados entre paréntesis): Argentina (25), Barbados (23), Bolivia (25), Brasil (28), Chile (28), Colombia (28), Costa Rica (16), El Salvador (17), Honduras (28), Jamaica (28), México (17), Nicaragua (19), Panamá (28), Perú (28), República Dominicana (18), Uruguay (20). La muestra de la OCDE incluye: Alemania (48), Australia (18), Austria (46), Bélgica (48), Canadá (28), Corea (42), Dinamarca (41), Eslovenia (20), España (33), Estonia (23), Finlandia (48), Francia (46), Grecia (31), Hungría (27), Irlanda (29), Islandia (32), Israel (23), Italia (40), Japón (30), Letonia (23), Lituania (19), Luxemburgo (48), Noruega (48), Nueva Zelanda (33), Países Bajos (38), Polonia (26), Portugal (30), Reino Unido (46), República Checa (23), República Eslovaca (23), Suecia (39), Suiza (29) y Turquía (34).

## Anexo 3. Microsimulaciones de la fiscalidad efectiva del trabajo en AL-7

### Fuentes de datos

Para el ejercicio utilizamos microdatos a nivel de los trabajadores recogidos de encuestas ya sea de la fuerza laboral o de los hogares en 2019 o bien en 2018. En el segundo caso, los valores monetarios nominales se ajustan a los precios de 2019 usando el IPC del respectivo país. La lista de fuentes de datos es la siguiente:

- Argentina: *Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares* (ENGHO), 2018
- Brasil: *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD) armonizada por el BID, 2019
- Chile: *Encuesta Nacional de Empleo – Encuesta Suplementaria de Ingresos* (ENE-ESI), diciembre de 2019
- Colombia: *Gran Encuesta Integrada de Hogares* (GEIH), junio de 2019
- México: *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares* (ENIGH) armonizada por el BID, 2019
- Perú: *Encuesta Nacional de Hogares* (ENAHO) armonizada por el BID, 2018.
- Uruguay: *Encuesta Continua de Hogares* (ECH) armonizada por el BID, 2019

### Marco

Seguimos la metodología del FMI (2017a). Para cada trabajador formal de entre 18 y 65 años usamos la siguiente información: ingresos laborales, contribuciones al sistema de pensiones y de salud (si está disponible), número de hijos, estado marital, si el cónyuge está formalmente empleado, y el ingreso formal del cónyuge. A los fines de la comparabilidad entre los países, utilizamos la definición de formalidad de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que, a diferencia de algunas oficinas nacionales de estadística, se focaliza en la participación de un trabajador en los sistemas de recaudación de ingresos y de seguridad social.

Se toma como supuesto que el ingreso es declarado como neto de impuestos y CSS. Si el ingreso se declara como un monto por mes, lo multiplicamos por 12 para obtener un monto anual aproximado. Usando las variables pertinentes, como el número de personas dependientes y las contribuciones al sistema de pensiones y de salud, imputamos luego las deducciones, exenciones y créditos tributarios que un trabajador puede reclamar según el código fiscal del país. Por último, usando esta información y la escala de IRPF del país, imputamos la renta laboral bruta que sería congruente con el salario neto declarado y las deducciones, exenciones y créditos. Tomamos la información sobre las escalas del IRPF, así como sobre deducciones, exenciones y créditos, de los capítulos referidos al respectivo país en la guía mundial de impuestos personales e inmigración, *Worldwide Personal Tax and Immigration Guide 2019-2020*, de Ernst & Young (EYGM, 2020).

Si bien se procura utilizar un enfoque congruente para todos los países, se deben aplicar ajustes y supuestos específicos respecto de cada país debido a la diferente disponibilidad de información en los microdatos. Cuando están disponibles, se usan las variables que informan sobre las contribuciones al sistema de pensiones y de salud pagadas por el trabajador para imputar sus CSS. Por ejemplo, en el caso de Colombia, en la GEIH se les pregunta a los trabajadores si pagan las CSS en su totalidad, si se reparten entre el trabajador y la empresa, o si son pagadas enteramente por la empresa. Al consultar el código fiscal del país, estas respuestas son conciliables con porcentajes específicos de los ingresos brutos gastados por los trabajadores en sus CSS. En el caso de países respecto de los cuales esta información no está disponible, se toma como supuesto que los trabajadores pagan el monto total de las CSS obligatorias estipuladas por el código fiscal. Se hace un ajuste similar en el caso de los trabajadores independientes, ya que los códigos fiscales pueden especificar que los autónomos deben aportar una proporción diferente de sus ingresos a la seguridad social. En algunos países, si bien no hay deducciones automáticas por las personas dependientes, quizá haya deducciones o créditos tributarios por educación (por ejemplo, México y Chile). En estos casos, usamos información de otras fuentes para hacer un cálculo aproximativo del gasto probable por hijo. Por ejemplo, en el caso de Chile se utiliza información de la *Encuesta de Presupuestos Familiares 2018* (INE, 2018) sobre el gasto medio en educación por hogar para derivar una aproximación del gasto medio en educación por hijo como fracción del ingreso de los trabajadores.

## Referencias

- Abdel-Kader, K., y R. de Mooij. 2020. «Tax Policy and Inclusive Growth». Documentos de políticas del FMI 20/271, Washington, DC.
- Acosta-Ormaechea, S., S. Sola y J. Yoo. 2019. «Tax Composition and Growth: A Broad Cross-Country Perspective». *German Economic Review*, Vol. 20, No. 4, págs. e70-e106.
- Acosta-Ormaechea, S., y A. Morozumi. 2021. «The Value Added Tax and Growth: Design Matters». *International Tax and Public Finance*. <https://doi.org/10.1007/s10797-021-09681-2>.
- Ahmad, E. 2018. «Political Economy of Tax Policy: Improving the Investment Climate, Addressing Inequality, and Stopping the Cheating». Estudio de referencia del G-24, Washington, DC.
- Ahmad, E. 2021. «National and Subnational Tax Reforms to Address Informality». En C. Deléchat y M. Leandro (eds.), *The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth*, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional
- Antón, A., F. Hernández, y S. Levy. 2013. «The End of Informality in Mexico?: Fiscal Reform for Universal Social Insurance». Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Arnold, J.M., B. Brys, C. Heady, Å. Johansson, C. Schwellnus, y L. Vartia. 2011. «Tax Policy for Economic Recovery and Growth». *Economic Journal*, Vol. 121, No. 550, págs. F59-F80.
- Athreya, K., D. Reilly, y N. Simpson. 2014. «Young Unskilled Women and the Earned Income Tax Credit: Insurance Without Disincentives?» Documento de trabajo de la Junta de la Reserva Federal de Richmond 14-11R, Richmond, Virginia.
- Auerbach, A. e Y. Gorodnichenko. 2012. «Measuring the Output Responses to Fiscal Policy», *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 4, No. 2, págs. 1-27.
- Bachas, P., L. Gadenne, y A. Jensen. 2020. «Informality, Consumption Taxes, and Redistribution». National Bureau of Economic Research, Documento de trabajo 27429, Cambridge, Massachusetts.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2013. *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumentos de desarrollo*. Desarrollo en las Américas, Washington DC.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2021. *Opportunities for Stronger and Sustainable Post-pandemic Growth* (E. Cavallo y A. Powell, eds.). Informe del Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2021. *The Long Shadow of Informality: Challenges and Policies*. Washington, DC.
- Barreix, A., J. C. Benítez, y M. Pecho. 2017. «Revisiting personal income tax in Latin America: Evolution and Impact», OECD Development Centre Working Paper No. 338.

- Batchelder, L. y D. Kamin. 2019. «Taxing the Rich: Issues and Options». SSRN Working Paper 3452274. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3452274>.
- Benedek, D., J. Benítez, y C. Vellutini. 2021. «Role and Challenges of the Personal Income Tax in Low-Income and Developing Countries». Documento de política del FMI, Washington, DC.
- Bento M., M. Jacobsen y A. Liu. 2018. «Environmental Policy in the Presence of an Informal Sector». *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 90, págs. 61-77.
- Besley, T. y T. Persson. 2014. «Why Do Developing Countries Tax So Little?» *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 28, No. 4, págs. 99-120.
- Bleaney, M., N. Gemmell, y R. Kneller. 2001. «Testing the Endogenous Growth Model: Public Expenditure, Taxation, and Growth Over the Long Run». *Canadian Journal of Economics*, Vol. 34, No. 1., págs. 36-57.
- Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir, y J. Shaw. 2016. «Female Labor Supply, Human Capital, and Welfare Reform». *Econometrica*, Vol. 84, No. 5, págs. 1705-1753.
- Brewer, M., E. Saez, y A. Shephard. 2010. «Means Testing and Tax Rates on Earnings». En J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, y J. Poterba (eds.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Nueva York, Nueva York: Oxford University Press.
- Brondolo, J. y M. Konza. 2021. «Administering the Value-Added Tax on Imported Digital Services and Low-Value Imported Goods». Notas Técnicas y Manuales del FMI 2021/004, Washington, DC.
- Cárdenas, M. 2010. «State Capacity in Latin America». *Economía*, Vol. 10, No. 2, págs. 1-45.
- Cárdenas, M., L. Ricci, J. Roldós, y A. Werner. 2021. «Fiscal Policy Challenges for Latin America during the Next Stages of the Pandemic: The Need for a Fiscal Pact». Documento de trabajo del FMI 2021/077, Washington, DC.
- Carriere-Swallow, Y., A. David, y D. Leigh. 2021. «Macroeconomic Effects of Fiscal Consolidation in Emerging Economies: New Narrative Evidence from Latin America and the Caribbean». *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 53, No. 6, págs. 1313-1335.
- Cnossen, S. 2020. «Modernizing the European VAT». CESifo Working Paper Series 8279, Múnich.
- Cobham, A. y P. Jansky. 2018. «Global Distribution of Revenue Loss from Corporate Tax Avoidance: Re-Estimation and Country Results». *Journal of International Development*, Vol. 30, No. 2, págs. 206-232.
- Crawford, I., M. Keen, y S. Smith. 2010. «Value Added Taxes and Excises». En J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles, y J. Poterba (eds.), *Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review*, Nueva York, Nueva York: Oxford University Press.

- Crivelli, E., R. de Mooij y M. Keen. 2016. «Base Erosion, Profit Shifting and Developing Countries». *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, Vol. 72, No. 3, págs. 268-301.
- David, A., J. Guajardo, y J. Yépez. 2019. «The Rewards of Fiscal Consolidation: Sovereign Spreads and Confidence Effects». Documento de trabajo del FMI 2019/141, Washington, DC.
- David, A., T. Komatsuzaki, y S. Pienknagura. De próxima publicación. «The Macroeconomic and Socio-Economic Impact of Structural Reforms in Latin America». *Economía*.
- De Mooij, R., R. Fenochietto, S. Hebous, S. Leduc, y C. Osorio-Buitrón. 2020. «Política tributaria para un crecimiento inclusivo después de la pandemia», Serie especial del FMI sobre la COVID-19.
- De Mooij, R. y A. Klemm. 2021. «Why and How to Tax Corporate Income» En R. De Mooij, A. Klemm, y V. Perry (eds.), *Corporate Income Taxes Under Pressure: Why Reform Is Needed and How It Could Be Designed*, Washington, DC: Fondo Monetario Internacional
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2019. «Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe». Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Oxfam International. 2020. «Tax Policy for Inclusive Growth in Latin America and the Caribbean. Summary», Documentos del proyecto (LC/TS.2020/19), Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2021. «Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe». Santiago de Chile: CEPAL.
- Eissa, N., y J. Liebman. 1996. «Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit». *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111, No. 2, págs. 605-637.
- Eissa, N., y H. Williamson Hoynes. 2004. «Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit». *Journal of Public Economics*, Vol. 88, No. 9-10, págs. 1931-1958.
- EYGM Limited (EYGM). 2020. *Worldwide Personal Tax and Immigration Guide, 2019–20*. Las Bahamas: EYGM Limited.
- Fenochietto, R., y J. C. Benítez. 2021. «Encouraging Formal Invoicing and Reducing the VAT Impact on Low-Income Individuals». Documento de trabajo del FMI 21/40, Washington, DC.
- Fernández, C. y L. Villar. 2017. «The Impact of Lowering the Payroll Tax on Informality in Colombia». *Economía*, Vol. 18, No. 1, págs. 125-155.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2011. «Revenue Mobilization in Developing Countries». Documento de políticas del FMI, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2012. «Fiscal Regimes for Extractive Industries: Design and Implementation». Serie de documento de políticas del FMI, Washington, DC.

- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2013. *Fiscal Monitor: Taxing Times*. Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2014. «Growth-Friendly Fiscal Policy». Nota preparada por el personal técnico del FMI para la reunión del G-20, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2017a. «Argentina: Selected Issues». Documento de políticas del FMI 17/410, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2017b. *Fiscal Monitor: Tackling Inequality*. Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2019a. «Dinámica del mercado laboral e informalidad durante el ciclo económico en ALC». *Perspectivas económicas: Las Américas*, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2019b. *Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change*. Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2019c. «Reavivar el crecimiento en las economías de bajo ingreso y de mercados emergentes: ¿Qué papel pueden cumplir las reformas estructurales?». *Perspectivas de la economía mundial - octubre* (capítulo 3), Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2019d. «Macroeconomic Developments and Prospects in Low-Income Developing Countries», Serie de documentos de políticas del FMI, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2020a. «Política tributaria para un crecimiento inclusivo después de la pandemia». Serie especial sobre la COVID-19, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2020b. «La mitigación del cambio climático». *Perspectivas de la economía mundial - octubre* (capítulo 3), Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2021a. «Un largo y sinuoso camino hacia la recuperación». *Perspectivas económicas: Las Américas*, Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2021b. *The Global Informal Workforce: Priorities for Inclusive Growth* (C. Deléchat y M. Medina, eds.). Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2021c. *Fiscal Monitor: A Fair Shot*. Washington, DC.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2021d. «Retos del cambio climático en América Latina y el Caribe». *Perspectivas económicas: Las Américas* Estudio de referencia 2 (octubre), Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Froemel, G., y C. Gottlieb. 2021. “The Earned Income Tax Credit: Targeting the Poor but Crowding Out Wealth.” *Canadian Journal of Economics*, Vol. 54, No. 1, págs. 193-227.
- Fuentes, A., y R. Vergara. 2021. «Impuestos a la renta de personas en Chile: Simulaciones siguiendo esquemas de otros países OECD». *Estudios Públicos*, 161, págs. 69-111.



- Gemmell, N., R. Kneller, y I. Sanz. 2011. «The Timing and Persistence of Fiscal Policy Impacts on Growth: Evidence from OECD Countries». *Economic Journal*, Vol. 121, No. 550, F33-F58.
- Hannan, S. A., K. Honjo, y M. Raissi. 2020. «Mexico Needs A Fiscal Twist: Response to Covid-19 and Beyond». Documento de trabajo del FMI 20/215, Washington, DC.
- Hanni, M., R. Martner, y A. Podestá. 2015. «El potencial redistributivo de la fiscalidad en América Latina». *Revista CEPAL*, Vol. 116, págs. 7-26.
- Instituto Nacional de Estadísticas – Chile (INE). 2018. «Informe de Principales Resultados: VIII Encuesta de Presupuestos Familiares (EPF)». Informe INE, Santiago de Chile.
- J.P. Jiménez y A. Podestá. 2021. «Indirect Taxation on the Digital Economy and its Potential Revenue in Latin America. Leveling the Playing Field in Times of Crisis». CIAT Working Papers, Ciudad de Panamá.
- Keen, M. 2013. «The Anatomy of the VAT». *National Tax Journal*, Vol. 66, No. 2, págs. 423-446.
- Klemm A. y S. Van Parys. 2012. «Empirical Evidence on the Effects of Tax Incentives». *International Tax and Public Finance*, Vol. 19, págs. 393-423.
- KPMG. 2021. *Taxation of the Digitalized Economy. Developments Summary* (Actualización: 15 de enero de 2021)
- Kugler, A., M. Kugler, y L. Prada. 2017. «Do Payroll Tax Breaks Stimulate Formality? Evidence from Colombia's Reform». National Bureau of Economic Research, Documento de trabajo 23308, Cambridge, Massachusetts.
- Langenmayr, D. y L. Liu. 2020. «Where Does Multinational Profit Go with Territorial Taxation? Evidence from the UK». CESifo Working Paper Series 8047, Múnich.
- Liebman, J. 1998. «The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution». En J. Poterba (Ed.), *Tax Policy and the Economy* (Vol. 12, págs. 83-119), Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Mendoza, E., A. Razin, y L. Tesar. 1994. «Effective Tax Rates in Macroeconomics: Cross-Country Estimates of Tax Rates on Factor Incomes and Consumption». *Journal of Monetary Economics*, Vol. 34, No. 3, págs. 297-323.
- Mendoza, E., G.-M. Milesi-Ferretti, y P. Asea. 1997. «On the Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-Run Growth: Harberger's Superneutrality Conjecture». *Journal of Public Economics*, Vol. 66, No. 1, págs. 99-126.
- Meyer, B. 2002. «Labor Supply at the Extensive and Intensive Margins: The EITC, Welfare, and Hours Worked». *American Economic Review*, vol. 92, No. 2, págs. 373-379.

- Morales, L. y C. Medina. 2017. «Assessing the Effect of Payroll Taxes on Formal Employment: The Case of the 2012 Tax Reform in Colombia». *Economía*, Vol. 18, No. 1, págs. 75-124.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2007. *Latin American Economic Outlook 2008*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2015. *Directrices Internacionales sobre IVA*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2017. *Directrices Internacionales sobre IVA*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2020a. *Consumption Tax Trends 2020, VAT/GST and Excise Rates, Trends and Policy Issues*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2020b. *Taxing Wages 2018-2019: Special Feature: How Tax Systems Influence Choice of Employment Form*. París: OECD Publishing.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 2020c. *Tax Challenges Arising from the Digitalization of the Economy: Economic Impact Assessment*. París: OECD Publishing.
- Pesaran, M.H. y R.P. Smith. 1995. «Estimating Long-Run Relationships from Dynamic Heterogeneous Panels». *Journal of Econometrics*, Vol. 68, No. 1, págs. 79-113.
- Pesaran, M.H., Y. Shin, y R.P. Smith. 1999. «Pooled Mean Group Estimation of Dynamic Heterogeneous Panels». *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 94, No. 446, págs. 621-634.
- Pessino, C., E. Pineda, A. Rasteletti, y V. Alarcón. 2021. «Ahora es el momento de impulsar la formalización laboral en América Latina y el Caribe». IDB Blog Post. Extraído de: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/formalizacion-laboral-en-america-latina-y-el-caribe/>
- Saez, E. 2002. «Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses». *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 117, No. 3, págs. 1039-1073.
- Tanzi, V. 2000. «Taxation in Latin America in the Last Decade» Stanford King Center on Global Development Working Paper 76, Stanford, California.
- Tanzi, V. y H. Zee. 1997. «Fiscal Policy and Long-Run Growth». Documentos del personal técnico del FMI 44, págs. 179–209, Washington, DC.
- UNCTAD. 2021. *Estimates of Global E-Commerce 2019 and Preliminary Assessment of COVID-19 Impact on Online Retail 2020*. Ginebra.