

El estado actual del Impuesto al Patrimonio en América Latina

Sector de Instituciones
para el Desarrollo

División de Gestión Fiscal

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-2676

Alberto Barreix
Martín Bès
Ubaldo González de Frutos
Jerónimo Roca
Fernando Velayos

El estado actual del Impuesto al Patrimonio en América Latina

Alberto Barreix
Martín Bès
Ubaldo González de Frutos
Jerónimo Roca
Fernando Velayos

Marzo 2023

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

El estado actual del impuesto al patrimonio en América Latina / Alberto Barreix, Martín Bès, Ubaldo González de Frutos, Jerónimo Roca, Fernando Velayos.

p. cm. — (Nota técnica del BID; 2676)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Tax administration and procedure-International cooperation-Latin America. 2. Wealth tax-Latin America.

3. Tax havens-Latin America. I. Barreix, Alberto. II. Bès, Martín. III. González, Ubaldo. IV. Roca, Jerónimo.

V. Velayos, Fernando. VI. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Gestión Fiscal. VII. Serie.

IDB-TN-2676

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Notése que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Resumen

El crecimiento de la desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza ha generado interés en el Impuesto al Patrimonio, para reducir dichas desigualdades y también como fuente de ingresos fiscales. Si bien puede constituir un componente valioso en el diseño tributario de un país, razones de eficiencia, suficiencia, equidad y simplicidad aconsejan evaluar con cautela lo que se le pide a este impuesto, en especial, porque grava un capital ahorrado o invertido y es valuado en mercados poco profundos. Asimismo, aun teniendo en cuenta los avances significativos logrados en el campo del intercambio de información, principalmente respecto de los depósitos bancarios, todavía queda un largo camino por recorrer para incluir de manera efectiva los patrimonios detentados en el exterior a través de estructuras societarias complejas. De la capacidad de adecuarse a la dimensión internacional de la tributación dependerán la suficiencia de recursos y la equidad del sistema, pero, sobre todo, la posibilidad de participar en pie de igualdad con los países desarrollados en los foros donde se discute y se acuerda la cooperación internacional en materia tributaria (la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, el G20 o el Fondo Monetario Internacional, entre otros).

Clasificaciones JEL: D31, H22, H26

Palabras clave: administración tributaria, distribución del ingreso y de la riqueza, Impuesto al Patrimonio, intercambio de información

Índice

Acrónimos	4
1. Introducción	5
2. El interés reciente por el Impuesto sobre la Riqueza	6
3. La cooperación tributaria internacional	9
4. El Impuesto al Patrimonio en los sistemas tributarios contemporáneos	16
4.1. El Impuesto al Patrimonio frente a los principios de la imposición	17
5. El Impuesto sobre las Grandes Fortunas	23
6. El Impuesto al Patrimonio en América Latina y el Caribe	25
6.1. Argentina: Impuesto sobre los Bienes Personales y leva postpandemia	28
6.2. Bolivia: La última adición aprobada	29
6.3. Chile: El proyecto bajo consideración más reciente	29
6.4. Colombia: Decana de la imposición patrimonial en América Latina	30
6.5. Uruguay: El impuesto más estable	33
7. Conclusiones	37
Referencias	40
Anexo: Problemas prácticos que plantea el diseño de un impuesto sobre el patrimonio neto	45

Acrónimos

ALC	América Latina y el Caribe
AEOI	intercambio automático de información (<i>Automatic Exchange of Information</i>)
EOIR	intercambio de información previo requerimiento (<i>Exchange of Information on Request</i>)
FMI	Fondo Monetario Internacional
IRAE	Impuesto sobre la Renta de Actividades Económicas
IRPF	Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
UTA	unidad tributaria anual
UVT	unidad de valor tributario

1. Introducción¹

La preocupación por la desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza ha generado un intenso debate doctrinario sobre la imposición patrimonial, con aportaciones teóricas muy importantes como Piketty (2014), Sáez y Zucman (2019), OCDE (2018). Esta discusión teórica aún no se había extinguido cuando se produjo la pandemia del COVID-19, la cual derivó en una crisis fiscal que ha conducido a nuevos planteamientos sobre la imposición patrimonial como herramienta, tanto en países desarrollados como en los países de América Latina (Pineda et al., 2021; Latindadd, 2021). El interés creciente por el Impuesto al Patrimonio no se corresponde con la modesta importancia recaudatoria de esta figura impositiva.² El impuesto al patrimonio es poco frecuente en los sistemas tributarios. El número de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que lo aplican es limitado, y hasta se ha reducido en los últimos años. En América Latina y el Caribe (ALC) lo contemplan Argentina, Bolivia y Uruguay, aunque recientemente Chile ha puesto a consideración del Congreso un proyecto de reforma tributaria que comprende un Impuesto al Patrimonio. Asimismo, a fines de 2022 se aprobó una nueva versión del impuesto al patrimonio en Colombia.

Este documento se organiza como se detalla a continuación. En la segunda sección, se examina el interés en el Impuesto sobre la Riqueza, que surge a partir de la creciente preocupación por la desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza que se observa tanto en países desarrollados como emergentes. Esta preocupación se ha intensificado debido a la existencia de los denominados paraísos fiscales y de servicios financieros y jurídicos especializados que han permitido a los contribuyentes resguardar sus patrimonios del alcance de los sistemas tributarios de los países donde residen. Sin embargo, los importantes avances registrados en materia de intercambio de información financiera parecen indicar el inicio de un cambio hacia la cooperación. En ese sentido, se observa un creciente volumen de intercambio de información entre jurisdicciones, en especial del que se produce de manera automática, lo cual va a exigir una adaptación de los métodos de trabajo en las administraciones tributarias. Estos temas son objeto de análisis en la sección 3.

En la sección 4 se analizan las ventajas y los inconvenientes del Impuesto al Patrimonio frente a los cuatro principios clásicos de la imposición: eficiencia, suficiencia, equidad y simplicidad. Este contenido se complementa en el anexo, en el que se describen los problemas prácticos que enfrentan los responsables del diseño de un impuesto al patrimonio. Por su parte, en la sección 5 se presenta una breve revisión del Impuesto sobre las Grandes Fortunas, una variante del Impuesto al Patrimonio que se introdujo en Francia hace 40 años y que luego fue eliminada. La sección 6 contiene una descripción de los impuestos al patrimonio vigentes en Argentina, Bolivia y Uruguay, así como de las características de la propuesta que se ha presentado en Chile y de la que ha regido en Colombia hasta 2021 de la nueva versión del impuesto recientemente aprobada. El trabajo se cierra con una sección de conclusiones.

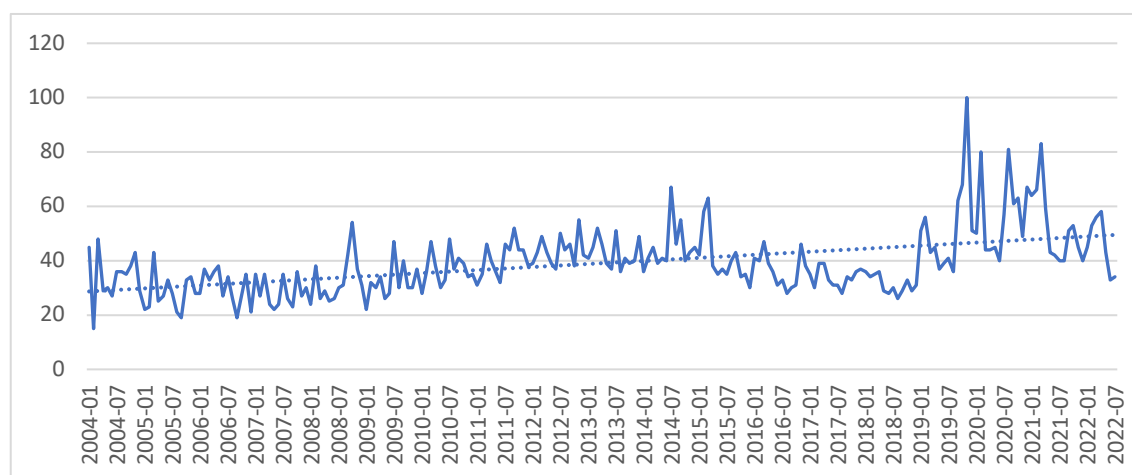
¹ Los autores agradecen a Luis Paragón la revisión de este documento; a Emilio Pineda, Carola Pessino y Alejandro Rasteletti por sus comentarios y, en especial, a José Salim, Lorenzo Castillo y Álvaro Romano por las contribuciones sobre los impuestos patrimoniales de Argentina, Colombia y Uruguay.

² En 2018, la recaudación promedio en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con este impuesto representó solo un 1,8% de los ingresos totales del gobierno (o el 0,56% del producto interno bruto [PIB]), mientras que en los países de América Latina y el Caribe (ALC) fue del 0,25% (o del 0,06% del PIB) (Pineda et al., 2021).

2. El interés reciente por el Impuesto sobre la Riqueza

Durante los últimos años ha resurgido el interés por el Impuesto sobre la Riqueza. Según Google Trends, la tendencia de búsqueda del término *wealth tax* (Impuesto sobre la Riqueza)³ alcanzaba un valor promedio de 30,8, sobre una escala de 100, en los años previos a la Gran Recesión (2004-08) y subió a un promedio de 39,4 entre 2009 y 2013.⁴ En tanto, el valor promedio de este indicador se situó en 48,2 en el cuatrienio 2018-21, un período dominado por el impacto de la pandemia del COVID-19, y se ubicó en 46 en los primeros siete meses de 2022 (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Evolución del interés por el Impuesto sobre la Riqueza en el mundo, 2004-22



Fuente: Google Trends (2022).

El interés por el Impuesto sobre la Riqueza está asociado a la preocupación por la creciente desigualdad, un fenómeno mundial que se observa tanto en países emergentes como en los desarrollados. A este respecto, el gráfico 2 resume indicadores de la desigualdad en la distribución del ingreso y del capital (riqueza) en el mundo y en América del Norte, América Latina y Europa, de acuerdo con los datos presentados en la última edición del World Inequality Report (WIR, 2022).⁵ La información muestra la población desagregada en tres grupos: los cinco primeros deciles (deciles inferiores en el gráfico), los deciles 6 a 9 (deciles intermedios) y el decil superior. Según el informe citado, Europa es la región del mundo con mayor nivel de igualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza, mientras que América Latina es una de las regiones que exhiben los indicadores más desfavorables.⁶ Si bien Europa es la región con mejores indicadores de igualdad, esta se ha deteriorado. Conforme con la OCDE, el deterioro en la distribución del ingreso se observa incluso en Alemania, Dinamarca y Suecia, los países europeos más igualitarios (OCDE, 2018).

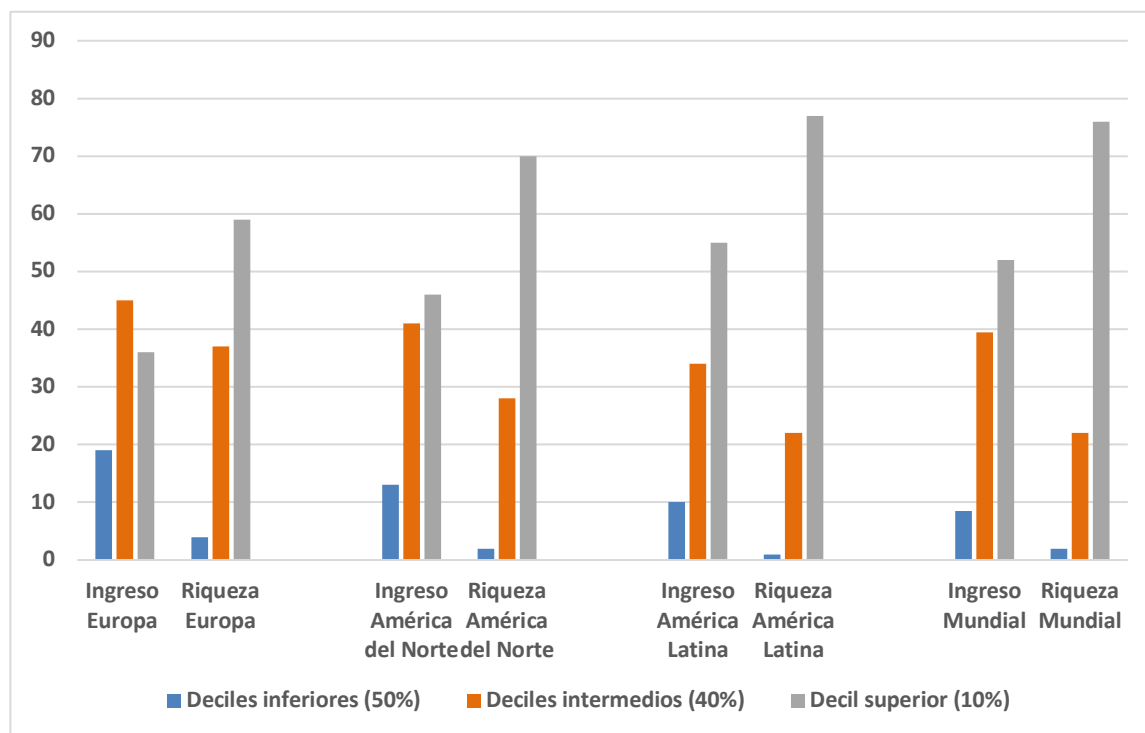
³ Se ha consultado el término *wealth tax* en Google Trends, en todo el mundo (*worldwide*). Fecha de acceso: 16 de julio de 2022. Para obtener más información, véase el siguiente enlace: <https://trends.google.com/trends/explore?date=all&q=wealth%20Tax>.

⁴ El nivel 100 corresponde al día en que se produce la mayor cantidad de búsquedas del término, que tuvo lugar en noviembre de 2019.

⁵ WIR (2022) muestra una desagregación regional mayor: Europa, Asia del Este, América del Norte, Rusia y Asia Central, Asia del Sur y Sudeste asiático, América Latina, África subsahariana, y Oriente Medio y Norte de África.

⁶ De acuerdo con WIR (2022), solo África subsahariana y Oriente Medio y Norte de África superan a América Latina en términos de desigualdad en la distribución del ingreso, mientras que esta sobrepasa a las dos primeras en cuanto a desigualdad en la distribución de la riqueza.

Gráfico 2. Distribución del ingreso y de la riqueza en el mundo y en regiones seleccionadas, 2021 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos de WIR (2022).

Múltiples causas explican la creciente desigualdad en la distribución del ingreso, entre las cuales cabe mencionar el cambio tecnológico, con un sesgo que favorece el capital humano especializado; la globalización de los mercados de factores y productos y la reducción de las alícuotas impositivas marginales. Esto se refleja en un estancamiento de los ingresos de los estratos socioeconómicos medios y bajos, cuya principal fuente está constituida por los salarios.⁷ Lo opuesto ocurre en el extremo superior de la distribución, donde se combinan una mayor capacidad de obtener ingresos por la venta de servicios laborales y una participación más elevada de los ingresos provenientes del capital en los ingresos totales (Brys et al., 2016).

La desigualdad en la distribución de la riqueza es aún más pronunciada que en la distribución del ingreso, como se observa en el gráfico 2.⁸ A pesar de que Europa es la región más igualitaria, en 2021 la mitad de la población era dueña del 4% de la riqueza, un porcentaje que se reducía al 2% en América del Norte y al 1% en América Latina. En el otro extremo, el decil más rico de Europa poseía el 59% de la riqueza, mientras que sus pares de América del Norte y América Latina eran dueños del 70% y del 77%, respectivamente. Dicho de otro modo, en Europa la riqueza del décimo decil superaba en casi 15 veces la de los cinco primeros deciles; en tanto que en las otras dos

⁷ Entre 2004 y 2017, la proporción de PIB destinada a los salarios se ha reducido a nivel mundial, al bajar del 53,7% al 51,4%. Sin embargo, en América Latina ascendió del 48,4% al 50,5% (Naciones Unidas, 2022).

⁸ Cabe señalar que la desigualdad se acentúa dentro del decil superior. En efecto, el ingreso y la riqueza se concentran con mayor intensidad en el segmento que representa al 1% y al 0,1% de la población.

regiones esta proporción se elevaba a 35 veces en América del Norte y a casi 77 veces en América Latina.

La composición de la riqueza también constituye un fenómeno para destacar, ya que, según se observa, la participación de los activos financieros en el total del patrimonio de los individuos crece con el tamaño de este y recién adquiere una proporción significativa del mismo en los deciles 9 y 10 (OCDE, 2018). Esta concentración concuerda con la mayor participación de los ingresos provenientes de fuentes de capital en los ingresos totales de los deciles superiores mencionada antes.

Una característica de los activos financieros es su movilidad, que en las últimas cuatro décadas fue favorecida por el proceso de globalización comercial y financiera (liberalización de los mercados de capital). Esta movilidad se ha acelerado en los recientes 20 años al ritmo del cambio tecnológico y de las posibilidades que provee la expansión de la digitalización.

De acuerdo con Zucman (2014), los paraísos fiscales concentraban el 8% de la riqueza total, porcentaje que se encontraba fuertemente concentrado en los deciles superiores de la población. Asimismo, la riqueza localizada en paraísos fiscales variaba significativamente por región: en Europa representaba el 10% de su riqueza total; en América Latina, el 22%; en África, el 30%, mientras que en Rusia y los países del Golfo alcanzaba el 50%. Varios autores (Zucman, 2013 y 2014; Omartian, 2017; Alstadsæter, Johannesen y Zucman, 2018 y 2019; y Sáez y Zucman, 2019) destacan el rol de estas jurisdicciones, y de la industria de los servicios jurídicos y financieros asociada, para resguardar los patrimonios del alcance de los sistemas tributarios de los países de residencia de sus propietarios.

La aplicación del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto sobre la Riqueza a ingresos y patrimonios que se hallan en paraísos fiscales siempre fue difícil de concretar debido a la falta de intercambio de información. De acuerdo con algunos autores, esta situación contribuyó a profundizar la desigualdad, al beneficiar a los sectores sociales de mayores ingresos y los tenedores de riqueza acumulada (Alstadsæter, Johannesen y Zucman, 2019). En la sección siguiente se analizan los importantes avances registrados en materia de intercambio de información financiera.

3. La cooperación tributaria internacional

El proceso de globalización comercial, movilidad de capital y transformación digital alteró profundamente la organización de la actividad económica en las últimas cuatro décadas. Un aspecto indeseado asociado a este proceso es la existencia de flujos financieros ilícitos, vinculados con la evasión tributaria, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la corrupción. Un insumo crítico para combatir estos flujos es el intercambio de información financiera entre jurisdicciones.

Por iniciativa de los países que integran el Grupo de los Siete (G7), en 1989 se creó el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), una entidad intergubernamental que originalmente se encargaba de combatir al lavado de dinero. A partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001, el accionar del GAFI se expandió para incluir el financiamiento del terrorismo. A fin de cumplir con este mandato, desde su creación el GAFI promueve la aplicación de marcos normativos y el intercambio de información financiera, por lo cual identifica y señala públicamente a las jurisdicciones que no cooperan con esta misión.⁹

En 1997 la OCDE lanzó el proyecto Harmful Tax Competition, a fin de exponer el papel de los paraísos fiscales en la evasión tributaria, puesto que son jurisdicciones que se caracterizan por su escasa o nula tributación, la vigencia del secreto bancario y la falta de cooperación en materia de intercambio de información. Durante el año siguiente la OCDE publicó el informe *Harmful Tax Competition: an Emerging Global Issue* (OCDE, 1998), que dio lugar a un proyecto de cooperación en términos de intercambio de información tributaria. Con este objetivo, en 2000 se creó el Foro Global, un ámbito de discusión entre países miembros de la OCDE y paraísos fiscales, que tuvo alcance inicial limitado y resultados también modestos.¹⁰

El intercambio de información para combatir el fraude fiscal recibió un impulso intensivo durante la crisis financiera de 2009, a raíz de la decisión del Grupo de los Veinte (G20) de tomar medidas contra “las jurisdicciones no cooperantes, incluyendo a los paraísos fiscales” y anunciar, al mismo tiempo, el “fin ... del secreto bancario”.¹¹

“To take action against non-cooperative jurisdictions, including tax havens. We stand ready to deploy sanctions to protect our public finances and financial systems. The era of banking secrecy is over. We note that the OECD has today published a list of countries assessed by the Global Forum against the international standard for exchange of tax information” (G20, 2009).

El mandato del G20 permitió retomar el proceso de intercambio de información financiera entre autoridades tributarias, un proyecto que se había visto truncado al comienzo del tercer milenio. En

⁹ El G7 está integrado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido. Estos países constituyen las siete democracias más desarrolladas del mundo y representan alrededor del 40% del PIB mundial y el 10% de la población del planeta.

¹⁰ Avi-Yonah (2009) presenta una descripción detallada de la evolución de la cooperación internacional en materia tributaria en la década que siguió a la publicación de OCDE (1998). La dimensión de política tributaria fue retomada años más tarde, a partir de la iniciativa Erosión de Bases Tributarias y Traslado de Beneficios, conocida como BEPS por sus siglas en inglés, que a fines de 2021 derivó en la llamada propuesta de los dos pilares (un análisis de esta propuesta se presenta en Barreix et al., 2022).

¹¹ El G20 es una agrupación de países que representa cerca del 90% del PIB, el 80% del comercio, el 65% de la población y el 50% del territorio del mundo. Sin embargo, como organización internacional carece de un secretariado permanente. Por este motivo, el G20 suele confiar el desarrollo de las políticas que aprueba a otras organizaciones internacionales especializadas. En materia tributaria, esa organización de confianza es la OCDE.

su origen, se reconoció que el intercambio de información financiera entre los países constituye el elemento central de la cooperación tributaria internacional y una condición indispensable para asegurar que los contribuyentes de un país cumplan con sus obligaciones fiscales locales.

Para cumplir con el mandato del G20, en septiembre de 2009 la OCDE reformuló el Foro Global. Así, el que hoy se denomina Foro Global para la Transparencia y el Intercambio de Información Tributaria se organizó como una secretaría autónoma dentro del Centro de Política y Administración Tributaria de la OCDE, con capacidad de decisión y presupuesto propio. Los miembros del Foro acordaron que su mandato debía "... apuntar a asegurar la implementación global rápida y efectiva de estándares de transparencia e intercambio de información para fines tributarios mediante el monitoreo profundo y la revisión de pares" (OCDE, 2009). Al mismo tiempo, el Foro expandió su membresía, a fin de eliminar, de este modo, los cuestionamientos sobre su representatividad, y se resolvió que las jurisdicciones serían invitadas a unirse en la medida en que adoptasen los estándares acordados y aceptaran someterse al proceso de revisión de pares en materia de intercambio de información. En la actualidad, el Foro está compuesto por 165 miembros y 21 observadores.¹²

El primer estándar de intercambio de información desarrollado por el Foro fue el intercambio de información previo requerimiento (EOIR, por sus siglas en inglés). Sus elementos principales son: el carácter discrecional, la implementación entre países con tratados de doble tributación y la aplicación en respuesta a requerimientos específicos de las autoridades de unos de ellos. En un primer momento, los paraísos fiscales adquirirían la calificación de cooperantes con base en la firma de apenas una docena de tratados, que llegaron incluso a suscribir con jurisdicciones con las cuales tenían escasos vínculos económicos y financieros. Más adelante, la presión por la transparencia fiscal obligó a encarar el intercambio de información con mayor compromiso.

La efectividad de los acuerdos de intercambio de información ha sido estudiada por diversos autores a lo largo de la última década. Es el caso de Johannesen y Zucman (2014), quienes arriban a dos hallazgos: i) cuando en un tratado de intercambio de información entre dos jurisdicciones una de ellas es un paraíso fiscal, el monto de depósitos de no residentes en este paraíso se reduce de forma modesta; ii) el monto de depósitos en el conjunto de paraísos fiscales no disminuye, sino que se verifica un cambio en la localización de los activos. En efecto, de acuerdo con este estudio, los depósitos aumentan en paraísos fiscales que firmaron pocos tratados de intercambio de información y, por el contrario, disminuyen en aquellos que suscribieron una mayor cantidad de tratados.

En otro estudio, Zucman (2014) concede que el fin del secreto bancario es una realidad, pero sostiene que rige sobre todo para individuos con una riqueza moderada. De acuerdo con este autor, la banca localizada en paraísos fiscales, así como los servicios financieros y jurídicos conexos, se especializan en las grandes fortunas (*ultra-high net worth individuals* [UHNWI]), mediante la utilización de estructuras societarias sofisticadas que dificultan la identificación de los titulares.

Con el paso del tiempo se consolidó el estándar de intercambio automático de información (AEOI, por sus siglas en inglés). En ese marco, la OCDE desarrolló el estándar común de reporte (CRS, por sus siglas en inglés), el cual reconoce como antecedentes la Directiva de Ahorro de la Unión Europea (2003/48/CE) y la Ley de Cumplimiento Fiscal de Cuentas Extranjeras de 2010 (FATCA, por sus siglas

¹² Para acceder a más información véase el siguiente enlace: <https://www.oecd.org/tax/transparency/who-we-are/members/>.

en inglés).¹³ Por su naturaleza, el intercambio automático de información eliminó la discrecionalidad en la provisión anual de información financiera entre las administraciones tributarias. La información proporcionada debe incluir la titularidad de las cuentas (nombre, dirección, registro de identificación tributaria, etc.), el saldo de estas, el nombre de la entidad financiera, etc. En muchos países, la implementación del intercambio automático de información fue acompañada por programas de regularización impositiva (blanqueos), los cuales permiten formalizar la situación de los contribuyentes ante el fisco, debido al aumento del riesgo de ser detectados.

O'Reilly, Parra Ramírez y Stemmer (2019) extendieron el análisis de Johannesen y Zucman (2014), lo cual permitió incorporar más observaciones a raíz del paso del tiempo y del incremento de las jurisdicciones participantes. Con la mayor información disponible y con la consolidación de la modalidad de intercambio automático de información, O'Reilly et al. (2019) sí observan una disminución significativa de la cuantía de los depósitos de no residentes en paraísos fiscales, que entre 2008 y 2019 alcanza, aproximadamente, el 24%. Beer, Delgado Coelho y Leduc (2019) también encuentran que el intercambio automático de información reduce el monto de los depósitos de no residentes en jurisdicciones *offshore* de manera notable, en contraste con lo que ocurre cuando el intercambio se realiza previo requerimiento.¹⁴

Los estudios citados muestran un fuerte avance en el intercambio internacional de información financiera en la última década. Al mismo tiempo, los autores mencionados destacan la necesidad de profundizar en el intercambio de información sobre carteras de inversiones y activos reales, como el arte y las propiedades inmobiliarias, a efectos de lograr un seguimiento más preciso del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. Los desafíos planteados por las estructuras societarias complejas y la capacidad de innovación del sector que proporciona servicios financieros y jurídicos para preservar el anonimato de los grandes patrimonios también constituyen elementos para considerar, debido a que obstaculizan los esfuerzos colectivos de identificación de los beneficiarios finales de la propiedad (UBO, por sus siglas en inglés). Otro aspecto para tener en cuenta es el de la concesión de residencias y ciudadanía fiscal, como contrapartida de la realización de inversiones, que por lo general se denominan *golden passports*. Estas modalidades, que por lo común ofrecen los países desarrollados y emergentes, pueden ser utilizadas para atenuar la calidad de la información sobre los titulares de cuentas bancarias suministrada entre jurisdicciones, a través del CRS, con el riesgo inherente en materia de lavado de dinero e incumplimiento tributario (Comisión Europea, 2019).

La mayor disponibilidad de información financiera derivada del avance en las modalidades de intercambio está exigiendo una adaptación de las administraciones tributarias. Esta abarca el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento técnico, coordinados en gran parte por el Foro Global para la Transparencia y el Intercambio de Información Tributaria, así como la creación y/o la consolidación de las dependencias encargadas del seguimiento de los contribuyentes de mayor significado económico y de las secciones encargadas de implementar las nuevas tecnologías, que

¹³ Cabe señalar que Canadá y Estados Unidos han aplicado el intercambio automático de información financiera desde 1942. Una descripción de las modalidades de intercambio de información financiera para fines tributarios se puede encontrar en Beer, Delgado Coelho y Leduc (2019).

¹⁴ Beer, Delgado Coelho y Leduc (2019) señalan que los centros financieros en paraísos fiscales se caracterizan por las bajas alícuotas impositivas, tanto para personas físicas como jurídicas; un alto grado de secreto financiero; el uso del inglés como idioma oficial; una elevada inversión directa externa y un bajo nivel de intercambio comercial, estos últimos como porcentajes del PIB.

se pueden agrupar bajo el paraguas conceptual de la analítica de datos y la inteligencia artificial, a efectos de aprovechar el gran flujo de información que hace unos años comienza a estar disponible a partir del CRS.

El procesamiento de este volumen de información adicional es aún incipiente, incluso en las administraciones tributarias de países desarrollados, como lo demuestra el caso de Reino Unido. El cuadro 1 resume la información sobre cuentas bancarias en el exterior pertenecientes a residentes recibida por la administración tributaria británica (Her Majesty's Revenue and Customs [HMRC]) a través del CRS.¹⁵ El monto total de estos depósitos es significativo, puesto que rondó £850.000 millones en 2019, mientras que los localizados en paraísos fiscales alcanzaron £570.000 millones en el mismo año. Asimismo, como se desprende de estos datos, el número de cuentas de las cuales recibió información el HMRC creció un 280% entre 2016 y 2019, en tanto que los saldos se incrementaron en ese período un 63%. Cabe señalar que el valor total de estas cuentas bancarias representó, en promedio, cerca del 40% del PIB del Reino Unido durante ese cuatrienio y que las cuentas localizadas en paraísos fiscales constituyeron, en promedio, el 22,6% del PIB en el mismo período. También se debe mencionar que el saldo promedio de las cuentas localizadas en paraísos fiscales fue del orden de £517.500, lo cual supera en alrededor de seis veces el saldo promedio de las cuentas externas que no se localizan en estas jurisdicciones.

Cuadro 1. Información provista a Reino Unido sobre cuentas bancarias en el exterior de residentes a través del estándar común de reporte, 2016-19

Año	Total de cuentas en el exterior de residentes		Subtotal de cuentas de residentes en paraísos fiscales		Saldos en paraísos fiscales / Total (en porcentaje)
	Cantidad de cuentas bancarias	Saldos (en millones de libras esterlinas)	Cantidad de cuentas bancarias	Saldos (en millones de libras esterlinas)	
2016	1.688.992	521.300	571.903	405.400	77,8
2017	6.055.249	940.600	983.900	495.200	52,6
2018	7.654.444	1.073.800	1.253.053	466.300	43,4
2019	6.414.034	849.300	1.171.558	569.200	67,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Tax Policy Associates (2022).

En respuesta a una solicitud formulada por Tax Policy Associates en julio de 2021, en el marco de la ley de acceso a la información vigente en Reino Unido, la autoridad tributaria británica contestó que no realiza “estimaciones, análisis o elabora estadísticas respecto de qué proporción de las cuentas en el exterior han sido ‘adecuadamente declaradas’, ni considera que esta información pueda ser inferida correctamente de los datos en su poder”. Tax Policy Associates discrepó de lo

¹⁵ La administración tributaria británica (HMRC) no brindó información sobre las cuentas de los residentes de Reino Unido en Estados Unidos recibida a través del acuerdo de cooperación de FATCA. El argumento esgrimido por HMRC fue que la Ley de Acceso a Información británica no requiere divulgar información si la misma pudiera perjudicar las relaciones internacionales del país. HMRC consideró que la información obtenida a través de los instrumentos de intercambio de información es confidencial bajo los términos de dichos instrumentos y debido a que las contrapartes tienen la expectativa de que se mantendrá la confidencialidad de la información suministrada. En el caso de la información obtenida a través del CRS, esta se divulgó de manera agregada, lo cual impide asociar el monto de los depósitos con una jurisdicción específica.

señalado por HMRC, de un modo correcto a juicio de los autores de este documento, y propuso, no sin una fina ironía, alternativas relativamente simples para cruzar la información recibida a través del CRS con las declaraciones juradas de los contribuyentes (Tax Policy Associates, 2022). En julio de 2022, en respuesta a una pregunta formulada en el Parlamento, la secretaria de Finanzas del Departamento del Tesoro informó que el HMRC iba a publicar un nuevo indicador sobre la brecha fiscal con el exterior (*standalone offshore tax gap*) en 2023. Este indicador va a permitir estimar el monto de evasión y elusión de contribuyentes que poseen activos en el exterior (McDougall, 2022).

El intercambio de información financiera representa una gran oportunidad para la administración tributaria, pero la información en sí misma es apenas una condición necesaria para el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones impositivas de los contribuyentes. En ese sentido, la transformación de datos en conocimiento accionable va a depender de la capacidad de las administraciones para procesar esta información a fin de que pueda ser aprovechada de forma adecuada en el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes.

Estos esfuerzos deberán complementarse con reformas organizacionales en las administraciones tributarias, sobre todo en las áreas correspondientes al seguimiento de contribuyentes con elevados patrimonios, y el desarrollo de capacidades en nuevas tecnologías de analítica de datos. Este es un proceso incipiente en la región, como se presenta en el cuadro 2, donde se resume la última información disponible sobre el estado de las administraciones tributarias de los países de ALC según la International Survey on Revenue Administration (ISORA), que se realiza cada dos años (ISORA, 2022).

Cuadro 2. El estado de las administraciones tributarias de América Latina y el Caribe ante el reto del intercambio de información financiera, 2020-21

Jurisdicción	Oficina de grandes contribuyentes			Nuevas tecnologías		
	Firmas de gran tamaño	Individuos con elevado patrimonio neto (HNWI)	Individuos atendidos por oficinas de grandes contribuyentes	Analítica de datos	Inteligencia artificial	Robótica y automatización de procesos
Argentina	a	a	a	u	u	n
Barbados	a	n		imp	n	n
Belice	a	n		u	n	n
Bolivia	a	n		u	n	n
Brasil	a	a	a	u	u	n
Chile	a	a	n	u	imp	n
Colombia	a	n		u	u	imp
Costa Rica	a	a	a	u	n	n
Ecuador	a	n		u	n	n
El Salvador	a	n		n	n	n
Guatemala	a	n		u	n	n
Guyana	a	n		n	n	n
Honduras	a	n		u	n	n
Jamaica	a	a	a	u	n	n
México	a	n		u	n	u
Nicaragua	a	a	a	u	n	n
Panamá	n	n		n	n	n
Paraguay	a	n		imp	imp	n
Perú	a	n		u	imp	n
República Dominicana	a	n		u	u	n
Suriname	a	n		n	n	n
Trinidad y Tobago	a	n		n	u	n
Uruguay	a	a	n	u	n	u

Fuente: ISORA (2022).

a: afirmativo; n: negativo; u: tecnología en uso; imp: tecnología en etapa de implementación; n: tecnología sin uso

Por su parte, los países de ALC están invirtiendo en el fortalecimiento institucional de sus administraciones tributarias para aprovechar las oportunidades que ofrece el intercambio de información financiera. La colaboración internacional ha facilitado un incremento de los intercambios de información previo requerimiento (EOIR), que han pasado de cero a 362 en 2020, aunque se concentran en cuatro países. En tanto, 14 países de la región realizan intercambios automáticos de información (AEIO) y tienen la posibilidad de implementarlos con los 144 signatarios del Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes del CRS. Asimismo, 21 países han aprobado leyes sobre beneficiarios finales que se encuentran en proceso de aplicación.

De acuerdo con OCDE (2022), siete países de la región informan haber recaudado €3.600 millones adicionales desde 2009, sobre la base de esta infraestructura de control y específicamente como resultado de las acciones de EOIR, mientras que en ALC se han cobrado €21.500 millones extras desde 2009 como consecuencia de los programas de regularización voluntaria previos a los intercambios automáticos (CRS-AEIO). Por último, este documento indica que el patrimonio *offshore* de ALC se estima en €900.000 millones, lo cual pone en evidencia el arduo camino que queda por recorrer (OCDE, 2022).

En ese sentido, es posible afirmar que, si bien el Impuesto al Patrimonio puede constituir un instrumento valioso en el diseño tributario de un país, la posibilidad de llegar a los patrimonios de mayor relevancia fiscal descansa, en gran medida, en la cooperación internacional, a través del intercambio de información, y en la capacidad de las administraciones tributarias de gestionar de forma activa este flujo de información. Al respecto, aunque se han registrado avances significativos, sobre todo en materia de información de depósitos bancarios, todavía hay una vasta tarea por realizar. Asimismo, se deben intensificar la cooperación internacional y el trabajo interno de las administraciones tributarias, a fin de abarcar los patrimonios manejados mediante estructuras complejas que dificultan la identificación de sus beneficiarios e incluir carteras de inversión y activos reales. Mientras esto no ocurra, el alcance del Impuesto al Patrimonio será limitado y su diseño deberá tener en cuentas estas limitaciones.

4. El Impuesto al Patrimonio en los sistemas tributarios contemporáneos

El Impuesto al Patrimonio es un gravamen recurrente sobre el patrimonio de los individuos. La base imponible está constituida por la propiedad inmobiliaria y mobiliaria, que incluye los activos financieros, en general sin las deudas de los contribuyentes. El impuesto se distingue de otros gravámenes sobre el capital, como las ganancias de capital, a las ventas de activos o a las transferencias patrimoniales, tanto si son *inter vivos* (impuesto sobre transmisiones patrimoniales) como si son *mortis causa* (el impuesto a la herencia). Otros tributos que inciden sobre el patrimonio son los prediales o los que se aplican sobre vehículos (automóviles, embarcaciones y aeronaves), que también gravan la propiedad de manera periódica. Por último, existe una modalidad de Impuesto al Patrimonio en forma de contribución extraordinaria o de “solidaridad”, que es un Impuesto al Patrimonio personal, de carácter excepcional, relacionado, por lo común, con situaciones de crisis fiscal.

El Impuesto al Patrimonio se aplicó en 2022 en tres de los 38 países que integran la OCDE: España, Noruega y Suiza.¹⁶ Se trata de un conjunto muy reducido y significativamente menor comparado con la docena de países que aplicaban este impuesto hace apenas tres décadas. En España es un impuesto subnacional, que se aplica de manera distinta según las regiones (comunidades autónomas), al igual que en Suiza, donde se diferencia por cantones.

En América Latina, este impuesto también se emplea en un pequeño número de países, aunque en todos los casos es nacional. Actualmente rige en Argentina, Bolivia, Colombia y Uruguay, y ha sido incluido en la reciente propuesta de reforma tributaria de Chile. En Colombia se reimplantó el tributo para 2023 (Quesada, 2022). Los cinco casos se analizan en la sección 6 de este trabajo.

Se ha señalado que el impuesto desincentiva la actividad económica en patrimonios invertidos en el sector real y, por consiguiente, afecta el empleo, los salarios y el bienestar, aunque la evidencia empírica es exigua. A este respecto, Hansson (2010) encuentra, en un estudio de 20 países que integran la OCDE para el período 1980-99, que el Impuesto sobre la Riqueza modera el crecimiento económico, pero su impacto es relativamente pequeño: un incremento del 1% de la alícuota del impuesto disminuye el crecimiento del PIB en un rango del 0,02% al 0,04%.

En OCDE (2018) se incluye una serie de motivos que explican la eliminación del Impuesto al Patrimonio en los países miembros. Entre estos se destacan: i) el riesgo de fuga de capitales, en virtud de su movilidad y del acceso a paraísos fiscales, ii) el elevado costo de administración del impuesto, frente a su rendimiento y iii) la percepción de que el impuesto no ha cumplido con los objetivos distributivos por los cuales fue introducido.

A lo anterior hay que agregar que no solo el capital es móvil, ya que los contribuyentes también pueden migrar a jurisdicciones de menor presión impositiva para convertirse en expatriados fiscales. El riesgo de que esto ocurra es mayor entre países vecinos y, sobre todo, en los patrimonios más elevados. Históricamente, Francia y Suiza han sido ejemplos de esta situación y, de modo más reciente, Argentina y Uruguay, de acuerdo con lo que registra la prensa de ambos países.¹⁷ Por el momento, la evidencia empírica es escasa, tanto a nivel europeo y latinoamericano como a nivel

¹⁶ El Impuesto al Patrimonio regirá también en Colombia a partir de 2023 mientras que en Chile está en proceso de aprobación.

¹⁷ Existen otros factores que influyen en la migración, como la confianza institucional en cuanto a la reserva de información asegurada y el respeto a la propiedad, el tipo y el tamaño del patrimonio y la vinculación histórica y social entre países vecinos y sus habitantes.

subnacional en Estados Unidos en lo que se refiere a la aplicación del impuesto a la herencia (OCDE, 2018).

4.1. El Impuesto al Patrimonio frente a los principios de la imposición

A continuación, se realiza un breve análisis de las ventajas y los inconvenientes del Impuesto al Patrimonio, con base en los cuatro principios clásicos de la imposición: eficiencia, suficiencia, equidad y simplicidad. Este análisis se complementa con el contenido del anexo, en el cual se detallan los problemas prácticos que deben enfrentar los responsables del diseño de un impuesto al patrimonio.

4.1.1. El debate de la eficiencia: Ineficiencia micro vs. eficiencia macro

El argumento clásico respecto de los inconvenientes del Impuesto al Patrimonio es el que hace referencia a su ineficiencia económica, debido, principalmente, a sus efectos negativos sobre el crecimiento económico, la inversión, el ahorro y el emprendimiento,¹⁸ un argumento que comparte con el impuesto a la renta, derivado de que un patrimonio surge de la acumulación de rentas de diferente naturaleza e incluso de diversas fuentes. Al profundizar en este razonamiento, parece claro que una alta tasa marginal efectiva de tributación desincentivaría el ahorro, lo cual afectaría su nivel. Más aún, si la base imponible es estrecha, por la presencia de exoneraciones y/o deducciones, se distorsionaría la composición del ahorro, al sesgarlo hacia los activos exonerados, lo cual introduciría un problema adicional si los activos exonerados son los menos productivos.

Siempre desde el ángulo de la eficiencia, otro argumento habitual en contra de la imposición sobre la riqueza es la existencia de doble tributación, puesto que el patrimonio refleja los ingresos no consumidos y acumulados, que incluyen las utilidades de dicho patrimonio, y estos ya fueron gravados por el Impuesto sobre la Renta. Además, en la medida en que el patrimonio se acumuló para aplanar (*smoothing*) el consumo a lo largo del ciclo de vida, será gravado nuevamente cuando sea consumido sobre el final de dicho ciclo. Sin embargo, la inmensa mayoría de los sistemas tributarios contiene dobles y triples tributaciones. Es el caso, por ejemplo, de los impuestos sobre el consumo, que se pagan sobre la utilización de ingresos que ya tributaron el Impuesto sobre la Renta Personal y, además, suelen ser tres –aranceles, selectivos y el impuesto al valor agregado– para una serie de bienes. En rigor, los elementos importantes son las tasas medias y marginales de tributación.

Esta línea argumental negativa¹⁹ proviene de un análisis del Impuesto al Patrimonio que podría denominarse “micro”, ya que analiza los efectos que genera sobre el comportamiento del agente económico que lo soporta y se contrapone a una visión más amplia o “macro”, relativamente reciente, en la cual se hace hincapié en que la alta concentración de ingresos y el aumento de la desigualdad de ingresos producen un impacto negativo en el desarrollo económico de los países (Grigoli y Robles, 2017). En este sentido, Ostry, Berg y Tsangarides (2014) muestran que la desigualdad disminuye la duración y la calidad del crecimiento económico. Por consiguiente, se puede conceptualizar esta visión como la de la eficiencia “macro” del Impuesto al Patrimonio.

¹⁸ Sin embargo, como se señaló en el apartado anterior, Hansson (2010) encuentra que, si bien el efecto es negativo, la magnitud de este es muy pequeña.

¹⁹ También hay argumentos a favor de la eficiencia, como el que observa que el titular de un activo se ve compelido a aumentar su rentabilidad y su uso, de tal manera que el impuesto debería reducir la existencia de activos improductivos u ociosos. No obstante, en general se reconoce que estos efectos son menos determinantes.

Cabe agregar unas líneas sobre la cuestión de la eficiencia comparada del Impuesto al Patrimonio frente al Impuesto sobre las Herencias y Donaciones. Si bien este último adolece de males similares a los señalados para el Impuesto al Patrimonio, en particular por ser un elemento de distorsión y, sobre todo, de desincentivo a la inversión, al producirse al final de la vida del contribuyente genera menos fricciones sobre las decisiones de los agentes económicos. Esto es relevante en especial cuando no se emplea ninguno de los dos y es necesario valorar cuál se implanta, sobre la base, además, de la eficiencia económica, la suficiencia ante la necesidad fiscal, la equidad vertical en el contexto de desigualdad existente y la simplicidad definida por las posibilidades de gestionarlo. No obstante, el impuesto de herencias supone una extensión del Impuesto sobre la Renta Personal, una complementariedad ligada al ciclo vital.

4.1.2. Suficiencia

La recaudación de los impuestos al patrimonio es muy poco significativa. En efecto, Suiza es uno de los escasos países donde la recaudación supera el 1% del PIB (cifra correspondiente a 2016; véase OCDE [2018: 18]). Esta reducida recaudación se debe a las bajas alícuotas características del impuesto y estas, a su vez, obedecen a las limitaciones económicas y jurídicas que condicionan el diseño de esta fuente tributaria.

Debido a los efectos analizados en el apartado anterior, gravar el patrimonio presenta problemas económicos: hay un riesgo de generar fuertes desincentivos a la inversión. El riesgo se agrava cuanto mayores son las tasas marginales del impuesto, en un contexto de tasas de interés bajas, en el que las inversiones tienen que ser muy productivas para ser rentables, ya que el impuesto podría gravar rentas que no son reales (sino nominales) ante la ausencia de un ajuste por inflación de activos y pasivos denominados en moneda nacional. Para eludir o mitigar estos riesgos es necesario aplicar alícuotas muy reducidas.

Las limitaciones jurídicas están ligadas a la filosofía política del liberalismo, que consagra la propiedad privada como un derecho individual protegido. Por consiguiente, cuando este impuesto se aplica a patrimonios poco productivos o ilíquidos, o bien cuando existen pérdidas coyunturales, el contribuyente puede verse compelido a realizar parte de su patrimonio a fin de generar los recursos necesarios para pagarlo. Esto, según el grado de protección constitucional que se dé a la propiedad privada, puede ser considerado una “expropiación” e incluso una “confiscación”.

Asimismo, otro factor que explica la pobre recaudación del impuesto es su diseño, que responde a dos motivos.²⁰ El primero está asociado a la coexistencia de distintos tributos a la propiedad en los sistemas impositivos. El Impuesto al Patrimonio se superpone con, al menos, tres gravámenes “patrimoniales”: los tributos prediales (propiedad inmueble), los tributos a la tenencia de vehículos (automóviles, embarcaciones, aeronaves y otros bienes muebles) y el Impuesto sobre Herencias y Donaciones.²¹ Por lo tanto, el espacio del Impuesto al Patrimonio se reduce porque la propiedad inmueble, en particular, constituye una porción significativa del patrimonio total de las personas físicas, sobre todo hasta el octavo decil. De manera sorprendente, no hay demasiada controversia acerca de que se aplique más de un tributo sobre la misma fuente de recaudación (el patrimonio inmobiliario),²² aunque seguramente la explicación proviene, al menos en parte, de la relativa

²⁰ La cuestión del diseño también se trata en el apartado relacionado con la simplicidad.

²¹ Como se verá más adelante, los impuestos prediales y vehiculares no son una fuente de recaudación significativa en América Latina, pero sí lo son en los países de la OCDE.

²² En Uruguay, el Impuesto a la Tierra fue deducible del Impuesto al Patrimonio en el pasado.

moderación del impuesto predial, y hasta la existencia de umbrales no imponibles en el caso de primera vivienda, que deriva en un pobre desempeño. De igual modo, el hecho de que, en general, el tributo predial es de exacción local mientras que el Impuesto al Patrimonio, por lo común, es de competencia nacional, facilita la conformidad social con los dos impuestos patrimoniales. No obstante, también se puede considerar que como ambos impuestos comparten ciertas bases imponibles pueden impactar de forma adversa en la descentralización fiscal.

El segundo motivo y más importante, que explica la baja recaudación desde el punto de vista del diseño, es la existencia de múltiples exoneraciones. Al menos tres grandes parcelas escapan al impuesto, de forma total o parcial, en muchos lugares: la vivienda habitual, mencionada antes; los derechos de los partícipes en planes de ahorro-previsión y el patrimonio productivo, que incluye los activos afectos a una actividad económica.²³ Una cuarta parcela, que aparece con alguna frecuencia, es la que conforman los bienes de interés histórico o artístico. Estos beneficios fiscales perjudican fuertemente la recaudación. Asimismo, varios países aplican el impuesto bajo el criterio de territorialidad, por lo cual gravan solo los activos, y en algunos casos también los pasivos, situados en el país. En tanto, a nivel del sujeto pasivo, varias jurisdicciones otorgan incentivos para atraer empresas o individuos mediante la concesión de residencia fiscal, y por un período de franquicia exoneran de impuestos sus activos y rentas, de manera total o parcial.

4.1.3. Equidad

Suele afirmarse que, además de su función recaudatoria, el Impuesto al Patrimonio tiene la misión de contribuir a combatir la desigualdad.²⁴ Como se señala en el inicio de este trabajo, la gran discusión académica reciente en torno del Impuesto al Patrimonio aparece con la agudización de la desigualdad en los países desarrollados de Occidente. En ese sentido, es justo reconocer que el debate ligado a la crisis fiscal causada por la pandemia del COVID-19 es de índole más coyuntural, a partir de la idea de contribuir a financiar el déficit público originado por la emergencia sanitaria. Ahora bien, como el tributo es el mismo y la fuente gravada también, el debate sobre la equidad es igualmente pertinente en el contexto del COVID-19.

Sin embargo, en función de combatir la desigualdad, el problema del Impuesto al Patrimonio ya ni siquiera es de diseño, pues en principio bastaría un mínimo no imponible moderadamente significativo para que el impuesto afectase más a los deciles superiores que a los sectores medios. Como se indicó antes, el problema es que una parte relevante de los patrimonios que podrían ser alcanzados se encuentra radicada en jurisdicciones distintas a la de los países de residencia de los contribuyentes y, por consiguiente, se halla fuera del alcance de sus administraciones tributarias. En este sentido, vale mencionar la paradoja conocida del Impuesto sobre la Renta de Personas Físicas (IRPF), en particular el caso de segmentos de más altos ingresos de América Latina, que tiene una parte importante de sus patrimonios en el exterior, lo que determina que el impuesto tenga, por esta y otras razones, marcados niveles de progresividad formal pero una escasa capacidad redistributiva.²⁵ Esto se acentúa en el Impuesto al Patrimonio de los países emergentes, debido a

²³ En ocasiones, el trato de favor se extiende a las participaciones societarias significativas en empresas con actividad real.

²⁴ Esta línea argumental requiere proceder con cautela, ya que no se debe asociar la equidad en la distribución del ingreso de un país únicamente con su estructura tributaria. Por el contrario, el impacto distributivo debe medirse sobre el conjunto de la política fiscal y no solo sobre los impuestos y menos aún sobre uno de ellos. Esto atañe en particular al Impuesto al Patrimonio, debido a su baja participación en el total de la recaudación de los países. Además, el impacto relativamente regresivo de algunos impuestos puede ser neutralizado, e incluso revertido, a través de la focalización del gasto en bienes, servicios y transferencias en los segmentos de menores ingresos de la población.

²⁵ Para acceder a más detalles véase Barreix, Garcimartín y Velayos (2013).

que la riqueza está más concentrada que el ingreso (OCDE, 2018), por lo que su potencial recaudatorio es muy bajo y la dificultad administrativa para gravar activos externos es muy grande, lo cual socava su capacidad de contribuir a la equidad del sistema.

Para lograr una mayor equidad, además de aplicar un mínimo no imponible razonablemente alto, se pueden reducir las exenciones, de forma bastante simple: el hecho imponible del impuesto debería abarcar todos los bienes de las personas físicas, así como derechos (y obligaciones) de propiedad. Esta solución, en particular, obliga a revisar algunas exoneraciones que hoy se dan por sentadas en la mayoría de los sistemas tributarios: i) la vivienda habitual, ii) los activos empresariales o las participaciones en sociedades no cotizadas y iii) las distintas formas de ahorro-previsión (seguros, planes de pensiones u opciones similares). Estas exoneraciones disminuyen el potencial redistributivo del impuesto, ya que los propietarios de estos bienes o derechos exonerados son los contribuyentes más ricos. No obstante, estas consideraciones de equidad chocan con otras de eficiencia económica. Es el caso de los sistemas privados de capitalización, que permiten liberar presión sobre las crecientes necesidades de apoyo fiscal de los sistemas públicos de pensiones, y, por lo tanto, la eliminación de la exoneración podría desincentivar el esfuerzo de ahorro previsional, en especial el de la clase media. Esto mismo puede afirmarse del gravamen por el impuesto de los activos productivos, puesto que puede producir distorsiones en la cantidad de recursos invertidos y perjudicar el crecimiento y el empleo. La equidad y la eficiencia son fuerzas contrapuestas, por lo tanto, como es habitual en política tributaria, hay que priorizar una de las dos. En conclusión, es conveniente tratar de evitar la creación de un círculo vicioso que deteriore el potencial del impuesto, ya que dar prevalencia a otras consideraciones (legítimas) de política económica supone una baja recaudación y un insignificante correctivo a la desigualdad, lo cual reduce el interés por el impuesto.

4.1.4. Simplicidad

Aunque la simplicidad se considera a menudo como el “principio olvidado” por la academia en materia tributaria, en el Impuesto al Patrimonio tiene una importancia fundamental, en tres niveles. El primero de ellos es común a todos los impuestos de un sistema tributario: el diseño. La existencia de exoneraciones o, en general, de cualquier tipo de excepción siempre es fuente de complejidad y, por ende, de conflictividad, lo cual reduce la eficacia en la aplicación y el control de una norma tributaria. Es el caso, por ejemplo, de plantear un Impuesto al Patrimonio con un nivel significativo de exoneraciones, en particular en las tres categorías mencionadas antes, que de por sí van a estar sujetas a controversia (¿cuándo una vivienda es habitual?, ¿qué activos son productivos?) y para cuyo control la administración tributaria podría verse abocada a un trabajo muy complejo.

El segundo punto, el más importante, se refiere nuevamente a la territorialidad y es específico de los impuestos sobre la renta y el patrimonio: la necesidad de conocer la renta y el patrimonio de un contribuyente residente que se hallan localizados fuera de la jurisdicción donde vive. Es evidente que los avances de los últimos años sobre este punto han sido notorios, sobre todo desde que se ha extendido el intercambio automático de información descrito en la sección 3 de este trabajo. No obstante, existen cinco condicionantes para que estos intercambios aseguren una buena información de contraste a la administración tributaria, a saber:

- i) La jurisdicción que aplica el impuesto debe haber suscrito los acuerdos de intercambio automático de información a nivel mundial. Nueve países de América Latina no han firmado el

Acuerdo Multilateral entre Autoridades Competentes sobre Intercambio Automático de Información de Cuentas Financieras (mucho más conocido por las siglas en inglés de su sistema de implementación, CRS).^{26 27}

ii) Adicionalmente, no basta con haber suscrito el acuerdo multilateral citado, sino que es necesario que la jurisdicción que aplica el impuesto haya firmado un acuerdo que contemple la reciprocidad del intercambio de información con Estados Unidos a fin de cumplir la Ley FATCA²⁸ (acuerdo intergubernamental de tipo 1A), que es un sistema paralelo y similar al intercambio automático de información de cuentas financieras que existe a nivel mundial, pero que funciona de forma bilateral con Estados Unidos. Como se ha dicho, el panorama de América Latina no se puede considerar satisfactorio, pues seis países no han suscrito un acuerdo con Estados Unidos²⁹ y, de los 13 que sí lo firmaron, tres (Chile, Nicaragua y Paraguay) no contemplan reciprocidad en el intercambio (es decir, que la información financiera se traslada desde estas jurisdicciones hacia Estados Unidos, pero no a la inversa) y otros dos solo lo han acordado “en sustancia”. Por último, sobre este punto, no debe olvidarse que la posibilidad de obtener información previo requerimiento no es suficiente para suplir el flujo masivo de información sobre la renta y el patrimonio localizados en el extranjero que proporciona el intercambio automático.

iii) La información internacional se debe estar recibiendo efectivamente. No obstante, se observan dos puntos débiles principales en relación con la recepción efectiva de información. Por un lado, que el país de origen la procese y remita efectivamente. En este sentido, parece evidente que, aunque los acuerdos están suscritos, algunos países –quizá sin mala fe– no entregan puntualmente la información. Por otro lado, también puede ocurrir que los bancos no recaben de forma correcta la información acerca de la residencia fiscal del contribuyente, ya que el procedimiento para determinar la residencia de un cliente es, ante todo, formal, como corresponde al resultado de un acuerdo en el que coexisten intereses contrapuestos: los bancos no desean hacer una labor inquisitorial frente a sus clientes; por lo tanto, se los “aligeró” de la carga de estos requisitos y, lo que es más importante, no son ellos los que deben juzgar con carácter general si el cliente dice la verdad. En este contexto, aportar la factura reciente de un servicio básico (como la electricidad) de la supuesta residencia y una identificación oficial del país (que son los requisitos más comunes) parece una exigencia relativamente fácil de cumplir para individuos de alto poder económico. Así, estas personas podrían optar por “relocalizarse” desde el punto de vista formal, a efectos de los traspasos de información bancaria, de modo tal que la información nunca llegue a la jurisdicción de su verdadera residencia, pues se comparte con la jurisdicción que, de acuerdo con lo que informa el banco, se considera la residencia fiscal de la persona.³⁰

²⁶ Los países de América Latina que no firmaron el acuerdo son Bolivia, Cuba, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela.

²⁷ Para acceder a más información sobre el acuerdo véase el siguiente enlace: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-9106.

²⁸ Para acceder a las regulaciones FATCA véase el siguiente enlace: <https://www.irs.gov/businesses/corporations/foreign-account-tax-compliance-act-fatca>.

²⁹ Se trata de Bolivia, Cuba, Guatemala, el Salvador, Uruguay y Venezuela. Por su parte, Argentina y Estados Unidos suscribieron un IGA en diciembre de 2022. Para acceder a más información véase el siguiente enlace: <https://taxsummaries.pwc.com/argentina/corporate/other-issues>.

³⁰ Zucman (2014) analiza las limitaciones observadas en el cumplimiento de los requisitos de información acordados internacionalmente.

iv) La información debe ser lo más amplia posible. Además de la grave carencia que supone que pocos países de América Latina reciban información automática de Estados Unidos, la Ley FATCA (y, en menor medida, el propio sistema CRS) tiene déficits de información que pueden resultar determinantes para establecer el patrimonio de una persona. En particular, Estados Unidos no comparte información sobre el saldo o el balance de las cuentas bancarias y financieras de una cuantía inferior a US\$50.000. Por otra parte, ni FATCA ni CRS aportan información sobre inmuebles. Ambos elementos son muy importantes para precisar el patrimonio de una persona.

v) Los países deben tener la capacidad para explotar la información recibida. El último eslabón de la cadena se refiere a la posibilidad de la administración tributaria receptora de explotar eficazmente la información recibida. Al respecto, es importante identificar de forma adecuada a los contribuyentes de los que se recibe información, aquilatar el riesgo, seleccionar las tareas de control y realizar las auditorías pertinentes. Como se señaló en la sección 3, este conjunto de acciones constituye un desafío para las administraciones tributarias de ALC, pero también para las de los países desarrollados.

El tercer nivel en el que la simplicidad es necesaria atañe de manera específica al Impuesto al Patrimonio. Se trata de asegurar mecanismos sencillos, justos y actualizables para valorar los activos de máxima importancia: los vehículos, las participaciones en sociedades no cotizadas y los bienes inmuebles. En mercados poco profundos o con bajo nivel de competencia efectiva y, por ende, poco transparentes, como suelen ser los de ALC, esta valuación resulta muy compleja.

Los mecanismos son sencillos si le permiten al contribuyente medio obtener el resultado de forma rápida y sin ayuda especializada. Es decir, si no requieren cálculos complejos (en particular, en la valoración de acciones) ni información de difícil acceso (o imposible) para el público en general. Son justos si se aproximan al valor de mercado, pero con prudencia, ya que, en todo caso, no deberían sobrepasarlo. Son actualizables si reflejan la realidad de cada año o de un período de tiempo razonablemente corto (en algunos países se llega al trienio) para que la valoración no se aleje del valor en el momento de determinar el monto a pagar.

Por último, la liquidación del impuesto en mercados poco líquidos hace complejo el pago (liquidez financiera) del tributo anual, en particular, en el caso de inversiones irrevocables (tierra, activos con largos procesos de maduración, grandes plantas de producción, etc.) que, sin embargo, son económicamente rentables en el largo plazo.

5. El Impuesto sobre las Grandes Fortunas

En la sección precedente se ha analizado el Impuesto al Patrimonio en su versión tradicional, la de un tributo de amplio espectro que, igual que el Impuesto a la Renta, termina incidiendo ante todo sobre la clase media, pues los deciles más altos de renta tienen la posibilidad de expatriar sus activos o bien cobijarlos bajo estructuras societarias complejas que los resguardan de las obligaciones tributarias de sus jurisdicciones de residencia.³¹ Por su parte, los deciles inferiores en la distribución del ingreso y de la riqueza no tributan porque se benefician de un mínimo no imponible que no alcanzan. Sin embargo, está emergiendo, en el debate público, una nueva clase de impuestos al patrimonio, los denominados impuestos a la riqueza, cuyo origen se remonta al Impuesto a las Grandes Fortunas introducido en Francia en 1982, durante la presidencia de Mitterrand. La razón de ser de este impuesto es su mayor capacidad para lograr los objetivos de redistribución, frente a lo que podría contribuir su modalidad tradicional. El Impuesto de Solidaridad es técnicamente un Impuesto al Patrimonio tradicional, pero con un mínimo exento tan elevado que la clase media queda prácticamente ajena al impuesto.

Lo cierto es que mantener el Impuesto a las Grandes Fortunas como fuente permanente de ingresos resulta muy complicado, en especial en economías muy abiertas. En Francia, el impuesto fue abolido en 1987, aunque se reinstauró en 1989 bajo la forma de Impuesto de Solidaridad. Su existencia siempre fue muy cuestionada, porque daba argumentos a las grandes fortunas para abandonar Francia. De hecho, esa fue la razón para que, en 2018, el impuesto se transformase en un tributo sobre los bienes inmuebles, que son los únicos no susceptibles de deslocalización, para contribuyentes con un patrimonio inmobiliario con un valor neto superior a €1,3 millones. A este resultado condujo, también, la exención de los bienes empresariales, un rasgo de diseño que se discute en este trabajo. En efecto, de acuerdo con Bach et al. (2021), el 66% del patrimonio de los contribuyentes más ricos de Francia está constituido por bienes “profesionales” exentos del impuesto, por lo cual el Impuesto de Solidaridad podría considerarse ya, en buena medida, un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria.

Por su parte, en Estados Unidos se discutió la ley del Impuesto a los Multimillonarios,³² una propuesta para introducir un impuesto anual al patrimonio neto con un mínimo exento bastante elevado (US\$50 millones) y, además, progresivo, pues la alícuota del 2% sube al 3% a partir de un patrimonio neto de US\$1.000 millones, y podría alcanzar el 6% si se aprueba la ley de asistencia sanitaria general a los residentes de este país. Algunos detractores de esta propuesta señalan los que consideran sus flancos débiles: i) no resuelve las dificultades para valorar activos no negociados en mercados públicos y transparentes, hecho que remite a un desarrollo reglamentario posterior, que difícilmente será capaz de proporcionar soluciones prácticas; ii) a fin de preservar su patrimonio, los contribuyentes podrían buscar activos que generan rendimientos mínimos superiores a la alícuota, lo cual, sin duda, introducirá un sesgo en las decisiones de inversión en favor de activos de riesgo y en contra de activos de rendimientos normales, con efectos inciertos

³¹ En el contexto del debate sobre el Impuesto a los Multimillonarios en Estados Unidos, la Casa Blanca publicó un informe según el cual los billonarios (que poseen más de US\$1.000 millones) estadounidenses pagan una tasa media efectiva de gravamen del 8,2% en el Impuesto a la Renta. Para acceder a más detalles véase el siguiente enlace: <https://www.whitehouse.gov/omb/briefing-room/2021/09/23/new-omb-cea-report-billionaires-pay-an-average-federal-individual-income-tax-rate-of-just-8-2/>.

³² S.510 y H.R. 1459, Ultra-Millionaire Tax Act of 2021. Para acceder a más detalles véanse los siguientes enlaces: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/510> y <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1459>.

sobre los mercados de capitales. De acuerdo con esta posición, su aplicación puede establecer fuertes incentivos a la evasión y la elusión, como lo demuestra la existencia de una industria para la planificación del Impuesto sobre Herencias en Estados Unidos; y, en un contexto en el que parece haber sólidos incentivos a la expatriación de contribuyentes y de patrimonios, la implementación de la ley podría tener un efecto deletéreo sobre el emprendimiento y el capital de riesgo. Por otra parte, existen dudas acerca de que la 16ª enmienda constitucional, creada para el Impuesto sobre la Renta federal, pueda amparar al Impuesto al Patrimonio, ya que en impuestos distintos del de la Renta, la enmienda constitucional obliga a una distribución equitativa de la carga impositiva entre los estados, lo cual parece muy difícil de aplicar en el Impuesto al Patrimonio.³³

Resulta claro que las dificultades de economía política para la aprobación de este tipo de impuestos son enormes, puesto que afectan a los ciudadanos más influyentes del país. Según la auspiciadora de la propuesta, la senadora Elizabeth Warren, el impuesto en Estados Unidos afectaría a 100.000 hogares (Wilford, 2021). En este marco, a la fecha de cerrar este informe la aprobación del Impuesto al Patrimonio de los Multimillonarios es poco probable.

Como se señaló en las secciones 2 y 3 de este trabajo, los impuestos sobre las grandes fortunas incentivan la expatriación de los contribuyentes de mayor significado económico³⁴ y/o la deslocalización de parte de su patrimonio. Este es un elemento que hay que tener muy en cuenta en los países emergentes en general, y en América Latina en particular, donde la fuga de capitales constituye un grave problema. Para contrarrestarlo, la propuesta demócrata en Estados Unidos intenta blindarse mediante la imposición de un gravamen del 40% sobre el valor neto del patrimonio el día anterior a la expatriación (*exit tax*). No obstante, si la agencia de recaudación de impuestos de Estados Unidos (IRS, por sus siglas en inglés) no es capaz de localizar y valorar los activos del contribuyente, especialmente de aquellos localizados fuera del país, la efectividad de la medida parece dudosa. Las limitaciones señaladas en la sección 3 respecto de las administraciones tributarias de América Latina acentúan esta preocupación.

El Impuesto sobre las Grandes Fortunas, que se aplica en Bolivia desde 2021, es un enfoque alternativo al Impuesto al Patrimonio tradicional, que, si se resolvieran las dificultades para su aplicación efectiva, podría tener un potencial de recaudación mucho mayor y, de acuerdo con la orientación de la política fiscal, en un primer momento podría contribuir a una mejora redistributiva. Sin embargo, para evaluar el impacto completo de esta medida es necesario analizar las posibles consecuencias, a mediano y largo plazo, sobre la acumulación de capital y la generación de empleo, lo cual es una tarea pendiente en las economías de la región. La reflexión cobra vital importancia en el ámbito latinoamericano, donde coexiste un número relativamente reducido de grandes fortunas (apenas 104 latinoamericanos poseen patrimonios superiores a los US\$1.000 millones)³⁵ y una realidad marcada por la fuerte desigualdad, que, además, se ha disparado con la pandemia del COVID-19, y un escaso dinamismo en las economías (Alarco Tosoni, 2022).

³³ Para acceder a un análisis crítico de las propuestas de impuestos sobre la riqueza presentadas por los senadores Elizabeth Warren y Bernie Sanders durante la campaña electoral para las elecciones presidenciales de 2020 véase el siguiente enlace: <https://taxfoundation.org/wealth-tax/>.

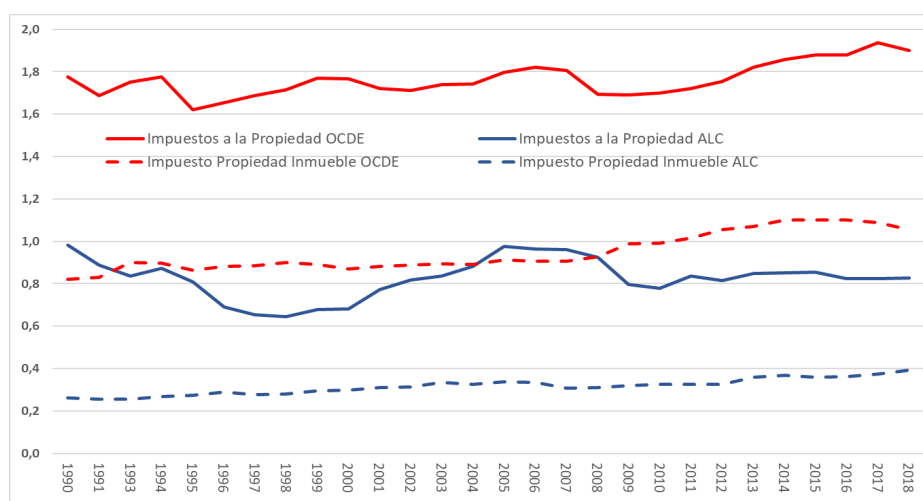
³⁴ Este fue siempre un flanco débil del Impuesto de Solidaridad de Francia. La expatriación fiscal de millonarios incluso pasó de ser un problema económico a uno político, cuando se fueron del país figuras emblemáticas como el presidente del Grupo LVMH, Bernard Arnault, o el actor Gerard Depardieu.

³⁵ En perspectiva, en Estados Unidos hay 724 individuos con fortunas superiores a los US\$1.000 millones, 7 veces más que en América Latina, con la mitad de la población (332 millones de habitantes vs. 665 millones de habitantes).

6. El Impuesto al Patrimonio en América Latina y el Caribe

El gráfico 3 presenta la recaudación de los impuestos sobre la propiedad³⁶ en los países que integran la OCDE y los de ALC a lo largo de los últimos 30 años. La carga tributaria de los impuestos sobre la propiedad en los primeros representa, en promedio, el 1,8% del PIB durante este período, cifra que duplica la de ALC, con el 0,8% del PIB. Respecto de la propiedad inmueble, la diferencia es aún mayor, pues la recaudación promedio de ALC equivale al 0,4% del PIB, casi la tercera parte de la recaudación promedio de los países de la OCDE, con el 1,1% del PIB.

Gráfico 3. Impuestos sobre la propiedad, en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y América Latina y el Caribe, 1990-2018 (como porcentaje del PIB)



Fuente: OCDE (2020a y 2020b).

Como se indicó anteriormente, hoy solo cuatro países de ALC –Argentina, Bolivia, Colombia y Uruguay– gravan el patrimonio, aunque se anticipa que Chile lo hará en el futuro próximo.³⁷ En efecto, en julio de 2022 el Ministerio de Hacienda de Chile presentó al Congreso un proyecto de reforma tributaria que contempla un impuesto al patrimonio, mientras que en el cuarto trimestre de 2022 Colombia aprobó una reforma tributaria que también lo incluye. Los cuadros 3 y 4 muestran un resumen de estos cinco casos, y a continuación se describen los impuestos de manera individual de forma concisa. En cuanto a la efectividad del tributo, la recaudación en Uruguay alcanzó el 1,02% del PIB en 2018 (el 0,98% por empresas y el 0,04% por personas físicas); en Argentina fue del 0,71% del PIB en 2019 y en Colombia llegó al 0,09% del PIB en el mismo año. En tanto, cabe mencionar que la modalidad del Impuesto al Patrimonio que se aplica en Bolivia desde 2021 abarca a 182 contribuyentes con un patrimonio superior a US\$4,3 millones (*El Comercio*, 2021), mientras que la modalidad que se usó en Argentina en 2021, con carácter extraordinario, comprendió a 12.000 contribuyentes con activos declarados superiores a US\$2,5 millones (Malax-Echevarría, 2021). Se examinaron propuestas similares en las Asambleas de Chile, Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay, pero fueron desestimadas (Latindadd, 2021).

³⁶ El gráfico refleja un concepto más amplio que el Impuesto al Patrimonio, puesto que incluye los impuestos, recurrentes y no recurrentes, sobre la titularidad, el uso o la transmisión de la propiedad. En concreto, abarca impuestos sobre la propiedad inmueble, sobre la riqueza neta (que contempla un amplio abanico de bienes [embarcaciones, vehículos, etc.] luego del descuento de las deudas admitidas), sobre sucesiones, herencias y donaciones, sobre transacciones financieras y de capital, y otros, como joyas y demás signos de riqueza (OCDE, CEPAL, CIAT, BID, 2022).

³⁷ Colombia tuvo un Impuesto al Patrimonio entre 2015 y 2021, el cual fue repuesto en 2022.

Cuadro 3. Principales características del Impuesto al Patrimonio vigente en Argentina, Bolivia y Uruguay

País	Argentina	Bolivia	Uruguay
Contribuyentes	Personas físicas, residentes y no residentes.	Personas físicas, residentes y no residentes.	Personas físicas (a nivel individual o de núcleo familiar) y empresas, residentes y no residentes.
¿A nivel territorial o mundial?	Mundial: grava el patrimonio ubicado en Argentina y en el exterior. Admite computar como pago a cuenta los montos abonados en el exterior por impuestos similares.	Mundial: grava la fortuna situada o colocada en territorio nacional y en el exterior. Los no residentes tributan en Bolivia por obligación real (por los bienes situados en Bolivia).	Territorial: solo grava el patrimonio ubicado en Uruguay.
Base imponible	Activos gravados.	Patrimonio neto: activos menos préstamos pendientes de pago obtenidos de entidades financieras reguladas.	Patrimonio neto: activos gravados menos los pasivos deducibles.
Activos exonerados	Bienes intangibles, depósitos en moneda nacional y en moneda extranjera en caja de ahorro y a plazo fijo en instituciones financieras, títulos y bonos emitidos por el Estado.	Menaje doméstico, empresas (unipersonales y con personalidad jurídica).	Valores públicos, participaciones en sociedades contribuyentes del Impuesto al Patrimonio, áreas forestadas, maquinaria agrícola e industrial y vehículos utilitarios (camiones), equipos para procesamiento de datos.
Deducciones admitidas	Deudas por créditos hipotecarios de casa-habitación.	Deudas por préstamos obtenidos de entidades financieras reguladas.	Deudas con instituciones financieras (personas físicas y jurídicas), con proveedores y por tributos no vencidos (solo personas jurídicas), documentadas en debentures u obligaciones (solo personas jurídicas).
Mínimo no imponible	ARS\$2 millones (US\$19.500, aproximadamente, a diciembre de 2021). Contempla también la exoneración de la vivienda destinada a casa-habitación con un límite de ARS\$18 millones.	Bs30 millones (US\$4,3 millones, aproximadamente, a diciembre de 2021).	Personas físicas, US\$105.000, aproximadamente; núcleo familiar, el doble; empresas: sin mínimo no imponible (para 2019).
Tasas	Tasas progresivas de entre el 0,5% y el 1,25% para patrimonio en Argentina y de entre el 0,7% y el 2,25% para patrimonio en el exterior.	Tasas progresivas de entre el 1,4% y el 2,4%.	Personas físicas: entre US\$105.000 y US\$215.000, del 0,3%; sobre el excedente de US\$215.000, del 0,6%. Empresas, excepto bancos: del 1,5%. Bancos: del 2,8%. Empresas en jurisdicciones de baja o nula tributación: del 3%.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 4. Principales características del Impuesto al Patrimonio en la propuesta de reforma tributaria de Chile y en el tributo vigente en Colombia a partir de 2023

País	Chile (Proyecto en el Congreso)	Colombia
Contribuyentes	Personas físicas residentes.	Personas físicas, residentes y no residentes; empresas no residentes gravadas por su patrimonio en Colombia (excepto acciones, cuentas por cobrar e inversiones de portafolio).
¿A nivel territorial o mundial?	Mundial: grava el patrimonio ubicado en Chile y en el exterior.	Mundial: grava el patrimonio ubicado en Colombia y el exterior para los residentes, y territorial para los no residentes por sus activos y pasivos en el país.
Base imponible	Total de los activos menos los pasivos a los que tenga derecho de manera directa o indirecta, incluso cuando sean administrados a través de <i>trusts</i> u otros encargos fiduciarios.	Patrimonio neto: activos gravados menos deudas.
Activos exonerados	Saldo en cuentas de capitalización de fondos de pensión y cesantía.	–
Deducciones admitidas	Se pueden deducir pasivos si no fueron contraídos con partes relacionadas y si financiaron adquisición, ampliación o mejora de activos incluidos en el patrimonio.	En el caso de las personas naturales, las primeras 12.000 unidades de valor tributario (UV)T (COP\$463.648.800, equivalentes a US\$96.392 ³⁸ del valor patrimonial de la casa o apartamento de habitación.
Mínimo no imponible	6.000 unidades tributarias anuales (UTA) (aproximadamente US\$4,6 millones a agosto de 2022).	Tasa del 0% hasta COP\$2.700 millones (US\$561.000).
Tasas	Entre 6.000 UTA y 18.000 UTA (de US\$4,6 millones a US\$13,7 millones), tasa del 1%. Más de 18.000 UTA (US\$13,7 millones), tasa del 1,8%.	Del 0,5%, el 1,0% y el 1,5% de 2023 a 2026. A partir de 2027, del 0,5% y el 1%.

Fuente: Elaboración propia.

³⁸ Valor aproximado con base en una Tasa Representativa del Mercado de US\$1 = COP\$4.810 al 3 de enero de 2023.

6.1. Argentina: Impuesto sobre los Bienes Personales y leva postpandemia³⁹

6.1.1. Principales características

En Argentina, el Impuesto al Patrimonio se denomina Impuesto sobre los Bienes Personales. Está vigente desde 1991 y grava la tenencia de activos de las personas físicas al 31 de diciembre de cada año. En el caso de los residentes, se aplica sobre el patrimonio mundial; en tanto que para los no residentes el impuesto se devenga sobre los bienes localizados en Argentina. A los contribuyentes residentes se les permite computar como deducción por doble imposición internacional los montos pagados por impuestos análogos en el exterior.

Entre las principales exenciones del impuesto se encuentran: los bienes pertenecientes a miembros de misiones diplomáticas y consulares extranjeras, las cuotas sociales de cooperativas, los bienes inmateriales, los depósitos en moneda argentina y en moneda extranjera a plazo fijo, en caja de ahorro y en cuentas especiales de ahorro efectuados en entidades financieras, los certificados de depósitos reprogramados (CEDROS), los títulos y bonos emitidos por la Nación, las provincias y las municipalidades. A su vez se aplica un mínimo exento de ARS\$30 millones (aproximadamente US\$290.000) para los bienes inmuebles destinados a casa-habitación, y un mínimo no imponible de ARS\$2 millones (aproximadamente US\$19.560).⁴⁰ En cuanto a las deducciones admitidas en materia de inmuebles, distintos de la casa-habitación, la única aceptada es el cómputo de los importes adeudados por créditos.

La base imponible se constituye de acuerdo con el valor de los bienes al 31 de diciembre de cada año. En la actualidad, el valor de los inmuebles es el valor más alto entre el de adquisición amortizado y la valuación fiscal para el pago de impuestos inmobiliarios subnacionales. En el caso de las propiedades con valuación fiscal realizada desde 2017, el valor se actualiza por la variación del Índice de precios al consumidor (IPC). Por su parte, el valor de los automotores se establece en función de la tabla de la Dirección Nacional de la Propiedad Automotor (DNRPA) o el importe de adquisición; el de los depósitos, las acciones y otros títulos se fija según el valor de cotización; el de los bienes en el exterior se define, en líneas generales, por su valor de plaza y el de las acciones y participaciones no cotizadas, a partir del patrimonio neto según libros.

A partir del período fiscal 2021, los montos gravados están sujetos a un esquema de tasas progresivas del 0,5% al 1,75%. Asimismo, se incorporó un mecanismo de actualización automático por IPC para el mínimo no imponible y la exención de casa-habitación. En tanto, existe una diferenciación para determinados bienes en el exterior de entre el 0,7% y el 2,25%, con excepción de las acciones y las participaciones en el país, que están alcanzadas por una tasa plana del 0,5%.

6.1.2. La leva postpandemia

En diciembre de 2020 se aprobó la Ley N.º 27.605. Aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia, que funciona como una leva (pago único) que grava los bienes de las personas físicas. Los sujetos residentes están alcanzados por

³⁹ Este apartado fue preparado por José Salim y editado por los autores del documento.

⁴⁰ Para la conversión a dólares se consideró el tipo de cambio oficial de diciembre de 2021 (\$94,56).

sus bienes localizados en el país y en el exterior, mientras que los sujetos no residentes deben tributar por sus bienes ubicados en territorio nacional. Además, los sujetos de nacionalidad argentina que residen en el exterior, en “jurisdicciones no cooperantes” o “jurisdicciones de baja o nula tributación”, son considerados residentes. Las personas con bienes cuyo valor no excede ARS\$200 millones (aproximadamente US\$2.1 millones) se encuentran exentas, es decir que los que superan ese umbral pagan por todo su patrimonio.

El tributo abarca todos los bienes ubicados en el país y en el exterior comprendidos en el Impuesto sobre los Bienes Personales (Título VI de la Ley N.º 23.966), al margen del tratamiento que tengan frente a ese gravamen (incluye los bienes exentos), sin deducción de mínimo no imponible y según su valuación a la fecha de entrada en vigor del Aporte Solidario (18 de diciembre de 2020). Para las personas físicas residentes en el país, la base de determinación incluye las participaciones societarias y los aportes a *trusts*, fideicomisos o fundaciones de interés privado, entre otros.

El Aporte Solidario prevé un esquema de tasas progresivas de entre el 2% y el 3,5% y establece una diferenciación para los bienes en el exterior, en los casos en que no hayan realizado repatriación de activos, del 3% al 5,25%. Se considera que existe repatriación cuando los sujetos ingresan al país, dentro de los 60 días a partir de la entrada en vigor de la ley, al menos el 30% de sus tenencias de moneda extranjera en el exterior y los importes generados como resultado de la realización de activos financieros fuera de Argentina.

6.2. Bolivia: La última adición aprobada

En Bolivia, la figura de la imposición patrimonial es el Impuesto a las Grandes Fortunas (IGF). De acuerdo con las tendencias más modernas, grava solo los grandes patrimonios, es decir, aquellos de valor neto superior a Bs30 millones (unos US\$4,35 millones). El IGF es un tributo de naturaleza personal y de carácter periódico, exigible a partir de 2021. Entre sus puntos principales se destaca que los no residentes con altos patrimonios localizados en Bolivia tributan por obligación real; las empresas unipersonales y todas las formas de personas jurídicas están excluidas; las deudas acreditadas con entidades financieras reguladas se pueden deducir. Por otra parte, el ajuar doméstico no está sujeto al gravamen. En cuanto a las alícuotas, oscilan entre el 1,4%, para los patrimonios de Bs30 millones a Bs40 millones; el 1,9%, para los de Bs40 millones a Bs50 millones, y el 2,4% para los que superan Bs50 millones. Una característica estructural interesante del IGF es que está articulado con el Impuesto Predial y con el Impuesto sobre Utilidades Empresariales, cuyos pagos se consideran a cuenta del IGF. También se combina con un descuento de hasta el 15% por pronto pago.

6.3. Chile: El proyecto bajo consideración más reciente

El proyecto de reforma tributaria que el gobierno de Chile envió al Congreso prevé la creación de un impuesto que grava la riqueza a partir de un valor neto superior a 6.000 unidades tributarias anuales (UTA), equivalente a US\$4,9 millones.⁴¹

⁴¹ La unidad tributaria anual corresponde a la unidad tributaria mensual vigente en el último mes del año comercial respectivo multiplicada por 12 o por el número de meses que comprende el citado año comercial.

La propuesta de tributo, que se aplicaría a las personas físicas residentes en Chile por su patrimonio localizado dentro del país y en el exterior, contempla una escala de tasas marginales progresivas: los patrimonios inferiores a 6.000 UTA están exentos, los que suman entre 6.000 UTA y 18.000 UTA (de US\$4,6 millones a US\$13,7 millones) deben afrontar una alícuota del 1% por el patrimonio que excede el mínimo no imponible (6.000 UTA) y los patrimonios superiores a 18.000 UTA deben costear una tasa del 1,8%.

Otros impuestos patrimoniales, como el impuesto territorial, la sobretasa del impuesto territorial y el tributo al diferimiento de impuestos personales, se podrán utilizar como crédito contra este impuesto, a fin de evitar la doble tributación, en la proporción patrimonio gravado sobre patrimonio total.

6.4. Colombia: Decana de la imposición patrimonial en América Latina⁴²

El Impuesto al Patrimonio colombiano es pionero en la región: fue incorporado al sistema tributario del país en 1935, mediante la Ley N.º 78, mientras que en Uruguay el primero se introdujo en 1964 y en Argentina, en 1991. En su penúltima versión, instaurada por la Ley N.º 2010 de 2019, rigió para los años gravables 2019, 2020 y 2021.⁴³

El tributo gravaba a las personas físicas y sucesiones ilíquidas, contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y a las personas físicas sin residencia en Colombia, respecto del patrimonio que poseían en el país. En tanto, también eran sujetos pasivos las sociedades o las entidades extranjeras que no eran declarantes del Impuesto sobre la Renta en el país y que poseían bienes localizados en Colombia diferentes de acciones, cuentas por cobrar o inversiones de portafolio.⁴⁴

El hecho imponible estaba constituido por la posesión de un patrimonio superior a COP\$5.000 millones (alrededor de US\$1,0 millón)⁴⁵ al 1 de enero de 2019 y 2020. La base gravable se refería el patrimonio líquido, es decir, el patrimonio bruto menos las deudas a cargo del contribuyente en esa misma fecha. La valoración se efectuaba al 1 de enero de 2019, 1 de enero de 2020 y 1 de enero de 2021, respectivamente. Por otra parte, en el caso de las personas físicas, se excluían de la base gravable las primeras 13.500 unidades de valor tributario (UVT) (equivalentes a alrededor de COP\$490.000 millones y a US\$101 millones) del valor patrimonial de la vivienda habitual del contribuyente.⁴⁶

⁴² Este apartado fue preparado por Lorenzo Castillo y editado por los autores del documento.

⁴³ La Ley N.º 1943 de 2018, que creaba un nuevo Impuesto al Patrimonio, fue declarada inconstitucional por vicios en el procedimiento al momento de aprobarla. Por eso, el Congreso tuvo la posibilidad de reproducir de manera casi exacta el contenido de esa ley de 2018 en la Ley N.º 2010 de 2019, ya que las razones que dieron lugar a la inconstitucionalidad no eran de fondo. Si bien hubo cambios, estos no se presentaron en el Impuesto al Patrimonio, y se buscó mantener una continuidad en el impuesto para 2020 y 2021, respecto del impuesto implementado en 2019.

⁴⁴ El Impuesto al Patrimonio concebido en 2019 con base en la Ley N.º 1943 de 2018 no gravaba a las sociedades sino a las personas naturales. Esto no cambia con el Impuesto al Patrimonio para 2020 y 2021. Las únicas sociedades que se encuentran gravadas son las extranjeras que tienen activos en Colombia. Por su parte, el Impuesto sobre la Riqueza para 2015, 2016, 2017 y 2018 sí gravaba a las personas jurídicas (empresas y sociedades) y a las naturales. Cabe aclarar que este impuesto nunca fue sujeto a declaratoria de inconstitucionalidad. Para estos efectos, hay que entender los dos impuestos como tributos separados: i) el Impuesto sobre la Riqueza de 2015, 2016, 2017 y 2018; y ii) el Impuesto al Patrimonio de 2019, 2020 y 2021.

⁴⁵ Valor aproximado con base en una Tasa Representativa del Mercado de US\$1 = COP\$4.810 al 3 de enero de 2023.

⁴⁶ Valor aproximado con base en una Tasa Representativa del Mercado de US\$1 = COP\$4.810 al 3 de enero de 2023.

Cabe aclarar que se trataba de una base gravable “estática”, ya que solo permitía una variación del 25% de la inflación, tanto hacia arriba como hacia abajo. En este sentido, se tomaba como base gravable el patrimonio líquido del contribuyente obtenido al 1 de enero y su variación solo podía ser del 25% de la inflación, aunque el patrimonio aumentara o disminuyera mucho más en el año siguiente.⁴⁷

La tarifa del Impuesto al Patrimonio era del 1% aplicable a la base gravable. Si bien el tributo vigente hasta 2021 solo gravaba el patrimonio líquido de personas naturales, desde 2003 se crearon impuestos al patrimonio, con duración definida, que abarcan el patrimonio de personas naturales y jurídicas. Un ejemplo de esto es el Impuesto sobre la Riqueza de 2015, 2016, 2017 y 2018, que se explica brevemente a continuación.

6.4.1. Impuesto sobre la Riqueza 2015-18

Colombia también aplicó un Impuesto sobre la Riqueza, entre 2015 y 2018, cuyas principales características se presentan a continuación.

i) Sujetos pasivos:

- Las personas naturales y las personas jurídicas residentes en Colombia y contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y complementarios, sobre su riqueza ubicada en todo el mundo.
- Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, sin residencia en Colombia, respecto de la riqueza poseída de forma directa o indirecta (a través de establecimiento permanente) en el país.
- Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su riqueza poseída en el país.

ii) Hecho generador:

El Impuesto sobre la Riqueza se generaba por la posesión de un patrimonio líquido igual o superior a COP\$1.000 millones al 1 de enero de 2015.

iii) Base gravable:

La base gravable estaba constituida por el valor del patrimonio bruto menos los pasivos poseídos al 1 de enero. De la base gravable se podían deducir los siguientes conceptos, entre otros:

- En el caso de las personas naturales, las primeras 12.200 UVT (COP\$345.000.800, equivalentes a US\$71.000)⁴⁸ del valor patrimonial de la casa o el apartamento de habitación.

⁴⁷ La ley no permitía modificar la base gravable por ninguna razón, ni siquiera ante una venta o la pérdida de un activo. Tampoco contemplaba que el aumento del patrimonio, como resultado de una herencia o de otra razón, pudiera modificar la base gravable. Por ende, la única variación permitida de la base gravable era la establecida en el artículo 295-2: el 25% de la inflación, tanto hacia arriba como hacia abajo.

⁴⁸ Valor aproximado con base en una Tasa Representativa del Mercado de US\$1 = COP\$4.810 al 3 de enero de 2023.

- El valor patrimonial neto de las acciones, las cuotas o las partes de interés en sociedades nacionales poseídas directamente o a través de fiducias mercantiles, a fin de evitar una doble tributación.

Al igual que en el Impuesto al Patrimonio vigente en ese momento en Colombia, la base gravable era “estática”, ya que la única variación permitida era el 25% de la inflación, tanto hacia arriba como hacia abajo. En este sentido, se tomaba como base gravable el patrimonio líquido del contribuyente obtenido al 1 de enero de 2015 y su variación solo podía ser del 25% de la inflación, aun si el patrimonio aumentaba o disminuía mucho más en los años subsiguientes.

6.4.2 Impuesto al Patrimonio permanente desde 2023

La reforma tributaria aprobada por el Congreso en noviembre de 2022 plantea el Impuesto al Patrimonio para personas naturales de forma permanente, cuyas principales características se presentan a continuación.

i) Sujetos pasivos:

- Las personas naturales residentes en Colombia y contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y complementarios, sobre su riqueza ubicada en todo el mundo.
- Las personas naturales, nacionales o extranjeras, que no tengan residencia en Colombia, respecto de su riqueza poseída directa o indirectamente (a través de establecimiento permanente) en el país.
- Las sucesiones ilíquidas de causantes sin residencia en el país al momento de su muerte respecto de su riqueza poseída en el país.
- Las sociedades o entidades extranjeras que no sean declarantes del Impuesto sobre la Renta en el país, y que posean bienes ubicados en Colombia diferentes a acciones, cuentas por cobrar y/o inversiones de portafolio.

ii) Hecho generador:

El Impuesto a la Riqueza se genera por la posesión de un patrimonio líquido igual o superior a 72.000 UVT (COP\$2.700 millones, equivalentes a US\$561.000⁴⁹) al 1 de enero de cada año.

iii) Base gravable:

La base gravable del Impuesto a la Riqueza es el valor del patrimonio bruto menos los pasivos poseídos al 1 de enero. De la base gravable, en el caso de las personas naturales, se podrá deducir el siguiente concepto: las primeras 12.000 UVT (COP\$463.648.800, equivalentes a US\$96.392⁵⁰ del valor patrimonial de la casa o apartamento de habitación.

⁴⁹ Valor aproximado con base en una Tasa Representativa del Mercado de US\$1= COP\$4.810 al 3 de enero de 2023.

⁵⁰ Valor aproximado con base en una Tasa Representativa del Mercado de US\$1 = COP\$4.810 al 3 de enero de 2023.

Cuadro 5. Impuesto sobre la Riqueza para personas naturales, Colombia, 2023

RANGOS DE BASE GRAVABLE EN PESOS COLOMBIANOS		TARIFA MARGINAL	CÁLCULO IMPUESTO
Límite inferior	Límite superior		
>0	<2.700 millones (US\$561.000)	0%	N/A
>=2.700 millones (US\$561.000)	<3.600 millones (US\$748.000)	0,5%	((Base gravable - COP\$2.700 millones (US\$561.000)) * 0,5%)
>=3.600 millones (US\$748.000)	<9.000 millones (US\$1.871.00)	1,0%	((Base gravable - COP\$3.600 millones (US\$748.000)) * 1,0%) + COP\$9.500.000 (US\$1.975)
>=9.000 millones (US\$1.871.000)	En adelante	1,50%	((Base gravable - COP\$9.000 millones (US\$1.871.000)) * 1,50%) + COP\$54 millones (US\$11.226)

6.5. Uruguay: El impuesto más estable⁵¹

El Impuesto al Patrimonio existe en Uruguay desde 1964. Su creación estuvo influida por las recomendaciones emanadas de la conferencia sobre Reforma Tributaria en América Latina, que se realizó en Santiago de Chile en 1962, organizada por el Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL.

Si bien la ley que creó el impuesto (Ley N.º 13.241) estableció que este tendría carácter transitorio (por un año), la Ley N.º 13.319 prorrogó su vigencia por tres años más, hasta que finalmente la Ley N.º 13.637 le dio carácter permanente y, además, definió el rediseño del impuesto.

6.5.1. Estructura del Impuesto al Patrimonio

Las principales características del Impuesto al Patrimonio en Uruguay son las que se describen a continuación.

i) Sujetos pasivos:

- Son sujetos pasivos de este impuesto las personas físicas y las personas jurídicas o morales, por los bienes patrimoniales de los que son titulares en Uruguay. Corresponde señalar que el impuesto grava tanto a las personas residentes como a las no residentes. Respecto de las personas físicas, la ley les da la opción de tributar en forma individual o como núcleo familiar. En tanto, las sociedades que emiten valores al portador actúan como agentes de retención por cuenta de sus titulares.

⁵¹ Este apartado fue preparado por Álvaro Romana y editado por los autores del documento.

- Como es sabido, el sistema tributario uruguayo se basa ante todo en el principio de territorialidad. En ese sentido, el Impuesto al Patrimonio grava todos los elementos patrimoniales situados dentro del territorio uruguayo, salvo aquellos que se encuentran expresamente exonerados.

ii) Hecho generador:

- En el caso de las personas físicas residentes y de las no residentes, el impuesto se determina al 31 de diciembre de cada año. En cuanto a las empresas residentes, estas deben establecer el impuesto a la fecha de cierre de su ejercicio económico (no hay una única fecha, el contribuyente elige la fecha cuando la sociedad inicia actividades). Las explotaciones agropecuarias constituyen una excepción a lo dicho, ya que la normativa vigente indica que deben definir su patrimonio al 30 de junio de cada año, a menos que soliciten una fecha diferente y la administración tributaria autorice ese cambio.

iii) Base gravable:

- La base imponible del Impuesto al Patrimonio está conformada por el patrimonio neto del contribuyente, de acuerdo con la diferencia que surge de restar a la sumatoria de activos gravados la sumatoria de pasivos admitidos deducibles, siempre que supere el mínimo no imponible.⁵²
- A su vez, de los activos gravados hay que excluir los que se encuentran expresamente exonerados.

iv) Activos exonerados:

- Los principales activos exonerados son los valores públicos, las participaciones patrimoniales en sociedades contribuyentes del Impuesto al Patrimonio (se incluyen las sociedades personales, las de responsabilidad limitada, las acciones nominativas, etc.), las áreas forestadas, los inmuebles rurales afectados a explotaciones agropecuarias, los bienes muebles afectados al ciclo productivo industrial, los equipos para el procesamiento electrónico de datos, la maquinaria agrícola y ciertos vehículos utilitarios (camiones).

v) Pasivos admitidos:

- Para alcanzar el resultado final de la base imponible hay que restar de los activos gravados el pasivo deducible.⁵³ Las deudas que se pueden computar son: los pasivos con instituciones financieras,⁵⁴ las deudas contraídas con Estados, con organismos internacionales de crédito que Uruguay integre y con instituciones financieras estatales no residentes; las deudas contraídas con los proveedores de bienes y de servicios de todo tipo (salvo préstamos, colocaciones, garantías y saldos de precios de importaciones), siempre que los bienes y los servicios se

⁵² Para 2019 el mínimo no imponible ascendió a aproximadamente US\$103.000 para las personas físicas y al doble para los núcleos familiares. Cabe precisar que el mínimo no imponible solo opera para los contribuyentes personas físicas y núcleos familiares.

⁵³ Véanse los artículos 13 y 15 del Título 14 del texto original del Decreto 338/996 de 1996 (pasivos admitidos).

⁵⁴ Para los pasivos con instituciones financieras se considera el promedio anual de los saldos al cierre de cada mes.

destinen a la actividad del deudor; las deudas por tributos no vencidos; las deudas documentadas en debentures u obligaciones, bajo ciertos requisitos.

- Cabe señalar que para los contribuyentes personas físicas, núcleos familiares y sucesiones indivisas, el elenco de pasivos admitidos se reduce a los pasivos con instituciones financieras, mientras que las opciones restantes se aplican de manera exclusiva a los demás contribuyentes.
- No obstante, si existen activos en el exterior, activos exentos, bienes excluidos y bienes no computables de cualquier origen y naturaleza, se computará como pasivo el importe de las deudas deducibles que exceda el valor de dichos activos.⁵⁵ Por lo tanto, para que un contribuyente que posee bienes exonerados o no gravados pueda deducir un pasivo primero deberá compararlo con el valor de los activos no gravados y solo podrá considerar como pasivo deducible el monto en el que el pasivo exceda a los activos no gravados.

vi) Alícuotas aplicables:

Para los restantes contribuyentes se aplica una alícuota plana del 1,5%, salvo en los casos de entidades financieras (el 2,8%) y sociedades de jurisdicciones de baja o nula tributación (el 3%).

Cuadro 6. Sistema de alícuotas progresivas para personas físicas, núcleos familiares y sucesiones indivisas, Uruguay

Personas físicas y sucesiones indivisas			Núcleos familiares		
Desde	Hasta	Alícuota (en porcentaje)	Desde	Hasta	Alícuota (en porcentaje)
1	US\$105.000	0	1	US\$215.000	0
US\$105.000	US\$215.000	0,3	US\$215.000	US\$430.000	0,3
US\$215.000		0,6	US\$860.000		0,6

Fuente: Elaboración propia.

vii) Impuestos acreditables:

El diseño del tributo prevé que los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Actividades Económicas (IRAE) puedan abatir hasta un 50% del Impuesto al Patrimonio acreditando los pagos realizados al IRAE. Se trata de una facultad que la ley le otorga al Poder Ejecutivo y que en la actualidad casi no se utiliza (el porcentaje de abatimiento que el Poder Ejecutivo ha implementado es de apenas el 1% del Impuesto al Patrimonio).

6.5.2. Impuesto al patrimonio agropecuario

Se presenta un apartado aparte para analizar el impuesto que comprende al sector agropecuario debido a la importancia que tiene este sector en la economía del país, así

⁵⁵ Véanse los artículos 15 y 15 bis del Título 14 del texto original del Decreto 338/996 de 1996.

como por la particular evolución que ha tenido la tributación de este sector económico a lo largo del tiempo.

i) Antecedentes:

- Desde la creación del Impuesto al Patrimonio hasta 2001 los activos afectados a la producción agropecuaria estuvieron contemplados por este tributo. A partir de la entrada en vigor de la Ley N.º 17.345 (de 2001, por la cual se dictaron disposiciones relativas a la reducción de costos para la producción) se exoneró del gravamen el patrimonio afectado a explotaciones agropecuarias.⁵⁶
- Pocos años después, en 2006, la Ley N.º 18.083 estableció que la referida exoneración no regía para los contribuyentes que tuvieran su patrimonio representado por títulos al portador o que fueran sociedades no residentes.⁵⁷
- Por último, la Ley N.º 19.088, del 14 de junio de 2013, derogó los citados artículos (16 de la Ley N.º 17.345 y 50 de la Ley N.º 18.083) e implantó el régimen que continúa vigente en la actualidad y que se explica a continuación.

ii) Régimen aplicable a las explotaciones agropecuarias:

- Exoneración: El régimen actual implica que el patrimonio afectado a explotaciones agropecuarias se encuentra exonerado en tanto el valor de los activos que lo componen no supere el umbral de 12 millones de unidades indexadas (UI) (aproximadamente US\$1,3 millones).⁵⁸
- Los activos que se consideran para comparar con el umbral referido son exclusivamente los inmuebles rurales de propiedad del contribuyente,⁵⁹ mientras que en concepto de valor ficto de bienes muebles y semovientes se computa el 40% del ítem anterior.

iii) Sobretasa:

Con el objetivo de dotar de mayor progresividad al impuesto, el régimen contempla una sobretasa que se aplica sobre la totalidad del patrimonio afectado a explotaciones agropecuarias, de acuerdo con el siguiente baremo.

Cuadro 7. Sobretasa que se aplica sobre el patrimonio afectado a explotaciones agropecuarias en Uruguay

Categoría	Valor de los activos afectados en unidades indexadas		Alícuota
	Desde	Hasta	
A	US\$1.350.000	US\$3.375.000	0,70%
B	US\$3.375.000	US\$6.750.000	1,00%
C	US\$6.750.000	US\$16.875.000	1,30%
D	US\$16.875.000	–	1,50%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: En la categoría A solo quedan comprendidas las sociedades con capital al portador y las entidades no residentes.

⁵⁶ Véase el artículo 16 de la Ley N.º 17.345 del 31 de mayo de 2001 en el siguiente enlace: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4738520.htm#art16>.

⁵⁷ Véase el artículo 50 de la Ley N.º 18.083 del 27 de diciembre de 2006 en el siguiente enlace: <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/18083-2006/50>.

⁵⁸ La exoneración no se aplica para las entidades residentes cuyo patrimonio esté representado por títulos al portador y para las entidades no residentes, salvo que sean personas físicas.

⁵⁹ Se establecen mecanismos para desestimular la división artificial de los patrimonios.

7. Conclusiones

El crecimiento verificado de la desigualdad en la distribución del ingreso y de la riqueza ha generado un intenso debate en los últimos años, tanto en países desarrollados, cuyo ejemplo más ilustrativo es el de las protestas de los chalecos amarillos (*gilets jaunes*) en Francia, como en países emergentes de América Latina (vale considerar el caso de Chile, que se había mantenido al margen de las protestas sociales violentas hasta ese momento). Las protestas se interrumpieron por las medidas de aislamiento social impuestas a partir de la pandemia del COVID-19, pero el malestar social generado por la desigualdad y la percepción de falta de oportunidades se mantiene. Si bien subsiste la incertidumbre respecto de la salida de la pandemia, existe un consenso sobre que hoy las sociedades se encuentran más pobres, desiguales y endeudadas.

Es en este contexto donde se verifica un mayor interés en el Impuesto al Patrimonio como instrumento que puede contribuir a reducir la desigualdad económica y en calidad de fuente de ingresos fiscales. En este sentido, el presente documento reseña las experiencias de algunos países latinoamericanos que aplican, o se proponen aplicar, impuestos sobre el patrimonio de las personas físicas. Asimismo, recoge las experiencias de dos países de la región que han introducido un impuesto sobre los patrimonios más significativos: Argentina lo hizo de forma excepcional en 2020, para paliar la crisis fiscal generada por la pandemia del COVID-19, y Bolivia lo implementó para ser exigido de forma recurrente en 2021. Otros países de la región consideraron iniciativas similares, pero finalmente no las adoptaron (Latindadd, 2021).

Sin embargo, se debe evaluar con cautela lo que se le pide a este impuesto. En primer lugar, es claro que no se debe asociar la equidad en la distribución del ingreso de un país exclusivamente a su estructura tributaria, debido a la importancia que tienen otras políticas públicas. Por el contrario, el impacto distributivo debe medirse sobre el conjunto de la política fiscal, con prevalencia del gasto público social, y no solo sobre los impuestos, y mucho menos sobre uno de ellos. En segundo lugar, el Impuesto al Patrimonio, y los impuestos a la propiedad en general, tienen una participación muy baja en el total de la recaudación de los países y no pareciera razonable esperar que esto se modifique de manera sustancial.

Lo señalado anteriormente no significa descartar el empleo del Impuesto al Patrimonio como una herramienta en el diseño del sistema tributario de un país. De lo que se trata es de considerar que no constituye un *deus ex machina* de la desigualdad y que su potencial descansa en un diseño adecuado, que debe incluir su interacción con otros impuestos, en especial sobre la propiedad y la renta, y en la evolución de las medidas de intercambio de información entre jurisdicciones. Al respecto, cabe tomar en cuenta los ejemplos de Bolivia y Uruguay, en cuyo caso una proporción de los pagos del Impuesto a la Renta de un contribuyente se puede acreditar como un pago a cuenta del Impuesto al Patrimonio. Si bien esta interacción reduce la recaudación del impuesto, constituye un reconocimiento a los contribuyentes cumplidores y, por lo tanto, tiende a combatir la inequidad horizontal. Por otra parte, si bien el Impuesto al Patrimonio puede ser un instrumento valioso en el diseño tributario de un país y, sobre todo, para lograr el objetivo

de mejorar la equidad, la posibilidad de alcanzar los patrimonios de mayor interés fiscal descansa en varios elementos relevantes que se debe considerar.

En efecto, en términos de eficiencia, puesto que en ALC el financiamiento de largo plazo es de difícil acceso, es recomendable gravar con mesura el capital invertido, ya que se trata de un factor de producción escaso en los países de la región. A su vez, si se considera su gestión (criterio de simplicidad), la aplicación del Impuesto al Patrimonio es mucho más compleja debido a los inconvenientes que conlleva la valoración de muchos bienes e intangibles y la poca profundidad y liquidez de los mercados de la región, a diferencia de lo que ocurre en las naciones con mercados de capitales desarrollados. Adicionalmente, varias jurisdicciones a nivel internacional han reducido los requisitos para otorgar la residencia fiscal o beneficios para ciertos activos, en general ahorros financieros. Esto facilita la deslocalización de personas y activos y, por consiguiente, dificulta la imposición patrimonial.

En lo que respecta a la cooperación internacional, los avances en materia de intercambio de información financiera, que se aceleraron en la última década, así como el diálogo que se ha emprendido en el ámbito multilateral (en OCDE, G20, FMI, entre otros organismos), han sido determinantes para lograr mejoras en la aplicación del IRPF y sobre personas jurídicas, y podrían serlo, también, en cuanto al Impuesto el Patrimonio. Sin embargo, aún existe un largo camino por recorrer para extender los resultados registrados en la provisión automática de información sobre los depósitos bancarios a los patrimonios en cabeza de estructuras de propiedad complejas, que dificultan la identificación de sus beneficiarios, y para incluir las carteras de inversión y de activos reales, como los inmuebles en el extranjero, las joyas, las obras de arte, las embarcaciones y las aeronaves, entre otros.

Cabe resaltar que, en sí mismo, el intercambio de información financiera constituye apenas una condición necesaria para el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes. En última instancia, la transformación de datos en conocimiento accionable va a depender de la capacidad de procesamiento de esta información a fin de que pueda ser aprovechada adecuadamente para monitorear el cumplimiento de los contribuyentes. Esto pone la atención en la administración tributaria, tanto de los países desarrollados, como de los países emergentes.

Los países de ALC están invirtiendo en el fortalecimiento institucional de sus administraciones tributarias para aprovechar las oportunidades que ofrece el intercambio de información financiera. La colaboración internacional ha permitido que los intercambios de información por requerimiento pasen de cero a 362 en 2020, aunque se concentran en cuatro países. Por otro lado, 14 países de la región efectúan intercambios automáticos de información y tienen la posibilidad de implementarlos con los 144 signatarios del Acuerdo Multilateral de Autoridades Competentes del CRS. Asimismo, 21 países han aprobado leyes sobre beneficiarios finales que se encuentran en proceso de aplicación.

Estos esfuerzos deberán complementarse con reformas organizacionales en las administraciones tributarias, sobre todo en las áreas correspondientes al seguimiento de contribuyentes con elevados patrimonios, y el desarrollo de capacidades en nuevas

tecnologías de analíticas de datos. Este es un proceso incipiente y desigual en las administraciones tributarias de los países de ALC.

Mientras esto no ocurra, el alcance del Impuesto al Patrimonio será limitado y su diseño deberá tener en cuenta los desafíos planteados por contribuyentes que tienen acceso a paraísos fiscales y a una sofisticada provisión de servicios financieros y jurídicos que les permiten resguardar sus patrimonios del alcance del fisco de los países donde residen. Si el desafío planteado es significativo en países desarrollados, lo es mucho más en economías emergentes.

Por último, la dimensión internacional de la tributación va a requerir un fortalecimiento continuo por parte de los responsables del diseño de los sistemas impositivos y de las administraciones tributarias nacionales. De su capacidad de adecuación a este desafío dependerán la suficiencia de recursos y la equidad del sistema, pero, sobre todo, la posibilidad de participar en pie de igualdad con los países desarrollados en los foros donde se discute y se acuerda la cooperación internacional en materia tributaria (OCDE, G20, FMI, entre otros).

Referencias

- Alarco Tosoni, G. 2022. Concentration of Wealth in Latin America in Times of Covid-19. *ReVista: Harvard Review of Latin America*, 24 de marzo de 2022. Disponible en: <https://revista.drclas.harvard.edu/concentration-of-wealth-in-latin-america-in-times-of-covid-19/>.
- Alstadsæter, A., N. Johannesen y G. Zucman. 2018. Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality. *Journal of Public Economics*, 162, 89–100.
- Alstadsæter, A., N. Johannesen y G. Zucman. 2019. Tax Evasion and Inequality. *American Economic Review*, 109(6), 2073–2103.
- Avi-Yonah, R. S. 2009. The OECD Harmful Tax Competition Report: A Tenth Anniversary Retrospective. *Brook. J. Int'l L.* 34, No. 3 (2009): 783-95. Ann Arbor, MI: Universidad de Michigan. Disponible en: <https://repository.law.umich.edu/articles/38>.
- Bach, L, A. Bozio, A. Guillozouic y C. Malgouyres. 2021. Évaluer les effets de l'impôt sur la fortune et de sa suppression sur le tissu productif. Institut des Politiques Publiques, Rapport IPP No. 36. París: IPP. Disponible en: https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/ipp_rapport_final_isf.pdf.
- Barreix A., C. Garcimartín y F. Velayos. 2013. El Impuesto a la renta personal: un cascarón vacío. En: A. Corbacho, V. Fretes Cibils y E. Lora (Eds.), *Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo*, pp. 173-201. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/recaudar-no-basta-los-impuestos-como-instrumento-de-desarrollo>.
- Barreix, A. y J. Roca. 2021. Propuestas para la terapia tributaria en la pospandemia. Caracas: CAF. Disponible en: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1789>.
- Barreix, A., M. Bès, U. González de Frutos, E. Pineda y A. Riccardi. 2022. Nueva imposición internacional sobre sociedades: desafíos, alternativas y recomendaciones para América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0004274>.
- Beer, S., M. Delgado Coelho y S. Leduc. 2019. Hidden Treasures: The Impact of Automatic Exchange of Information on Cross-Border Tax Evasion. Documento de Trabajo No. 2019/286 Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/-/media/files/publications/wp/2019/wpiea2019286-print-pdf.ashx>
- Benítez, J. C. y F. Velayos. 2018. Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe. Documento de Trabajo No. 1, 2018, Centro Interamericano de Administración Tributaria. Ciudad de Panamá, Panamá: CIAT. Disponible en: https://www.ciat.org/Biblioteca/DocumentosdeTrabajo/2018/DT_01_2018_benitez_velayos.pdf.

- Brys, B., S. Perret, A. Thomas y P. O'Reilly. 2016. Tax Design for Inclusive Economic Growth. Documento de Trabajo sobre Tributación No. 26, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/5jlv74ggk0g7-en>.
- Busso, M. y J. Messina (Eds.). 2020. La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada. Monografía del Banco Interamericano de Desarrollo N.º 837. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18235/0002629>.
- Castillo, L. 2020. El Impuesto al Patrimonio en Colombia. Informe de consultoría. Documento mimeografiado.
- Comisión Europea. 2019. Bruselas Questions and Answers on the Report on Investor Citizenship and Residence Schemes in the European Union. Hoja informativa, 23 de enero de 2019. Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_19_527.
- Corbacho, A., V. Fretes Cibils y E. Lora (Eds.). 2013. Recaudar no basta: Los impuestos como instrumento de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/recaudar-no-basta-los-impuestos-como-instrumento-de-desarrollo>.
- El Comercio*. 2021. Bolivia recauda USD 22,9 millones por el Impuesto a Grandes Fortunas. *El Comercio*. 1 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/mundo/bolivia-recaudacion-impuesto-grandes-fortunas.html>.
- G20 (Grupo de los Veinte). 2009. Cumbre de Londres - Declaración de los líderes. 2 de abril de 2009. Disponible en: https://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pdf/g20_040209.pdf.
- Google Trends. 2022. Tendencia de búsqueda del término *wealth tax* (impuesto sobre la riqueza). Mountain View, CA: Google.
- Grigoli, F. y A. Robles. 2017. Inequality Overhang. Documento de Trabajo No. 2017/076, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2017/03/28/Inequality-Overhang-44774>.
- Hansson, Å. 2010. Is the Wealth Tax Harmful to Economic Growth? *World Tax Journal*, 2(1): 19-34.
- ISORA (International Survey on Revenue Administration). 2022. International Survey on Revenue Administration 2020 y 2021. Washington, D.C.: FMI.
- Johannesen, N. y G. Zucman. 2014. The End of Bank Secrecy? An Evaluation of the G20 Tax Haven Crackdown. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1): 65-91.
- Latindadd (Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social). 2021. Impuestos a la riqueza y grandes fortunas en América Latina. Disponible en: <http://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2021/09/Impuestos-a-la-riqueza-y-grandes-fortunas-en-America-Latina.pdf>.

- Malax-Echevarría, A. H. 2021. El impuesto a la riqueza, una realidad en Argentina. *El País*, 12 de enero de 2021. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2021/01/11/3500_millones/1610370337_561344.html.
- Marcel Cullell, M. 2022. Reforma Tributaria: Hacia un Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social. Dirección de Presupuestos - Ministerio de Hacienda. Santiago de Chile: Ministerio de Hacienda. Disponible en: <https://hdl.handle.net/11626/18700>.
- McDougall, M. 2022. HMRC to publish estimates of UK offshore tax evasion. *Financial Times*, 15 de julio de 2022. Disponible en: <https://www.ft.com/content/00e7a52d-d85e-467c-b287-5d592b37035c>.
- Naciones Unidas. 2022. Reduce inequality within and among countries. Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. División de Estadística de las Naciones Unidas. Nueva York, NY: Naciones Unidas. Disponible en: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/goal-10/>.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2009. Summary of Outcomes of the Meeting of the Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Held in Mexico on 1-2 September 2009. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/43610626.pdf>.
- , 2018. The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD. Estudios de política fiscal No. 26, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. París: OCDE. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264290303-en>.
- , 2020a. Revenue Statistics 2020. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/8625f8e5-en>.
- , 2020b. Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/68739b9b-en-es>.
- , 2022. Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales Transparencia Fiscal en América Latina 2022: Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este. París: OCDE. Disponible en: <https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/Transparencia-Fiscal-en-America-Latina-2022.pdf>.
- OCDE, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias) y BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2022. Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/58a2dc35-en-es>.
- O'Reilly, P., K. Parra Ramírez y M. Stemmer. 2019. Exchange of Information and Bank Deposits in International Financial Centers. Documento de Trabajo sobre Tributación No. 26. París: OCDE. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/025bfebe-en>.

- Ostry, J., A. Berg y C. Tsangarides. 2014. Redistribution, Inequality, and Growth. Staff Discussion Note 14/02. Washington, D.C.: FMI. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>.
- Omartian, J. 2017. Do Banks Aid and Abet Asset Concealment: Evidence from the Panama Papers [Disertación]. Chapel Hill, NC: University of North Carolina. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2836635>.
- Piketty, T. 2014. *Capital in the Twenty-First Century*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pineda, E., C. Pessino, A. Rasteletti y R. Nicaretta. 2021. ¿Puede un impuesto a la riqueza reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe? *Recaudando Bienestar*, 5 de abril de 2021. [Texto de blog]. Disponible en: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/puede-un-impuesto-a-la-riqueza-reducir-la-desigualdad-en-america-latina-y-el-caribe/>.
- Quesada, J. D. 2022. José Antonio Ocampo: “Para crecer tenemos que trabajar mano a mano con las personas de altos ingresos, con los más ricos”. *El País*, 9 de julio de 2022. Disponible en: <https://elpais.com/america-colombia/2022-07-09/jose-antonio-ocampo-para-crecer-tenemos-que-trabajar-mano-a-mano-con-los-ricos.html>.
- Romano, Á. 2020. Informe sobre la imposición al Patrimonio en Uruguay. Informe de consultoría. Documento mimeografiado.
- Sáez, E. y G. Zucman. 2019. *The Triumph of Injustice. How the Rich Dodge Taxes and How to Make Them Pay*. Londres: W.W. Norton & Company.
- Salim, J. 2020. El Impuesto a los Bienes Personales y el Aporte Solidario en Argentina. Informe de consultoría. Documento mimeografiado.
- Senate Democratic Caucus. 2022. Summary: Closing Tax Loopholes in the Inflation Reduction Act of 2022. Disponible en: https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/summary_closing_tax_loopholes_in_the_inflation_reduction_act_of_2022.pdf.
- Tax Policy Associates. 2022. Tax Policy Associates report: UK taxpayers have £570bn in tax haven accounts, and HMRC has no idea how much of this reflects tax evasion. *Tax Policy Associates*, 27 de mayo de 2022. Disponible en: <https://www.taxpolicy.org.uk/2022/05/27/crs-evasion/>.
- Weisbach, D. 2014. The Use of Neutralities in International Tax Policy. Documento de Trabajo No. 697, Coase-Sandor Institute for Law & Economics. Chicago, IL: University of Chicago. Disponible en: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2383&context=law_and_economics.
- Wilford, A. 2021. Warren’s Recycled Wealth Tax Plan Suffers from all the Same Faults as Previous Versions. *National Taxpayers Union Foundation*, 1 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.ntu.org/foundation/detail/warrens-recycled-wealth-tax-plan-suffers-from-all-the-same-faults-as-previous-versions>.

WIR (World Inequality Report). 2022. World Inequality Report 2022. Paris: World Inequality Lab, Paris School of Economics. Disponible en: <https://wir2022.wid.world/>.

Zucman, G. 2013. The Missing Wealth of Nations: Are Europe and the U.S. net Debtors or net Creditors? *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3): 1321-64.

----- . 2014. Taxing across Borders: Tracking Personal Wealth and Corporate Profits. *Journal of Economic Perspectives*, 28(4): 121-48. Disponible en: <https://gabriel-zucman.eu/files/Zucman2014JEP.pdf>.

Anexo: Problemas prácticos que plantea el diseño de un impuesto sobre el patrimonio neto⁶⁰

El diseño y la aplicación de un impuesto al patrimonio exigen, como se indica en este informe, enfrentar una serie de problemas prácticos. En ese sentido, en este anexo se plantean y se responden algunas de las preguntas que podrían surgir al diseñar un impuesto al patrimonio.

i) ¿Es conveniente gravar el patrimonio empresarial de no residentes?

La base imponible de los impuestos al patrimonio de residentes incluye sus participaciones en actividades empresariales. Si no se aplicaran en “cabeza de empresa” quedarían sin gravar los patrimonios radicados en el país de los no residentes y no habría equidad horizontal a nivel de la inversión. Tributar en cabeza de empresa asegura la neutralidad de importación del capital (*capital import neutrality*), según la cual todas las inversiones realizadas en un país deben pagar la misma tasa marginal de imposición, al margen de la residencia del inversor (Weisbach, 2014). Por ejemplo, en Uruguay, las empresas pagan el 1,5% por su patrimonio, sean sus propietarios residentes o no, pero estas participaciones no se incluyen en la base imponible de los propietarios. De esta forma, los propietarios pagan la misma tasa, sin importar su país de residencia. Si el objetivo fuera introducir elementos de equidad (progresividad), la cuota empresarial debería incluirse en la declaración personal y los pagos efectuados por la empresa deberían acreditarse como un adelanto del gravamen. En este caso, la ganancia en equidad vertical tiene como contraparte que lesiona la neutralidad entre dueños residentes y no residentes.

Por otra parte, la exoneración de los patrimonios empresariales se justifica como un modo de incentivar la inversión en activos productivos, aunque el aspecto adverso es que impacta de manera negativa sobre la progresividad y abre oportunidades de evasión. Los contribuyentes pueden transferir, con relativa facilidad, una fracción de su riqueza en inmuebles, cuentas bancarias y otros activos gravados a la masa de activos empresariales exentos. Esto obliga a introducir reglas para prevenir este abuso, lo cual dificulta el control y la administración del impuesto.

Ahora bien, si la decisión es no gravar el patrimonio empresarial, el impuesto debería aplicarse, al menos, sobre los inmuebles a nivel de la empresa. En este caso, los residentes no los incluirían en su patrimonio personal. La imposición sobre los inmuebles se justifica porque recauda sobre el aumento de valor que estos capturan de las mejoras en la infraestructura pública (caminería, aeropuertos, iluminación, salubridad, etc.). Tiene, en cierto sentido, la naturaleza de las cargas por uso (*user charge*). Desde este punto de vista, no existe razón alguna para gravar los inmuebles personales y exonerar los empresariales.

⁶⁰ Esta sección se basa en OCDE (2018) y Barreix y Roca (2021), donde se encuentra una muy rigurosa recopilación de los problemas de diseño del Impuesto al Patrimonio.

ii) ¿A quién gravar? ¿Solo a los estratos socioeconómicos más ricos o también a los sectores de ingresos medianos altos?

Esta es una pregunta de economía política que es necesario responder antes de comenzar a diseñar el impuesto al patrimonio. Una vez respondida, el instrumento más idóneo para establecer el objetivo de los contribuyentes a los que se desea gravar es el mínimo no imponible. Cabe resaltar que el mínimo no imponible, incluso con una tasa uniforme, es suficiente para que el impuesto sea progresivo. No obstante, cuanto más alto sea el mínimo no imponible, menor será la tasa media efectiva de los contribuyentes alcanzados por el impuesto. Por lo tanto, si lo que se pretende es gravar solo a los individuos de mayor patrimonio, un mínimo imponible alto debería ir acompañado de tasas marginales crecientes para lograr una mayor progresividad y un impacto redistributivo más amplio.

iii) ¿Alcance territorial o base mundial para las personas físicas residentes?

En su diseño más habitual, el impuesto al patrimonio grava por obligación personal el patrimonio de los residentes en el país y en el exterior, y por obligación real el patrimonio de los no residentes en el país. Este diseño implica, por lo tanto, una combinación de tributación mundial (para los residentes) y tributación territorial (para los no residentes).

Existen varios argumentos favorables a gravar el patrimonio de los residentes en el país y en el exterior. En primer lugar, la suma de ambos refleja mejor su capacidad contributiva que la sola consideración del patrimonio poseído en el país. En segundo lugar, no gravar el patrimonio que se encuentra fuera del país genera inequidad horizontal respecto de los contribuyentes que tienen el (mismo) patrimonio en el país. Por último, exonerar el patrimonio que se encuentra fuera del país crea un incentivo a la deslocalización de activos en el exterior (en particular, hacia jurisdicciones de baja o nula tributación).

El intercambio automático de información entre jurisdicciones respecto del beneficiario final de la propiedad (en los términos exigidos por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información) aún no ha sido acordado y resulta fundamental para el control de este diseño. Por otra parte, algunos países desarrollados y en desarrollo están tratando de reducir los requisitos para la obtención de la residencia fiscal, de dos a cuatro meses, en vez de los 6 meses que se aplican generalmente. En ese sentido, si no se utilizan criterios más complejos para definir la residencia, distintos del tiempo (como contar con propiedades inmuebles, formar parte de empresas locales, tener intereses personales, etc.), la posibilidad de gravar el patrimonio de residentes se dificulta, sobre todo de los activos localizados en el exterior. Por último, cabe notar que la tributación mundial del patrimonio de los residentes puede implicar doble tributación y, por lo tanto, exige la inclusión de normativa apropiada para evitarla.

iv) ¿Qué exoneraciones se deben admitir?

Existen argumentos razonables en favor de exonerar una serie de activos. No obstante, en cualquier caso, se recomienda que la base imponible del impuesto al patrimonio sea lo más amplia posible para evitar distorsiones en las decisiones de ahorro e inversión, problemas de inequidad horizontal y oportunidades de evasión. Los ahorros para pensiones están exonerados en la inmensa mayoría de los países que aplican o han aplicado un impuesto al patrimonio. La exoneración se justifica desde un punto de vista

social, porque es deseable que la persona ahorre en su vida activa y cuente con fondos para financiar su consumo al final de la etapa laboral, y desde un punto de vista práctico, porque los fondos que se gravarían no están bajo el control del contribuyente y, por lo tanto, no puede realizarlos para pagar el impuesto. Otras exoneraciones frecuentes son:

- La vivienda principal, con el objetivo de no gravar a la clase media, cuyo patrimonio está constituido, básicamente, por la vivienda. Por lo general, se establece un límite a la cuantía de la exención.
- La tierra de pequeños productores, pues se argumenta que no genera los ingresos suficientes para pagar el impuesto al patrimonio. Las exoneraciones de superficies de mayor valor no hacen sentido económico, ya que la tierra, un factor de producción cuasi fijo, absorbe las externalidades positivas de los proyectos cercanos, en especial, los de infraestructura pública, como las obras viales.
- Las acciones de compañías que no cotizan en bolsa o cuyo valor no lo fija el fisco, las obras de arte y las joyas, por las dificultades que supone su valuación. En caso de ser gravadas, estas empresas determinan su patrimonio por valor fiscal establecido en la normativa. Como en el Impuesto sobre la Renta de Sociedades, existen argumentos favorables a la aplicación de reducciones de la carga tributaria a las empresas que cotizan en bolsa, con objeto de favorecer el desarrollo de los mercados locales de capitales. En la imposición a la renta, la evidencia no muestra impactos positivos que justifiquen la excepción, ya que hay otros factores mucho más relevantes como el tamaño y la profundidad del mercado, la institucionalidad del mercado financiero, etc.

El último punto, y quizás el más relevante, se refiere a que estas exoneraciones a las empresas y otras similares han reducido de forma significativa la base imponible del impuesto al patrimonio en los países de la región y lo han convertido en otro impuesto a la propiedad inmueble, que se superpone a los impuestos subnacionales sobre estos bienes. Cabe resaltar, una vez más, que el modo más razonable de acertar en el establecimiento de la capacidad contributiva que se debe gravar no es aplicar exoneraciones, sino fijar el mínimo no imponible. Si es lo suficientemente alto, la mayoría de las exoneraciones son innecesarias, en particular las que se conceden por motivos de equidad.

v) Es correcto admitir la deducción de deudas en el patrimonio neto, pero es preciso notar que abre oportunidades de evasión

El patrimonio neto (activos menos deudas) constituye un mejor indicador de la capacidad contributiva (la riqueza) que los activos y, por lo tanto, parece acertado admitir la deducción de deudas. Sin embargo, conviene advertir que este hecho abre oportunidades de evasión. Por ejemplo, los contribuyentes tienen el incentivo de endeudarse e invertir en activos exonerados. Si, como suele suceder, la legislación dispone que solo son deducibles las deudas contraídas para adquirir activos gravados, los contribuyentes disponen de un incentivo para invertir parte de su ahorro en activos exentos y financiar la compra de activos gravados mediante deuda. Este es un caso similar al que se observa en el tratamiento diferencial de deuda y capital que genera arbitraje en la imposición a la renta empresarial (*debt bias*).

vi) Los problemas de valuación

La existencia de mercados poco profundos y líquidos (es decir, con pocas transacciones) hace muy difícil la valuación de determinados activos. Este problema es más relevante en ALC, donde el porcentaje de empresas que cotizan en bolsa es bajo y los valores catastrales suelen estar desactualizados. La dificultad se agudiza cuando se considera importante que los activos gravados sean valuados de modo regular, lo cual incrementa los costos de cumplimiento y de administración del impuesto. En un intento de solucionar este problema, en algunos casos se ha decidido mantener el valor del patrimonio neto gravable del contribuyente por un período de dos a tres años. Colombia, por ejemplo, aplica esta valuación “estática”. En rigor, este país buscó evitar una reducción artificial de la base imponible, hasta el punto de desconocer su disminución incluso en los casos en que se ha producido la venta de un activo.

vii) Problemas de liquidez al pagar el impuesto

La propiedad de un activo no implica la posibilidad de generar rendimientos suficientes para hacer frente al pago del Impuesto al Patrimonio. Este hecho se agrava en el caso de mercados de baja liquidez, como los que abundan en las economías de los países en desarrollo. Es decir que en algunos casos pueden surgir problemas de liquidez para cumplir, en tiempo y forma, la obligación de pago del impuesto al patrimonio.

Una de las alternativas para evitar estas situaciones es admitir el diferimiento del pago del impuesto hasta la venta del activo. No obstante, como esta opción incentiva la postergación de la venta, lo cual produce el denominado efecto de bloqueo (*lock-in effect*), se considera mejor otorgar al contribuyente una facilidad de pago en varias cuotas, a muy bajas tasas de interés y con indexación de la deuda. Esta solución suele aplicarse en la tributación a herencias y donaciones.

viii) Oportunidades de evasión del impuesto

Uno de los problemas principales del impuesto al patrimonio es que debe enfrentar múltiples posibilidades de evasión. En este sentido, se ha comentado la oportunidad para disminuir la carga del impuesto que representan la exoneración de los activos empresariales y la deducción de deudas.

Una de las estrategias más frecuentes para evadir el impuesto al patrimonio deriva de la utilización de fideicomisos, en general para establecer una separación entre los derechos sobre los ingresos de un activo y los derechos sobre la propiedad misma de este activo. Una solución a este problema podría ser la que adoptaron España y Francia, donde tratan los fideicomisos como sociedades transparentes (*see-through entities*), lo cual obliga legalmente al fideicomisario a identificar al fideicomitente y/o a los beneficiarios, por medio de la fijación de una asignación proporcional de los activos gravados a los anteriores.

Por su parte, los avances en el intercambio de información respecto del beneficiario final resultan claves para evitar la evasión del impuesto mediante la localización de activos en jurisdicciones de baja o nula tributación.

ix) Operación conjunta con el Impuesto sobre la Renta

Podría considerarse el impuesto al patrimonio neto como el gravamen a un mínimo de rendimiento del capital (neto) invertido a nivel empresarial y/o que, por razones de diseño, es imposible gravar la renta con eficacia. En tal caso, se podría tomar en cuenta la experiencia de Uruguay, donde se admite el crédito de un porcentaje del impuesto patrimonial como pago del monto que se debe abonar por Impuesto sobre la Renta. Este mecanismo de alivio no ha sido utilizado en el tributo a nivel personal debido, básicamente, a la necesidad de gravar el impuesto en cabeza de empresa, tal como se expresa en el punto i) de este anexo.