

EL ROL DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS EN LOS PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

ERIC M. ZOLT⁽¹⁾

Abogado

Director del Programa Tributario Internacional
de la Facultad de Derecho de Harvard.

SUMARIO

- I. Introducción. - II. Objetivos de los sistemas tributarios: 1. Elevar los ingresos para financiar las operaciones del gobierno; 2. Ayudar a la redistribución de la riqueza o renta; 3. Fomentar ciertas actividades mediante el uso de medidas tributarias favorables; 4. ¿Cuáles son las consideraciones al escoger entre los diferentes objetivos? - III. Criterios para Evaluar los Impuestos: 1. Eficiencia; 2. Igualdad; 3. Facilidad administrativa; 4. Escoger entre los diferentes criterios. - IV. Nivel Total de Impuestos. - V. Uso Relativo de los Diferentes Instrumentos Tributarios: 1. Diferentes tipos de impuestos; 2. Si existen muchos impuestos, ¿cómo determinar una combinación relativa? - VI. Efectividad de los Instrumentos Tributarios en la Redistribución de la Riqueza o la Renta: 1. Diferentes instrumentos tributarios; 2. Costos y beneficios de utilizar los impuestos en la redistribución. - VII. Efectividad de las Medidas Tributarias Particulares en la Reducción de la Carga Tributaria de los Pobres: 1. Impuesto a la Renta de Personas Naturales; 2. Impuesto al Valor Agregado. - VIII. Conclusión

I. INTRODUCCIÓN

Este documento examina los aspectos referidos al diseño de sistemas tributarios para los países en desarrollo. Los impuestos desempeñan un rol importante en el diseño de estrategias para reducir la pobreza. Las siguientes seis preguntas pueden servirnos para considerar a los impuestos como parte integral de un programa de reducción de la pobreza:

1. ¿Cuál es el rol de un sistema tributario?
2. ¿Qué criterios pueden emplear los elaboradores de políticas al evaluar los sistemas tributarios en general y los instrumentos tributarios específicos en particular?
3. ¿Qué factores deberían considerar los elaboradores de políticas al determinar el nivel total de impuestos?
4. ¿Qué factores deberían considerarse al determinar el uso relativo de los diferentes instrumentos tributarios?
5. ¿Qué tan efectivos son los diferentes instrumentos tributarios en la redistribución de la riqueza o renta en la sociedad?
6. Al diseñar los diferentes instrumentos tributarios, ¿qué tan efectivas son las medidas tributarias particulares en la reducción de la carga tributaria de los pobres?

No existe una respuesta clara o definitiva para todas estas preguntas. La discusión en este módulo intenta identificar los factores que pueden ayudar en la búsqueda de respuestas a las mismas.

(1) Título Original "The Role of Tax System in Poverty Reduction Programs". La traducción, con la debida autorización del autor, ha sido realizada por la Dra. Luz María Pedraza, con la colaboración de Thomas Thorneike. Agradecemos a la Dra. Pedraza por su valiosa ayuda y a Thomas Thorneike por la obtención de la autorización para la publicación del presente trabajo.

Antes de centrarnos en estas preguntas, debe tenerse en cuenta tres aspectos adicionales. En primer lugar, es importante que los gobiernos consideren los programas tributarios y los programas de gasto en conjunto. Al examinar asuntos tan importantes como el nivel total de impuestos y el tamaño del sector público, o la carga tributaria total sobre un grupo específico, o la progresividad o regresividad de un impuesto específico (como los impuestos de seguridad social), es necesario considerar tanto el costo que se impone como los beneficios recibidos.

En segundo lugar, puede ser útil relacionar estas preguntas con otros temas importantes, tales como la arquitectura fiscal de un país y el nivel de cumplimiento tributario en un país. La discusión sobre arquitectura fiscal es crucial para identificar la capacidad de ingresos de diferentes tipos de impuestos en base a las características de un país específico. No existe un solo sistema tributario para todos. La arquitectura fiscal presenta una serie de alternativas que los elaboradores de políticas pueden considerar para elevar los ingresos para financiar las operaciones del gobierno. Las consideraciones sobre cumplimiento tributario influyen en los elaboradores de políticas al diseñar las políticas fiscales. En muchos países, los problemas de la administración tributaria influyen fuertemente en la política fiscal. La estructura de la economía de los países en desarrollo hace difícil la recaudación de ciertos impuestos. Las consideraciones de cumplimiento tributario ayudan a identificar las limitaciones de los diversos tipos de impuestos y sirven de guía en el diseño de los diferentes instrumentos tributarios.

Finalmente, los países ya no pueden diseñar, de manera efectiva, sus sistemas tributarios en forma aislada. El creciente movimiento de capital y trabajo requiere que los elaboradores de políticas tengan en cuenta los sistemas tributarios de otros países. La globalización y las reducidas barreras comerciales amenazan a dos fuentes principales de ingreso fiscal en los países en desarrollo: los impuestos al comercio y los impuestos a la renta de personas jurídicas. El reto que afrontan muchos países es reemplazar esas fuentes de ingreso perdidas por impuestos que no graven a los pobres de manera desproporcionada.

II. OBJETIVOS DE LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

Los sistemas tributarios pueden tener muchos objetivos distintos. Tres objetivos comunes son: (i) elevar los ingresos para financiar las operaciones del gobierno; (ii) ayudar a la redistribución de la riqueza o renta; y, (iii) fomentar o dejar de fomentar ciertas actividades mediante el uso de medidas tributarias.

1. Elevar los ingresos para financiar las operaciones del gobierno

Los impuestos existen, en primer lugar, para incrementar el dinero destinado al financiamiento de las operaciones del gobierno. La historia de todos los sistemas tributarios se basa en la necesidad de obtener fondos suficientes para pagar los servicios del gobierno. En muchos países, los altos incrementos en las tasas impositivas o la adopción de nuevos impuestos, por lo general, pueden ir unidos a incrementos en las actividades del gobierno, sobretodo en las actividades militares.

Existen muchas consideraciones al elegir los niveles impositivos totales. Los gobiernos, por lo general, financian los programas de gasto ya sea recaudando ingresos fiscales o emitiendo deuda. La demanda de servicios gubernamentales suele incrementarse con el crecimiento económico. En las democracias participativas, el tamaño de los programas de gastos gubernamentales refleja los deseos de los

electores. Los programas de gastos comunes incluyen programas de salud y bienestar, gastos de defensa, seguridad social, e intereses y pago del principal de la deuda del gobierno.

Bajo este punto de vista, el rol del sistema tributario es simplemente elevar los ingresos. La cantidad de ingresos está relacionada con el nivel de los servicios del gobierno. Para aquellos países con otras fuentes de ingresos significativas aparte de los impuestos, el gobierno puede financiar sus operaciones sin depender tanto del ingreso fiscal actual. Para los países que adquieren préstamos para financiar los servicios del gobierno, el ingreso fiscal actual y futuro será necesario para pagar la deuda.

2. Ayudar a la redistribución de la riqueza o renta

Las economías de mercado suelen generar distribuciones muy sesgadas de la riqueza y las rentas. A pesar de que la visión convencional era que las economías pobres tendrían menos desigualdad que las economías más ricas, muchos países pobres presentan la distribución de recursos más desigual del mundo. La redistribución puede ser conveniente por razones de igualdad social y para fomentar la democracia participativa. Los impuestos redistribuyen los recursos reduciendo la riqueza y la renta de los ricos y transfiriendo fondos directa o indirectamente a los pobres.

Tal como se discute en el numeral 2) de la sección VI, la redistribución a través de la imposición tributaria origina costos económicos. Por lo general existe un intercambio entre la distribución de la renta y el desempeño económico. Por ejemplo, las tasas de impuesto a la renta altamente marginales pueden ser convenientes por razones de equidad, pero pueden crear distorsiones y reducir la producción total. Las tasas de impuesto a la renta altamente marginales pueden crear incentivos para reducir el esfuerzo de trabajo o pueden hacer que la renta y el capital sean llevados fuera del país para evitar la imposición tributaria.

Los países difieren en su capacidad para concentrarse en impuestos específicos y programas de gasto específicos para contribuir a la redistribución. Las diferencias se generan por una serie de factores políticos, económicos y administrativos. Además, el creciente movimiento de trabajo y capital hará más difícil para todos los países el uso del sistema tributario para redistribuir la renta y la riqueza.

Una pregunta clave en este documento es si los impuestos deberían ser parte de un sistema de redistribución o si la redistribución debería lograrse mediante programas de gasto (por ejemplo, programas de educación, salud, bienestar, y capacitación y empleo). Para muchos países puede ser conveniente incrementar los fondos de la manera más efectiva y eficiente posible sin considerar demasiado o sin tener en cuenta para nada los aspectos de equidad y afrontar los problemas de redistribución a través de los programas de gasto.

3. Fomentar ciertas actividades mediante el uso de medidas tributarias favorables

Los elaboradores de políticas pueden usar el sistema tributario para fomentar o dejar de fomentar ciertas actividades. Por ejemplo, los impuestos pueden usarse para corregir fallas en el mercado, tales como las externalidades positivas o negativas. Las externalidades existen cuando los precios del mercado no reflejan todos los beneficios o costos asociados a una actividad. La externalidad negativa clásica es la

contaminación. Las compañías que contaminan afectan el bienestar de otras, por lo general de una forma que está fuera del mecanismo del mercado.

La presencia de externalidades podría generar distintos tipos de medidas por parte del gobierno. El gobierno podría regular la actividad dictando normas de conducta y sanciones por incumplimiento. Podría establecer derechos a la propiedad claros, para que todas las partes afectadas se reúnan y negocien de manera que todas sean responsables de los costos y beneficios de sus actividades. Otra alternativa sería utilizar el sistema tributario como una herramienta para corregir las externalidades. Un impuesto a la contaminación podría corregir la falla del mercado haciendo que las compañías que contaminan asuman el costo de la contaminación. Además, los impuestos selectivos al consumo del tabaco, el alcohol y la gasolina para los vehículos motorizados pueden tratar de reducir el uso de estos productos imponiendo costos adicionales que reflejen algunos o todos las externalidades generadas por los mismos.

Aparte de las fallas del mercado, los elaboradores de políticas podrían utilizar el sistema tributario para fomentar o dejar de fomentar ciertas actividades. Los países utilizan las medidas tributarias para fomentar la formación de familias más numerosas, ahorros de jubilación, inversión de capital, propiedad de casas, y otras actividades que pueden o no tener elementos de fallas de mercado. Los elaboradores de políticas pueden optar entre subsidiar la actividad directamente por medio de donaciones y otros programas o indirectamente a través del sistema tributario. Muchos países utilizan el presupuesto de "gasto tributario" para asumir los costos de las medidas tributarias que se utilizan para promover objetivos no tributarios.

4. ¿Cuáles son las consideraciones al escoger entre los diferentes objetivos?

Todos los sistemas tributarios comparten los mismos objetivos. Lo que difiere es la importancia dada por los elaboradores de políticas a los diferentes objetivos. En algunos países, elevar los ingresos es la mayor preocupación. En otros países, reducir la desigualdad puede justificar una reducción sustancial en los ingresos fiscales. Finalmente, la importancia de ciertos objetivos no tributarios pueden producir el uso intensivo del sistema tributario con fines instrumentales.

Lo que también difiere es la capacidad de los sistemas tributarios en los distintos países para lograr los objetivos. Proporcionar incentivos tributarios a través del sistema de impuesto a la renta para vivienda, salud o gastos de jubilación puede no ser muy exitoso si sólo un porcentaje relativamente pequeño de la población paga impuesto a la renta. Igualmente, tratar de utilizar el sistema tributario para redistribuir la renta puede tener una utilidad limitada donde los impuestos a la renta juegan un pequeño rol en el incremento de los ingresos y la administración tributaria no es suficiente para prevenir los altos niveles de evasión fiscal.

III. CRITERIOS PARA EVALUAR LOS IMPUESTOS

Esta sección revisa los tres criterios comunes para evaluar tanto los impuestos específicos como los regímenes tributarios completos. Puede ser más fácil describir los criterios de eficiencia, igualdad y factibilidad administrativa que aplicarlos en circunstancias específicas.

1. Eficiencia

La eficiencia en las discusiones tributarias tradicionalmente se ha centrado en la neutralidad. El sistema tributario debería interferir lo menos posible en las decisiones

económicas. Un sistema tributario neutral mejorará la asignación de recursos en la sociedad minimizando la pérdida de "peso muerto" en las distorsiones. Las distorsiones se producen de diversas maneras: un cambio en la selección de los productos, una elección entre el trabajo y el placer, o una elección entre el consumo presente y futuro. Los economistas se centran en tres efectos diferentes para examinar las distorsiones: el efecto de la renta, el efecto de sustitución, y el efecto financiero. El efecto de la renta se genera debido a que los impuestos reducen la cantidad de recursos disponibles de un individuo. El efecto de sustitución se produce cuando los individuos cambian sus conductas optando por actividades no gravadas en lugar de actividades gravadas, o por actividades mínimamente gravadas en lugar de actividades altamente gravadas. El efecto financiero surge cuando los contribuyentes cambian la organización o estructura de sus actividades debido a los impuestos.

Con la posible excepción de un impuesto *per cápita* de suma alzada, todos los impuestos se distorsionan frente a alguien o algo. Los impuestos a la renta reducen los alicientes para trabajar y los impuestos al ahorro y consumo reducen los alicientes para gastar, así como para trabajar. Aún si eliminamos las distorsiones tributarias, no queda claro, dadas otras distorsiones en la economía, que realmente estamos mejorando la asignación de recursos en la sociedad. Una respuesta a un mundo en el que las condiciones del mercado no se ajustan a un modelo de competencia perfecta es buscar acercarse lo más que se pueda al modelo ideal. Los economistas, no obstante, reconocen que hacer una economía no competitiva más competitiva no garantiza una mejor asignación de recursos. La "teoría del segundo mejor" sostiene que a menos que un mercado cumpla con todas las condiciones de competencia perfecta, corregir una imperfección en el mercado no necesariamente acerca a la economía a la asignación de recursos óptima.

La eficiencia también puede significar más que simplemente eliminar las distorsiones o imposición "neutra". Mientras lo común ha sido buscar reformas tributarias para "nivelar el campo de juego", en muchos países el centro de atención ha pasado a ser el uso del sistema tributario para "dar rienda suelta al potencial económico del país." Algunos reformistas defienden el uso del sistema tributario para incrementar la formación de capital y mejorar la competitividad internacional. El giro hacia los impuestos al consumo, apartándose de los impuestos a la renta, es para reducir la carga tributaria sobre la renta proveniente del capital. Mientras que un enfoque de los esfuerzos de reforma tributaria es reducir la disparidad entre las tasas impositivas efectivas sobre distintos tipos de actividades comerciales, otro enfoque se centra en el nivel global de la imposición sobre la renta proveniente del capital.

2. Igualdad

2.1 Equidad horizontal y vertical

Tradicionalmente, los académicos tributarios han definido la igualdad en términos de equidad horizontal y vertical. La equidad horizontal requiere que en circunstancias similares se pague la misma cantidad de impuestos. Para asignar la obligación tributaria, la equidad horizontal se basa en alguna noción de capacidad de pago. La equidad vertical requiere diferencias "adecuadas" entre los contribuyentes en diferentes circunstancias económicas.

Superficialmente, ambos conceptos tienen características intuitivas. Los que tienen la misma capacidad de pago deberían tener la misma obligación tributaria. Igualmente, tiene mucho sentido que exista diferencias adecuadas para los

contribuyentes en diferentes situaciones. Desafortunadamente, ambos conceptos pueden tener una utilidad limitada en los debates sobre política fiscal.

El concepto de equidad horizontal ha sido considerado incompleto, inútil y derivativo. Por ejemplo, un impuesto a la renta puede cumplir completamente los requisitos de la equidad horizontal sólo si asumimos que los individuos tienen gustos idénticos y un solo tipo de capacidad o renta. Una vez que dejemos que las preferencias varíen y se establezcan distintos tipos de capacidad o renta, entonces sólo un impuesto basado en la capacidad de un individuo para obtener ingresos, en lugar de ganancias reales, puede efectivamente producir una imposición igual para aquellos en posiciones iguales. Además, el concepto de equidad horizontal puede ser incompleto en la medida en que sólo se concentra en un período corto, como un año, o no considera el impacto de todos los impuestos, o ignora la prestación de servicios gubernamentales u otros beneficios. El concepto de equidad horizontal puede que tampoco sea útil a menos que determinemos qué diferencias son importantes y por qué estas diferencias justifican un tratamiento tributario diferente.

Igualmente, existe gran desacuerdo sobre la utilidad del concepto de equidad vertical y lo que constituye diferencias adecuadas en el tratamiento. Consideremos muchas concepciones posibles sobre igualdad. Para algunos, la igualdad puede significar que todos los individuos paguen la misma cantidad de impuestos. Así, se podría diseñar un sistema tributario que imponga un impuesto *per cápita* a cada individuo mayor de 18 años. La igualdad también puede significar que todos los contribuyentes paguen la misma tasa impositiva sobre sus rentas. En muchos países, la retórica del "impuesto fijo" o "impuesto de tasa única" tiene gran popularidad. Mientras que la mayoría de propuestas de tasa fija prefieren un umbral impositivo alto (banda tasa cero) antes que la imposición de la tasa fija, la noción de una tasa impositiva que se ajuste a todos, a muchos les parece una forma equitativa de determinar la obligación tributaria. Para otros, sin embargo, la igualdad implica que aquellos contribuyentes con mayores ingresos paguen un porcentaje más alto de sus ingresos en impuestos. A pesar de que la estructura de la tasa progresiva se basa en un concepto teórico agitado, ha sido la estructura de tasa de impuesto a la renta más común. Muchos se sienten atraídos por evaluar el impuesto en base a la "capacidad contributiva" con el resultado de que los ricos son más capaces de contribuir al financiamiento de las operaciones del gobierno.

2.2. Impuestos al consumo y a la renta.

Muchas propuestas de reforma tributaria traen nuevamente a la luz la pregunta de la relativa igualdad de los impuestos al consumo versus los impuestos a la renta. Los que proponen el impuesto al consumo cuestionan si algún sistema de impuesto a la renta puede ser justo. Existen muchas tendencias, en cierta forma relacionadas, respecto de estas posiciones. Uno de los enfoques tiene una visión social. La renta es lo que los individuos aportan a la sociedad; el consumo es lo que ellos toman de ella. Por lo tanto, si queremos una sociedad que siga creciendo y prospere, estaríamos mejor si graváramos el consumo en lugar de la renta. Un segundo enfoque considera el consumo como una mejor medida de la capacidad contributiva de un hogar. Debido a las grandes variaciones en los ingresos durante la vida de una persona o de un hogar, sería mejor utilizar el consumo como base de la imposición en lugar de la renta. Finalmente, los impuestos a la renta imponen tributos más altos en los hogares con ahorros más altos. Como tal, el sistema del impuesto a la renta sanciona a los que ahorran frente a los que consumen normalmente.

Los que proponen el impuesto a la renta sostienen que el incremento neto en la riqueza económica de una persona es mejor medida de la capacidad contributiva que el uso de su renta. Es decir, el que propone el impuesto a la renta diría que la persona que gana 1 millón de dólares y gasta 10 tiene mayor capacidad de pago que la persona que gana 10 y gasta 10. En cuanto al impuesto al consumo, ambos tendrían la misma carga tributaria mientras que en cuanto al impuesto a la renta, la primera persona tendría una mayor carga tributaria.

Algunos defensores del impuesto al consumo sostienen que el impuesto al consumo por sí solo no será adecuado si no grava tanto los ahorros de una persona como su consumo. No obstante, se discute que el impuesto a la renta no es la herramienta adecuada para gravar los ahorros. Una alternativa sería utilizar un impuesto al consumo para gravar el gasto y un impuesto a la riqueza para gravar los ahorros.

En pocas palabras, las discusiones sobre la igualdad en general, o la equidad horizontal y vertical, en particular, son, por sí mismas, de utilidad limitada. Simplemente diciendo que deberíamos acordar un tratamiento igual a los iguales, aporta muy poco a las discusiones sobre política fiscal. Necesitamos elegir un marco ético antes de hacer comparaciones –ya sea comparando a los iguales o haciendo comparaciones “adecuadas” entre los desiguales. Sin un marco tan fundamental no se puede evaluar la relativa igualdad de las diferentes propuestas o los diferentes regímenes tributarios. Tal vez lo mejor que podemos hacer es determinar las consecuencias de una propuesta o régimen, y luego evaluarlas en el contexto de las diferentes estructuras éticas.

2.3 Incidencia impositiva

Es importante distinguir entre aquellos que tienen la responsabilidad de pagar un impuesto en particular y aquellos que sufren la incidencia económica o carga del impuesto. El análisis de la incidencia impositiva reconoce que la carga tributaria recae sobre los individuos en sus roles como consumidores, productores y proveedores, no sobre las personas jurídicas u otras instituciones. El cálculo de la carga tributaria requiere hacer presunciones de incidencia en por lo menos cinco tipos de impuestos: impuestos a la renta personal, impuestos a la planilla, impuestos al consumo (incluyendo los impuestos selectivos), impuestos a la riqueza (incluyendo los impuestos a la propiedad), y los impuestos a la renta de las personas jurídicas.

Determinar la incidencia impositiva requiere un buen entendimiento de cómo operan los diversos mercados en una economía, especialmente la capacidad de los diferentes tipos de contribuyentes para trasladar el costo del impuesto a otros actores económicos. Quién asume realmente los impuestos depende de las relativas elasticidades de oferta y demanda de los consumidores y proveedores y otros factores. Si bien los economistas han hecho importantes avances en el cálculo de la incidencia impositiva, aún queda mucho por hacer, sobretodo en la determinación de la incidencia impositiva en los países en desarrollo.

Por ejemplo, aún no está claro quién asume el costo del impuesto a la renta de las personas jurídicas. Ya que las personas jurídicas son simplemente estructuras legales, el costo tributario debe recaer sobre las personas naturales. Como consecuencia del impuesto a las personas jurídicas, los accionistas (o todos los propietarios de capital) podrían recibir menores ganancias, los consumidores podrían pagar precios más altos, o los trabajadores podrían recibir menores salarios, o alguna combinación de todo lo anterior. Además, las consecuencias tributarias en el corto

plazo podrían diferir de las consecuencias a largo plazo.

Consideremos también el impuesto a la planilla. Los economistas por lo general asumen que el impuesto a la planilla es realmente asumido por los trabajadores independientemente de la división real entre los empleadores y los trabajadores en cuanto a la obligación de pagar el impuesto. Nuevamente, la incidencia depende de las elasticidades de la oferta y la demanda. Ya que la oferta de trabajo es relativamente inelástica, la mayoría o toda la carga tributaria recae en los trabajadores. En algunos casos, la imposición de un impuesto a la planilla podría tener efectos adicionales. El cambio en el salario después del pago del impuesto tendrá tanto efectos de renta como de sustitución en los trabajadores. Es posible que la oferta de trabajo pueda curvarse hacia atrás de manera que la tasa de salario pueda caer por debajo del monto del impuesto. En este caso, debido a la respuesta de la oferta adicional, los empleadores podrían realmente beneficiarse con la imposición de un impuesto al trabajo.

Los elaboradores de políticas piensan que es útil examinar la incidencia impositiva en los diferentes grupos de renta. Los impuestos o los sistemas tributarios se consideran "regresivos" si la carga recae con mayor peso sobre los grupos de bajos ingresos comparados con los grupos de altos ingresos, "progresivos" si la carga recae mayormente sobre los grupos de altos ingresos en comparación con los grupos de bajos ingresos, y "proporcionales" cuando la incidencia es uniforme para todos los grupos de ingresos.

Chu, Davoodi & Gupta, en *Income Distribution and Tax and Government Social Spending Policies in Developing Countries – Distribución de la Renta y Políticas Fiscales y de Gasto Social Gubernamental en los Países en Desarrollo* ("CD&G") revisan numerosos estudios de incidencia impositiva de los sistemas tributarios en los países en desarrollo. Encuentran que de 36 estudios sobre sistemas tributarios globales en 19 países diferentes, 13 estudios concluyeron que el sistema tributario era progresivo, 7 estudios concluyeron que el sistema tributario era proporcional, 7 estudios concluyeron que el sistema tributario era regresivo, y los demás estudios tuvieron resultados mixtos o efectos poco significativos. CD&G informan que en cuanto a los sistemas tributarios de renta, 12 de los 14 estudios eran progresivos y un estudio era regresivo, y uno tuvo un resultado mixto.

Otras dos consideraciones se agregan a la dificultad de tratar de determinar la carga tributaria tanto de los individuos como de los grupos de individuos de diferentes clases de renta. El primer factor es la necesidad de considerar la incidencia impositiva de un grupo de impuestos. Cuanto más diferentes los tipos de impuestos, más difícil es descifrar la incidencia impositiva de un impuesto en particular y los efectos acumulativos e interactivos del grupo total de impuestos.

En segundo lugar, un análisis completo de la incidencia requiere la consideración de todas las partes de las actividades del gobierno. Al examinar algunos impuestos específicos y sistemas tributarios como un todo, es importante considerar tanto los impuestos como los beneficios de los programas de gasto gubernamental. Por ejemplo, un análisis completo de la incidencia de un impuesto de seguridad social requiere cálculos de la incidencia del impuesto y los beneficios de jubilación proporcionados de acuerdo con el sistema de jubilación. Igualmente, tal como se establece en módulos posteriores, es útil comparar la incidencia impositiva de los individuos en diferentes clases de renta con los beneficios proporcionados bajo dichos programas de gasto gubernamental, tales como educación, salud y asistencia en vivienda.

2.4 Igualdad real y percibida

En todos los países, el sistema tributario puede dividirse en dos partes. Una parte del sistema tributario tiene tasas de cumplimiento tributario relativamente altas. Una parte importante del ingreso laboral puede estar sujeta a retención final o provisional, muchas formas de ingreso proveniente del capital pueden estar sujetas a retención o requerimientos de declaración de información, y muchas, pero no todas, las personas jurídicas medianas y grandes están sujetas a los requerimientos de declaración pública y llevan libros y registros precisos. Los contribuyentes operan en la economía "formal" y la diferencia entre la obligación tributaria estimada y los pagos reales de impuestos es relativamente pequeña.

Por el contrario, la segunda parte del sistema tributario tiene tasas de cumplimiento tributario relativamente bajas. Esta parte de la economía está comprendida por muchas pequeñas empresas que operan, al menos en parte, en la economía "informal". Aquí, la evasión fiscal es alta y los esfuerzos por hacer que este sector cumpla son difíciles y costosos. La administración tributaria carece de la información y los recursos para lograr que un amplio sector informal de la economía tribute efectivamente.

Cuando los gobiernos requieren ingresos fiscales adicionales, el enfoque común es elevar las tasas impositivas en la parte del sistema tributario donde las tasas de cumplimiento son altas. Esto contribuye a la desigualdad real y percibida del sistema tributario ya que las reformas incrementan las cargas tributarias de los contribuyentes con tasas de cumplimiento altas.

3. Factibilidad administrativa

Un objetivo importante de un buen sistema tributario es la factibilidad administrativa. Una parte de este objetivo es que el costo de cumplimiento del contribuyente y el costo de exigibilidad del gobierno sea lo más bajo posible. Una limitación común es que los sistemas tributarios deberían ser fáciles de entender, fáciles de cumplir y fáciles de hacerse cumplir. El costo del cumplimiento incluye la presentación de declaraciones de impuestos, remesa de impuestos, y costos de planeamiento tributario para minimizar o evadir impuestos. El costo de la exigibilidad incluye los recursos destinados a recaudar, auditar, servicios al contribuyente y otros costos de exigibilidad.

Numerosos factores contribuyen a la complejidad de los sistemas tributarios. La complejidad podría generarse por tener exenciones o normas especiales para diferentes contribuyentes, por adoptar normas subjetivas en lugar de normas objetivas para adecuarse a las características de contribuyentes específicos, o por tratar de elaborar normas que anticipen los abusos del contribuyente.

Muchos factores contribuyen a los retos de la administración tributaria. Entre ellos, el número de contribuyentes, el número de los diferentes impuestos, la existencia de un gran sector informal, un gran número de individuos que trabajan independientemente, la falta de libros y registros adecuados, bajos niveles de instrucción entre los contribuyentes, y el alto nivel de evasión fiscal.

4. Escoger entre los diferentes criterios

Los elaboradores de políticas en los diferentes países difieren en la importancia dada a la eficiencia, igualdad y factibilidad administrativa. Además, dentro de cada

país existen diferencias sustanciales entre los diferentes instrumentos tributarios y en el tiempo. En muchos aspectos del diseño tributario, pueden existir conflictos entre los criterios. Por ejemplo, permitir diversas deducciones personales en el sistema tributario de renta de las personas naturales (tales como deducciones de gastos médicos y pérdidas) puede ser conveniente por razones de equidad ya que permite una determinación más exacta de la capacidad de pago de un contribuyente. Sin embargo, las deducciones personales pueden crear dificultades administrativas significativas ya que las autoridades tributarias tratan de evitar las reclamaciones inadecuadas o deducciones exageradas por parte de los contribuyentes. Igualmente, tener una tasa preferencial baja para ciertos tipos de alimentos bajo un VAT (Impuesto al Valor Agregado) puede ser conveniente para enfrentar los problemas de regresividad, pero puede incrementar significativamente los costos administrativos.

IV. NIVEL TOTAL DE IMPUESTOS

La teoría económica ofrece poca orientación sobre la elección de los niveles totales de impuestos dado un cierto nivel de desarrollo económico. La mayoría de los estudios académicos se concentran en la estructura de un sistema tributario dado un requerimiento de ingreso fiscal en particular. Tal como se discutió anteriormente, no es posible separar el tema del nivel total de impuestos adecuado del nivel adecuado de gastos gubernamentales.

Los países varían ampliamente en el nivel total de imposición. La Tabla 1 adjunta (extraída de Vito Tanzi and Howell H. Zee, *Tax Policy for Emerging Economies: Developing Countries – Política fiscal para las Economías Emergentes: Países en Desarrollo*) utiliza el índice más común, los impuestos como un porcentaje del PBI, para comparar los niveles impositivos entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y para comparar a los países dentro de regiones específicas. El nivel promedio de ingreso fiscal para los países desarrollados fue de alrededor del 38% del PBI para el periodo 1995-1997. Por el contrario, el nivel promedio de ingreso fiscal para los países en desarrollo durante el mismo periodo fue sólo de alrededor del 18%.

**Tabla 1. Niveles Comparativos de Ingreso Fiscal, 1985-97
(en porcentaje del PBI)**

	1985 - 87	1995 - 97
Países de la OCDE 1/	36.6	37.9
América	30.6	32.6
Pacífico	30.7	31.6
Europa	38.2	39.4
Países en Desarrollo 2/	17.5	18.2
Africa	19.6	19.8
Asia	16.1	17.4
Medio Oriente	16.5	18.1
Hemisferio Occidental	17.6	18.0

Fuentes: Revenue Statistics (OCDE) Estadísticas de Ingresos (OCDE); y Government Finance Statistics (IMF) Estadísticas Financieras Gubernamentales (IMF)

1/ Excluye a la República Checa, Hungría, Corea, México y Polonia.

2/ Una muestra de 8 países africanos; 8 países asiáticos; 7 países del Medio Oriente; y 14 países del Hemisferio Occidental.

Existen numerosas técnicas y medidas para evaluar el sistema tributario de un país. Tanzi y Zee sostienen que se puede calcular un "impuesto hipotético en razón del PBI" aislando muchas variables independientes (tales como ingreso *per cápita*, participación en la producción agrícola, apertura de la economía, y proporción de abastecimiento de dinero al PBI) y comparando el desempeño tributario con el de países similares. Igualmente, la efectividad del sistema del VAT se puede determinar computando la "productividad del VAT", una medida que se centra en el ingreso del VAT como un porcentaje del PBI dividido entre la tasa del VAT. También es posible calcular el monto de diversos tipos de renta a partir de las cuentas de renta nacional y otras fuentes de datos. Esta información permite a los elaboradores de políticas calcular el ingreso fiscal potencial de los diferentes instrumentos tributarios, suponiendo diferentes tasas de cumplimiento. En todos estos casos, la utilidad y confiabilidad de estos cálculos dependen, naturalmente, de la calidad de los datos subyacentes.

Parte de la variación en los ingresos fiscales totales entre los países se explica por las diferentes demandas y gustos por los servicios gubernamentales. La demanda de servicios gubernamentales tiende a crecer con el ingreso *per cápita*. Los países, y posiblemente los residentes de los países, también pueden tener diferentes puntos de vista sobre cuestiones tan importantes como la prestación de educación, salud y beneficios de jubilación públicos versus los privados, y el tamaño y la calidad de las prestaciones gubernamentales de defensa, transporte y otros servicios. Estos son en principio asuntos políticos a los cuales los asesores tienen poco que aportar. Ya que los impuestos son el vehículo primario para financiar los servicios gubernamentales, se requieren impuestos más altos para financiar un nivel más alto de servicios gubernamentales.

Otra parte de la variación puede explicarse por las diferentes capacidades para imponer tributos. Tal como se discutió en el numeral III, la demografía y la estructura de la economía influyen significativamente en la capacidad del gobierno para recaudar ingresos fiscales de fuentes de renta particulares. La creciente competencia comercial y de inversión también puede afectar a las fuentes de ingresos tradicionales de los países en desarrollo. Finalmente, los países varían ampliamente en su capacidad para imponer y recaudar impuestos. Los retos fundamentales de la administración tributaria y una administración tributaria débil pueden generar ingresos fiscales que están muy por debajo de los montos proyectados.

V. USO RELATIVO DE LOS DIFERENTES INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS

La literatura tributaria óptima ofrece cierta orientación sobre la elección y diseño de los instrumentos tributarios para financiar las actividades del gobierno. Sin embargo, existe una brecha entre la teoría tributaria óptima y la orientación práctica en el diseño de los sistemas tributarios. El enfoque tributario óptimo se basa en muchos supuestos metodológicos comunes: (i) que el gobierno necesita elevar un determinado monto de ingresos; (ii) el gobierno utiliza los impuestos a la renta o los impuestos a las mercancías, o una combinación de ambos; (iii) el gobierno toma decisiones que coinciden con la optimización de las personas y las empresas; y, (iv) el gobierno hace elecciones que maximizan una "función de bienestar social", que refleja el valor que la sociedad le da al bienestar de ciertos individuos.

La naturaleza restrictiva de estos supuestos ha limitado la utilidad de aplicar la teoría tributaria óptima en los temas de diseño tributario. Muchos economistas, no obstante, han empezado a flexibilizar algunos de estos supuestos y han incluido los aspectos políticos y administrativos en el marco tributario óptimo.

1. Diferentes tipos de impuestos

Un aspecto importante es el número de diferentes impuestos que deberían ser parte de un sistema tributario. Existen muchas ventajas para utilizar diferentes tipos de impuestos. En primer lugar, el uso de muchos impuestos puede proteger contra los cambios económicos o cíclicos. Las cambiantes condiciones económicas pueden afectar a una base tributaria en particular, pero es poco probable que afecten a cada base tributaria diferente al mismo tiempo. En segundo lugar, el uso de impuestos múltiples permite tasas más bajas para cada base tributaria. Esto reducirá el efecto distorsionante de un impuesto, sobretodo dado el hecho de que la distorsión aumenta significativamente cuando la tasa impositiva se incrementa. En tercer lugar, puede ser más aceptable políticamente tener un grupo más amplio de impuestos con tasas impositivas bajas que unos cuantos impuestos con tasas impositivas altas. Finalmente, las bases tributarias múltiples pueden reducir la evasión o el pago mínimo de impuestos ya que es poco probable que los contribuyentes puedan evadir todos los impuestos. Por ejemplo, los contribuyentes que buscan el pago mínimo o evaden los impuestos a la renta estarán sujetos a los impuestos al consumo cuando gasten la renta, o a los impuestos a la propiedad cuando inviertan la renta no declarada.

Existen numerosas desventajas en el uso de muchos tipos distintos de impuestos. En primer lugar, los impuestos múltiples implican costos administrativos más altos tanto para los contribuyentes como para las autoridades tributarias. Los costos administrativos de la adopción de nuevos impuestos pueden ser mucho más altos que el incremento en los costos administrativos para tratar de obtener mayores ingresos provenientes de los impuestos ya existentes. En segundo lugar, dependiendo de los impuestos utilizados y del diseño de los mismos, el efecto distorsionante acumulativo puede ser mayor que el uso de menos instrumentos tributarios. Esto es cierto sobretodo cuando los diferentes impuestos se aplican a las mismas transacciones. En tercer lugar, el uso de impuestos múltiples hace más difícil determinar la distribución de la carga tributaria entre los sujetos de los diferentes impuestos. Tal como se discutió anteriormente, determinar las incidencias de los impuestos de las personas naturales es difícil. Determinar la incidencia de los impuestos múltiples sobre una persona natural o un grupo de personas naturales es aún más complejo.

2. Si existen muchos impuestos, ¿cómo determinar una combinación relativa?

Determinar la combinación relativa de los instrumentos tributarios requiere examinar muchos factores diferentes: (i) los cálculos de ingresos en base a ciertas consideraciones de diseño; (ii) consideraciones administrativas tanto para los contribuyentes como para las autoridades tributarias; (iii) consideraciones de equidad; y, (iv) transición y consideraciones políticas en la elaboración e implementación de las propuestas de reforma tributaria.

Los países utilizan distintos tipos de instrumentos tributarios para financiar las operaciones del gobierno. Entre los tipos más comunes se encuentran: (i) impuestos al consumo (tales como imposición al volumen de negocios, VAT e impuestos selectivos, así como impuestos al comercio tales como los impuestos a la importación y exportación); (ii) impuestos a la renta laboral (tales como impuestos a los salarios, ya sea solos o como parte de un sistema tributario de renta personal, o impuestos de seguridad social); (iii) impuestos a la renta empresarial y de inversión (tales como los impuestos a la renta de las personas jurídicas y los impuestos a la renta proveniente del capital como parte de un sistema tributario de renta personal); (iv) impuestos a la

riqueza y a la herencia; y, (v) impuestos a la propiedad o a la tierra.

2.1 Comparaciones entre países

Un enfoque para determinar la relativa combinación de impuestos es observar otro sistema tributario para ver las diferentes fuentes de ingreso fiscal. Si bien éste es un ejercicio útil, ofrece poco soporte teórico, por lo que una combinación tributaria en particular puede ser preferible en vez de otra.

La Tabla 2 (también extraída de Tanzi y Zee) muestra comparaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, en cuanto al uso relativo de los diferentes instrumentos tributarios y cómo el uso ha cambiado con el tiempo. Tres aspectos importantes surgen de estas tablas. El primero es el uso de los impuestos al comercio entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Mientras que los impuestos al comercio constituyen una fuente de ingresos poco significativa para los países desarrollados (menos de 0.3% del PBI de un ingreso fiscal total de alrededor de 35% del PBI), los impuestos al comercio por lo general constituyen entre el 20 y 40% del ingreso fiscal total en los países en desarrollo (un total de 3.5% del PBI de un ingreso fiscal total de alrededor de 17% del PBI). Por lo general, el porcentaje de los impuestos al comercio del ingreso fiscal total de los países en desarrollo es más alto para los países de bajo rendimiento impositivo (el ingreso fiscal como un porcentaje del PBI en el rango de 5-10%) que para los países de mediano rendimiento impositivo (ingreso fiscal de 10-20% del PBI) o para los países de alto rendimiento impositivo (ingreso fiscal mayor al 20% del PBI).

En segundo lugar, los países en desarrollo se apoyan mucho más que los países desarrollados en los impuestos al consumo en lugar de los impuestos a la renta. Para los países desarrollados, el ingreso proveniente de los impuestos a la renta por lo general excede el ingreso proveniente de los impuestos al consumo en un margen importante (14.2% del PBI para los impuestos a la renta frente a 11.4% del PBI para los impuestos al consumo). Por el contrario, los países en desarrollo reciben el doble de utilidades impositivas provenientes de los impuestos al consumo que de los impuestos a la renta (10.5% del PBI proveniente de los impuestos al consumo frente a 5.2% del PBI proveniente de los impuestos a la renta).

Finalmente, la relativa proporción de impuestos a la renta entre los impuestos a las personas naturales y los impuestos a las personas jurídicas difiere significativamente entre los países desarrollados y los países en desarrollo. Para los países desarrollados, los ingresos provenientes de los impuestos a la renta de las personas naturales exceden los ingresos provenientes de los impuestos a la renta de las personas jurídicas en un margen de 3 a 1. Por el contrario, en los países en desarrollo, los ingresos provenientes de los impuestos a la renta de las personas jurídicas exceden los ingresos provenientes de los impuestos a la renta de las personas naturales en un margen significativo (2.6% del PBI para los impuestos a la renta de las personas jurídicas frente a 2.2% para los impuestos a la renta de las personas naturales).

2.2 Consideraciones de Ingresos

Los países con características demográficas y económicas diferentes tendrán diferentes gustos por distintos instrumentos tributarios. Uno de los principales objetivos del numeral III (Arquitectura Fiscal) es proporcionar cálculos de la capacidad de ingreso de los diferentes impuestos dadas las características del país. Los factores económicos incluyen la estructura de la economía, la composición de las ganancias, y las dotaciones de recursos. Los factores demográficos incluyen el tamaño de la población, el nivel educativo, la distribución de las edades, el tamaño relativo entre la población urbana y rural, el tamaño de la familia.

TABLA 2. COMPOSICIÓN COMPARATIVA DEL INGRESO FISCAL, 1985-97
(EN PORCENTAJES DEL PIB)

	1985-87										1995-97									
	Ingresos a la Renta					Ingresos al Consumo					Ingresos a la Renta					Ingresos al Consumo				
	De los cuales:		Total	De los cuales:		Total	Seguridad Social	Total	De los cuales:		Total	De los cuales:		Total	De los cuales:		Seguridad Social			
Empresarial	Personal	General		Selectivo	Comercial				Comercial	Empresarial		Personal	General		Selectivo	Comercial		Comercial	Comercial	Comercial
Países OCDE 1/	13,9	2,8	11,3	11,3	6,0	3,8	0,7	8,8	14,2	3,1	10,8	11,4	6,6	3,6	0,3	9,5				
América	14,0	2,5	11,4	7,8	3,4	2,2	0,6	5,8	15,4	3,0	12,3	7,0	3,7	2,0	0,3	6,1				
Pacífico	17,1	3,0	13,2	7,5	2,3	3,7	0,8	2,8	18,3	4,3	11,4	8,4	4,3	2,6	0,6	3,5				
Europa	13,3	2,7	11,0	12,4	0,8	4,0	0,7	10,1	13,7	2,9	10,6	12,4	7,3	4,0	0,3	10,8				
Países en Desarrollo 2/	4,9	2,8	1,7	10,3	2,3	2,8	4,2	1,2	5,2	2,2	2,2	10,5	3,6	2,4	3,3	1,3				
África	8,3	2,9	3,1	11,7	3,2	2,3	5,7	0,4	6,9	2,4	3,9	11,6	3,8	2,3	5,1	0,5				
Asia	5,7	3,8	2,1	9,5	1,9	2,5	3,8	0,1	6,2	3,0	3,0	9,7	3,1	2,2	2,7	0,3				
Medio Oriente	4,7	4,3	1,0	9,1	1,5	2,4	4,4	1,8	9,0	3,2	1,3	10,3	1,6	3,0	4,3	1,1				
Henstano Occidental	3,7	1,8	1,0	10,5	2,5	3,0	3,7	2,4	3,7	2,3	1,0	10,9	4,8	2,3	2,6	2,5				
tema de Memorandum:																				
				Impuestos a la Renta/Consumo					Impuestos a la Renta					Impuestos al Consumo						
				1985-87	1995-97				1985-87	1995-97				1985-87	1995-97					
				(En porcentajes)																
Países OCDE 1/			1,2		1,2					0,2				0,3						
América			1,8		2,2					0,2				0,2						
Pacífico			2,3		1,9					0,3				0,4						
Europa			1,1		1,1					0,2				0,3						
Países en Desarrollo 2/			0,6		0,5					1,6				1,2						
África			0,5		0,5					0,9				0,6						
Asia			0,8		0,8					1,6				1,0						
Medio Oriente			0,5		0,5					4,3				2,5						
Henstano Occidental			0,4		0,4					1,8				2,3						

Fuentes: Revenue Statistics (OECD) - Estadísticas de Ingresos (OCDE); y Government Finance Statistics (IMF) - Estadísticas Financieras Gubernamentales (FMI)

1/ Incluye a la República Checa, Hungría, Corea, México y Polonia.

2/ Una muestra de 8 países africanos; 9 países asiáticos; 7 países del Medio Oriente; y 14 países del Henstano Occidental.

Al determinar la relativa combinación tributaria, es útil contar con cálculos del ingreso potencial para cada instrumento tributario. Debido a que las consideraciones de diseño para cada instrumento tienen grandes efectos en los cálculos de ingresos, se requieren estimaciones para los diferentes supuestos en lo que respecta al diseño y alcance de un instrumento tributario en particular (como los supuestos sobre tasas, bases, y alcance de un impuesto en particular). Por ejemplo, los cálculos de ingresos para un impuesto a la renta de una persona natural dependerá del porcentaje de la población sujeta al impuesto (la elección del mínimo exento o banda de tasa cero), la renta sujeta a imposición y las deducciones permitidas, y la estructura de la tasa.

2.3 Consideraciones administrativas

También es necesario contar con cálculos de costos de cumplimiento y exigibilidad para cada instrumento tributario en base a los diferentes escenarios (en cuanto a tasas, bases y alcance). Las variaciones significativas en estos costos pueden influir en los roles que juega un instrumento tributario en particular en el sistema tributario. Por ejemplo, los costos de recaudación y los costos de auditoría para un impuesto a la renta de persona natural por unidad de ingreso fiscal recaudado puede ser mucho más alto que el costo de recaudación y los costos de auditoría para un VAT. Además, es importante calcular el nivel de evasión fiscal de los diferentes instrumentos tributarios, y el costo y probabilidad de reducir el nivel a niveles aceptables.

2.4 Consideraciones de igualdad

Aún a falta de datos de alta calidad, es importante calcular la distribución de las cargas tributarias en base a los diferentes escenarios de las personas naturales en las diferentes clases de renta. Este ejercicio requiere determinar los requisitos de información necesarios, identificar los supuestos claves, y modelar los efectos acumulativos de los diferentes paquetes de instrumentos tributarios.

2.5 Transición y consideraciones políticas

Finalmente, cualquier cambio significativo en los sistemas tributarios depende de las consideraciones políticas. Las reformas tributarias tienen como resultado ganadores y perdedores. Es importante darse cuenta de que los elaboradores de políticas no empiezan con un plan claro al diseñar los sistemas tributarios. Los cambios en los sistemas tributarios suelen ser lentos, por partes, y suelen estar vinculados a los compromisos políticos. Frente a esta realidad, la reforma de un sistema tributario en particular difiere de la estructura óptima si se tenía que diseñar un sistema tributario de nuevo.

VI. EFECTIVIDAD DE LOS INSTRUMENTOS TRIBUTARIOS EN LA REDISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA O LA RENTA

Los instrumentos tributarios varían ampliamente en su capacidad para redistribuir la riqueza o la renta. Esta sección examina el uso de los impuestos para lograr una distribución más equitativa de la riqueza o la renta. La siguiente sección examina el uso de medidas tributarias específicas para lograr la desgravación fiscal de los grupos de bajos ingresos.

1. Diferentes instrumentos tributarios

Los impuestos a la renta y los impuestos a la riqueza de personas naturales

son los instrumentos primarios para lograr la redistribución. Si y en qué medida los impuestos a la renta de personas jurídicas ayudan a la redistribución depende de si los accionistas, como opuestos a los trabajadores o consumidores, asumen la carga tributaria de la persona jurídica. Los impuestos al consumo, por lo general, se presumen regresivos, dado que los grupos de bajos ingresos tienden a gastar un porcentaje más alto de sus ingresos que los grupos de altos ingresos. No obstante, la regresividad de los impuestos al consumo no es tan grave cuando se considera dentro de una perspectiva de toda una vida.

La redistribución a través de los impuestos por lo general involucra dos aspectos: (i) las tasas impositivas progresivas; y, (ii) los pagos de transferencia de beneficios en dinero o en especie. Un sistema tributario es progresivo si la tasa impositiva se incrementa más rápido que la renta, de modo que el impuesto como porcentaje de la renta se crece al incrementarse la renta. La progresividad del sistema tributario se mide por lo general en términos de renta ya que el objetivo del sistema tributario progresivo es transferir una parte del incremento neto de la riqueza del contribuyente (es decir, su renta), que de lo contrario tendrían para su propio ahorro o gasto, al estado para gasto o ahorro del gobierno.

Los objetivos de la redistribución también podrían ser importantes por otros dos aspectos del diseño tributario; (i) los impuestos asignados; y, (ii) los gastos tributarios diseñados para ayudar a grupos de ingresos particulares. Los impuestos asignados, o impuestos hipotecados, como se les conoce técnicamente, son impuestos gravados para financiar programas particulares. Los impuestos hipotecados comunes son los impuestos de seguridad social para obtener fondos de pensiones, impuestos de "seguro" de desempleo para financiar beneficios de desempleo, impuestos a la educación para obtener fondos para las escuelas, y los impuestos de atención médica para financiar los sistemas nacionales de salud. Si bien estos impuestos tienen carácter regresivo, cuando se combinan con sus programas de gasto vinculados, pueden ser progresivos si una parte desproporcionada de los beneficios de los programas de gasto se destina a las personas de bajos ingresos.

Los gastos tributarios diseñados para ayudar a los grupos de ingresos particulares presentan dos formas. Una es el uso de los créditos fiscales disponibles sólo para las personas de bajos ingresos. Estos se pueden utilizar para compensar la calificación de la obligación tributaria normal de las personas o, si son "reembolsables", el gobierno proporcionará una transferencia de efectivo en la medida que el crédito disponible exceda la obligación tributaria de la persona. Los otros gastos tributarios, y los más comunes, son exenciones tributarias específicas diseñadas para ayudar a las personas de bajos ingresos. La efectividad de estos métodos indirectos para lograr la progresividad se analiza con mayor detalle en el numeral VII.

Para los países en desarrollo, la efectividad de los impuestos a la renta en la redistribución de la renta puede estar limitada por muchas razones. En primer lugar, los impuestos a la renta de personas naturales son una parte relativamente pequeña del ingreso fiscal. Los impuestos a la renta de personas naturales en los países en desarrollo constituyen sólo alrededor del 2.2% del PBI o 12% del ingreso fiscal total frente a 10.8% del PBI o alrededor de un tercio del ingreso fiscal total. En segundo lugar, una administración tributaria débil puede dificultar la recaudación de impuestos a la renta provenientes de la renta que no es salario. Si los residentes de los países en desarrollo son capaces de transferir activos fuera del país, entonces aunque el sistema tributario de renta es nominalmente progresivo, la progresividad puede ser

una ilusión. Finalmente, durante los últimos 20 años se ha producido una firme caída en el tope de la tasa impositiva a la renta personal en todo el mundo (en promedio, de más de 50% hasta ligeramente un poco más de 30%). Al diseñar los sistemas tributarios de impuesto a la renta personal, los elaboradores de políticas tendrán que afrontar la presión interna y externa para contar con tasas impositivas marginales máximas que sean comparables a los países de la misma región. Si las tasas marginales máximas no exceden 30%, la capacidad de los sistemas tributarios de renta para redistribuir la renta se reducirá en comparación con las décadas del sesenta y setenta, cuando las tasas máximas excedían el 50%.

2. Costos y beneficios de utilizar los impuestos en la redistribución

Determinar los beneficios de equidad de la redistribución requiere algunos tipos de marco ético o "función de bienestar social" para comparar la mejora en el bienestar social total proveniente de las transferencias de renta. Entre las distintas teorías se encuentran las teorías basadas en los derechos, teorías basadas en los servicios públicos y la teoría Rawlesiana centrada en los individuos menos adinerados.

Las teorías basadas en los derechos sostienen que una persona merece bienes ya sea porque los produce o por alguna cualidad que posee. La visión más amplia sostendría que los individuos deben mantener todo lo que pudieran ganar en el mercado. El principio de los derechos también podría ser calificado de muchas maneras, como por el hecho de limitar las reclamaciones sólo al ingreso laboral o al ingreso obtenido en un mercado competitivo. También podrían hacerse ajustes para las desigualdades que surgen de ciertas ventajas que tienen algunos individuos sobre otros.

Las teorías asociadas con el estado de bienestar se centran en el bienestar o servicios de los que gozan los miembros de una sociedad. Tales teorías determinan el bienestar de una sociedad totalizando el bienestar de todos los individuos en la sociedad. Las teorías de servicios públicos simples se centran en las sumas no ponderadas de los servicios públicos de los miembros individuales. Este enfoque busca maximizar el bienestar total de la sociedad sin tratar de manera explícita la distribución entre los individuos. Las teorías de servicio público ponderado dan mayor importancia a los miembros menos adinerados de la sociedad que a los más acomodados. Los que proponen la teoría del servicio público ponderado aceptan una reducción en el bienestar total de la sociedad, si el bienestar de los miembros menos adinerados aumenta.

El *leximin*, basado en el trabajo del filósofo John Rawls, juzga el bienestar de una sociedad en base a los miembros menos favorecidos. Se basa ampliamente en el "principio de la diferencia" que sostiene que las desigualdades sociales y económicas sólo se justifican si las desigualdades aumentan el bienestar de los miembros menos favorecidos de la sociedad. Centrándose únicamente en los miembros de la sociedad en peores condiciones, los defensores del enfoque *leximin* justifican las reducciones en el bienestar de otros miembros, si así mejora el bienestar de los miembros en peores condiciones.

El costo de tasas impositivas más altas depende en parte de la elasticidad de la oferta salarial. Si las elasticidades son bajas, los costos marginales de usar el sistema tributario para redistribuir la renta pueden ser bajos. Por el contrario, si la oferta de trabajo responde a los cambios en las tasas impositivas, los costos económicos serán significativos. Las tasas impositivas altas también pueden contribuir

a mayor evasión fiscal. Aunque la literatura económica no es concluyente respecto a la relación de las tasas impositivas con la evasión fiscal, las tasas impositivas marginales altas sobre la renta proveniente del capital pueden hacer que los contribuyentes trasladen sus inversiones ya sea a la economía negra como fuera del país.

Los impuestos a la herencia y a la riqueza también pueden ser herramientas útiles para ayudar a la redistribución de la riqueza. Por lo general, son diseñados con montos de umbral impositivo relativamente altos, de modo que sólo los ricos o los relativamente ricos son sujetos de estos impuestos. Las tasas suelen ser altas. El valor simbólico de estos impuestos también puede ser importante.

No obstante, la efectividad de estos impuestos en la redistribución de la riqueza depende de la capacidad de los contribuyentes para trasladar dinero fuera del país (ya sea legal o ilegalmente) y la capacidad de la administración tributaria para imponer y recaudar estos impuestos. Estos tipos de impuestos pueden ser perdedores de ingreso neto si el monto del ingreso fiscal elevado por los impuestos a la herencia y a la riqueza es menor que el monto de pérdida potencial de los ingresos fiscales de renta de la renta proveniente del capital trasladado fuera del sistema tributario.

VII. EFECTIVIDAD DE LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS PARTICULARES EN LA REDUCCIÓN DE LA CARGA TRIBUTARIA DE LOS POBRES

Los instrumentos tributarios difieren en su efectividad para reducir la carga tributaria de los pobres. Esta sección examina las medidas especiales tanto en el impuesto a la renta de personas naturales como en el impuesto al valor agregado, destinadas a la desgravación especial de los grupos de bajos ingresos.

1. Impuesto a la Renta de Personas Naturales

Los países pueden utilizar el sistema del impuesto a la renta de personas naturales para solucionar los problemas de pobreza de una de las siguientes tres maneras: (i) uso del sistema tributario como una parte del programa de bienestar social para brindar transferencias de efectivo a los individuos de bajos ingresos; (ii) adoptar un umbral alto para eximir a ciertos individuos de bajos ingresos de ser sujetos del impuesto a la renta; y, (iii) adoptar medidas que busquen reducir la carga tributaria de los individuos de bajos ingresos.

1.1 El sistema tributario como parte del sistema de transferencia

El sistema tributario puede utilizarse como vehículo para brindar asistencia a las personas o familias pobres. Existen propuestas para un "impuesto a la renta negativo" mediante el cual las personas o familias con un ingreso por debajo de un determinado umbral recibirían transferencias de efectivo a través del sistema tributario. Otra alternativa es dirigir la desgravación sólo hacia los pobres que trabajan, o incluso de manera más estrecha, a los pobres que trabajan y tienen familia. En esta alternativa, las personas con un ingreso laboral por debajo de un cierto monto recibirían transferencias de efectivo de un porcentaje de sus ganancias. Las personas sin ningún ingreso laboral (o menos de un monto en particular) no serían elegibles para la asistencia. Estos enfoques pueden presentar la ventaja de utilizar una estructura administrativa que podría ser más eficiente que la burocracia actual de los países para brindar asistencia. Presenta la desventaja de incrementar la carga administrativa de las autoridades tributarias y desviar los escasos recursos de la tarea primaria de

imponer y recaudar impuestos.

1.2 Excluir a los pobres del sistema tributario de renta

La manera más fácil de ofrecer desgravación fiscal a los individuos de bajos ingresos es simplemente aliviarlos de su obligación de pagar impuestos. La estructura de tasa progresiva en muchas jurisdicciones contiene un "umbral libre de impuestos" al final de la escala de tasas, esencialmente una banda "tasa cero". El umbral es simplemente otra manera de replantear la estructura de tasa progresiva.

Existen pocas ventajas conceptuales para utilizar la banda tasa cero en la estructura de tasa progresiva. Sin embargo, los umbrales libres de impuestos son populares políticamente porque eximen a los individuos o familias de bajos ingresos de la obligación de impuesto a la renta retirándolos del sistema tributario. En la práctica, los umbrales libres de impuestos generan tres problemas potenciales que los diseñadores tributarios deben afrontar. En primer lugar, fomentan la división de renta por parte de los individuos con ingresos más altos para trasladar la renta, en especial la renta de inversión, a personas relacionadas, de modo que el umbral libre de impuestos puede ser explotado más de una vez. Los países con umbrales libres de impuestos significativos (por ejemplo, iguales a los ingresos promedio *per cápita*) normalmente han elaborado también medidas anti-traslado para prevenir o reducir el traslado de renta de las personas con ingresos más altos a las personas con ingresos más bajos.

El segundo problema, y por lo general más serio, son los efectos desalentadores del salto del umbral libre de impuestos a la primera banda de renta positiva. La tasa impositiva marginal sobre el dinero adicional obtenido por encima del umbral se eleva significativamente si la tasa más baja es cero. Dependiendo del sistema de bienestar social vigente, este aumento en la renta puede presentarse acompañado de una reducción en los pagos de transferencia o derechos a otra ayuda social de modo que el salto en las tasas impositivas se amplifica. Juntos (el impuesto a la renta por encima del umbral y la pérdida de pagos de transferencia cuando la renta aumenta por encima de los umbrales), en algunos países en desarrollo y en muchos países desarrollados la tasa impositiva marginal efectiva sobre las personas desplazándose de la banda tasa cero a la banda de la tasa impositiva de renta más baja suele ser alta y en algunos casos mayor a 100%. Esto puede tener enormes efectos desalentadores en las personas que ingresan a formar parte de la fuerza de trabajo, sobretodo los de ganancia secundaria que tendrían que abandonar las tareas del hogar para formar parte de la fuerza de trabajo.

1.3 Medidas dirigidas a los individuos de bajos ingresos

El sistema tributario de renta puede desgravar a los individuos de bajos ingresos a través de deducciones especiales o créditos que pueden reducir de manera efectiva los costos post-impositivos de ciertos gastos. Entre los ejemplos de gastos que podrían calificar para un trato tributario favorable se encuentran los pagos por manutención familiar (que se discutirán más adelante), gastos médicos, capacitación laboral y gastos de reubicación, y gastos educativos.

Muchos sistemas tributarios de renta ofrecen cierta asistencia en el costo de un contribuyente para la manutención de una esposa dependiente o hijos dependientes. Algunos sistemas tributarios también reconocen el costo de manutención de otros familiares. Una variedad de mecanismos se utilizan para brindar

asistencia en la manutención familiar a través del sistema tributario de renta. Originalmente, muchas jurisdicciones establecieron una deducción de la renta como medio para brindar asistencia. Este enfoque suele ser criticado por su efecto "de cabeza". Ya que cualquier deducción reduce la renta total imponible del contribuyente, el beneficio de una deducción varía dependiendo de la tasa impositiva marginal del contribuyente. Así, una deducción para ayudar en la manutención familiar será de gran valor para los contribuyentes de renta más alta y de poco valor para los contribuyentes de bajos ingresos, y no tendrá ningún valor para los individuos y familias por debajo del umbral impositivo. Si un programa busca brindar asistencia a los contribuyentes en el costo de la manutención de dependientes, un programa que brinde la mayor asistencia a aquellos que lo necesitan menos será de utilidad limitada.

Para superar el efecto "de cabeza" de las deducciones que ofrecen mayores subsidios a los contribuyentes de ingresos más altos, muchos países prefieren utilizar los créditos fiscales como medio para brindar asistencia en la manutención familiar a través del sistema tributario. Un crédito fiscal es un crédito que puede ser utilizado para compensar la obligación tributaria de un contribuyente, que de lo contrario adeudaría. Tiene la ventaja de proporcionar igual asistencia a todos los contribuyentes independientemente de su nivel de ingresos.

Un sistema de crédito fiscal simple suele estar sujeto a críticas respecto de dos aspectos. Primero, los créditos fiscales no tienen valor para los individuos de bajos ingresos que no tienen una obligación tributaria que pueda ser compensada con el crédito. Para superar este problema muchos países utilizan lo que se conoce como créditos fiscales "reembolsables". Bajo un sistema de crédito fiscal reembolsable, el crédito puede utilizarse para compensar la obligación tributaria de un contribuyente y en la medida en que el crédito exceda la obligación tributaria del contribuyente, el gobierno proporcionará un "reembolso" de transferencia de efectivo al contribuyente.

Los sistemas de crédito fiscal también son criticados por brindar asistencia en la manutención de dependientes a contribuyentes con ingresos altos que no requieren el subsidio. Para superar este efecto, muchos países brindan parte o toda su asistencia de manutención familiar en base a impuestos bajo la forma de un crédito fiscal de renta que "desaparece" o "se reduce". Un crédito que desaparece es el que se reduce cuando la renta de un contribuyente aumenta. Por lo general, los créditos están estructurados de modo que se reduzcan en una unidad monetaria por cada dos o tres unidades monetarias derivadas por el contribuyente por encima del umbral establecido.

2. Impuesto al Valor Agregado

Un VAT de tasa única puede ser regresivo en relación con la renta, ya que los individuos de bajos ingresos gastan un mayor porcentaje de su renta que los individuos con altos ingresos. Como se discutirá más adelante, muchos países tratan de compensar la regresividad del VAT reduciendo la carga tributaria sobre los bienes y servicios básicos. Estas necesidades pueden constituir una proporción más alta del gasto total de los individuos de bajos ingresos en comparación con los individuos de altos ingresos.

No obstante, puede ocurrir que los individuos de grupos de ingresos diferentes adquieran muchos de los mismos bienes y servicios. Los grupos de altos ingresos pueden estar adquiriendo variedades de productos más costosos en comparación con los menos adinerados. Si esto es cierto, el uso de tasas de VAT más bajas puede

no servir para lograr los objetivos de distribución. Podría ser más efectivo perseguir los objetivos de redistribución fuera del sistema del VAT.

El uso de tasas de VAT múltiples impone costos administrativos significativos debido a la dificultad de definir ofertas elegibles para tasas más bajas o tasas cero. Las distinciones más difíciles se encuentran por lo general entre los diferentes tipos de alimentos. Los países que tienen tasas más bajas o tasas cero para los diferentes tipos de alimentos, suelen encontrar sus sistemas administrativos empantanados y el proceso de apelación estancado con controversias sobre las características de los distintos alimentos. Los intentos por distinguir entre comida de "restaurant" y comida preparada para el consumo en casa han demostrado ser inútiles, ya que diferentes tipos de proveedores pueden proveer tanto comida lista para comer como materias primas para el consumo en o cerca de las instalaciones o en casa.

Una alternativa más útil puede ser la tasa cero, o aplicar una tasa impositiva más baja sólo a un número limitado de mercancías de alimentos básicos tales como el arroz y el aceite de cocina. Este enfoque presenta dos desventajas. Primero, evita muchas de las controversias de demarcación que se presentan en todos los sistemas tributarios con concesiones más amplias. Segundo, este enfoque mitiga la regresividad de la exención. Una exención más amplia para la "comida" puede beneficiar a los individuos de altos ingresos más que a las personas de bajos ingresos, ya que la gente rica compra alimentos más caros y pueden gastar realmente un mayor porcentaje de sus ingresos en alimentos. Sin embargo, una concesión sólo para un número limitado de alimentos definidos puede ser menos beneficioso para los contribuyentes de altos ingresos, ya que tanto el porcentaje de la renta gastado en alimentos básicos como el monto real gastado, pueden caer mientras la renta aumenta.

También es importante examinar las posibles consecuencias económicas del tratamiento favorable para ciertos tipos de bienes y servicios. Cuando el sistema tributario ofrezcan un tratamiento favorable a productos específicos, los precios relativos de éstos y los productos relacionados pueden cambiar. Por ejemplo, el trato preferencial al arroz puede reducir el uso de granos sustitutos y el tratamiento preferencial para las briquetas de cocina evita el uso de combustibles alternativos.

VIII. CONCLUSIÓN

Los impuestos juegan un rol importante en la estrategia de reducción de la pobreza. La función más importante es incrementar los ingresos para financiar los programas de gasto del gobierno. Si los impuestos pueden ayudar en la redistribución de la renta u ofrecer una desgravación específica es un pregunta difícil, cuya respuesta depende de factores específicos del país. Sin embargo, mientras los impuestos a la renta personal jueguen un rol más importante en los países en desarrollo, la redistribución vía la imposición fiscal será muy difícil. Aún entonces, la competencia de impuesto a la renta con otros países y las limitaciones de la administración tributaria limitarán la capacidad del uso del sistema tributario para redistribuir la renta y la riqueza. Tratar los problemas de la pobreza a través del diseño de instrumentos tributarios específicos puede ser más prometedor. Aunque cualquier propuesta específica necesita ser considerada en el contexto del sistema tributario completo, merece cierta consideración la reducción del número de individuos sujetos a la imposición sobre la renta y las tasas impositivas más bajas de ciertos alimentos básicos y del combustible.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. K. Chu, H. Davoodi, S. Gupta, *Income distribution and tax and government social spending policies in developing countries (Distribución de la renta y políticas fiscales y de gasto social gubernamental en los países en desarrollo)*. FMI WP/00/62.

2. G. Mackenzie, *Estimating the base of the value-added tax (VAT) in developing countries: the problems of exemptions (El cálculo de la base del impuesto al valor agregado (VAT) en los países en desarrollo: el problema de las exenciones)* FMI WP/91/21.

3. Musgrave, *Public finance in theory and practice (Las finanzas públicas en la teoría y en la práctica)*. McGraw-Hill, 1989.

4. J. Stiglitz, *Economics of the public sector (La economía del sector público)*. New York: Norton, 2000.

5. P. Shome, *Taxation in Latin America: structural trends and impact of administration (La imposición tributaria en Latinoamérica: tendencias estructurales e impacto de la administración)* FMI WP/99/19.

6. P. Shome (Ed), *Tax Policy Handbook (Manual de Política fiscal)*. Washington: FMI, WDC, 1995.

Capítulo II. Concepto General y Problemas.

Capítulo III. Consumo Interno e Impuestos a la Producción. Una comparación entre el impuesto a las ventas y el VAT.

Capítulo IV. La Imposición Tributaria y la Economía Abierta.

Capítulo XX. La Teoría de la Imposición Óptima a las Mercancías.

Capítulo XX. Imposición Tributaria y Equidad.

Capítulo XX. Resumen de la Asesoría en Política fiscal del FMI.

7. J. Slemrod, J. Bakija, *Does growing inequality reduce tax progressivity? Should it? (¿La creciente desigualdad reduce la progresividad tributaria? ¿Debería hacerlo?)*. Cambridge: Dirección Nacional de Investigación Económica, Documento de Trabajo 7576, 2000.

8. J. Slemrod, *Optimal taxation and optimal tax system (Imposición óptima y sistema tributario óptimo)*. Cambridge: Dirección Nacional de Investigación Económica, Documento de Trabajo 3038, 1989.

9. J. Slemrod (Ed.) *Tax policy in the real world (Política fiscal en el mundo real)*. Cambridge University Press, 1998.

J. Alm, What is an "Optimal" Tax System? (¿Qué es un Sistema Tributario "Óptimo").

10. Tait Alan A. *Value-added tax: administrative and policy issues (Impuesto al valor agregado: asuntos administrativos y de política)*. Documento ocasional. No. 58. FMI, WDC, 1991.

11. V. Tanzi, *Tax policy for emerging markets: developing countries (Política fiscal para los mercados emergentes: países en desarrollo)* FMI, WP/00/35

Sección III. Asuntos de Política en los Principales Impuestos Seleccionados.

C. Impuesto al Valor Agregado, Selectivos, Aranceles a la Importación.

12. V. Thuronyi, *Tax law design and drafting (Diseño y anteproyecto de la legislación tributaria)*, The Hague; Boston: Kluwer Law International, 2000.

13. V. Thuronyi, *Tax reform for 1989 and beyond (La reforma tributaria para el año 1989 y más allá)*. Notas Tributarias (EEUU); 42:981-96, 20 de febrero de 1989.

Ricardo Ortíz de Zevallos Villarán
Notaria de Lima

Av. Javier Prado Oeste 1406 San Isidro

Teléfono 422 9818 - Fax 422 9923
E-mail: postmast@rozv.com.pe

RUBIO

LEGUIA

NORMAND

**ESTUDIO
RUBIO, LEGUIA, NORMAND
Y ASOCIADOS**

Sociedad Civil de Responsabilidad Limitada

Av. Dos de Mayo 1321, San Isidro
Telf.: (511) 442 4900 - Fax: 442 3511
E-mail: abogado@erubio.com.pe
www.erubio.com.pe