

INT-0139

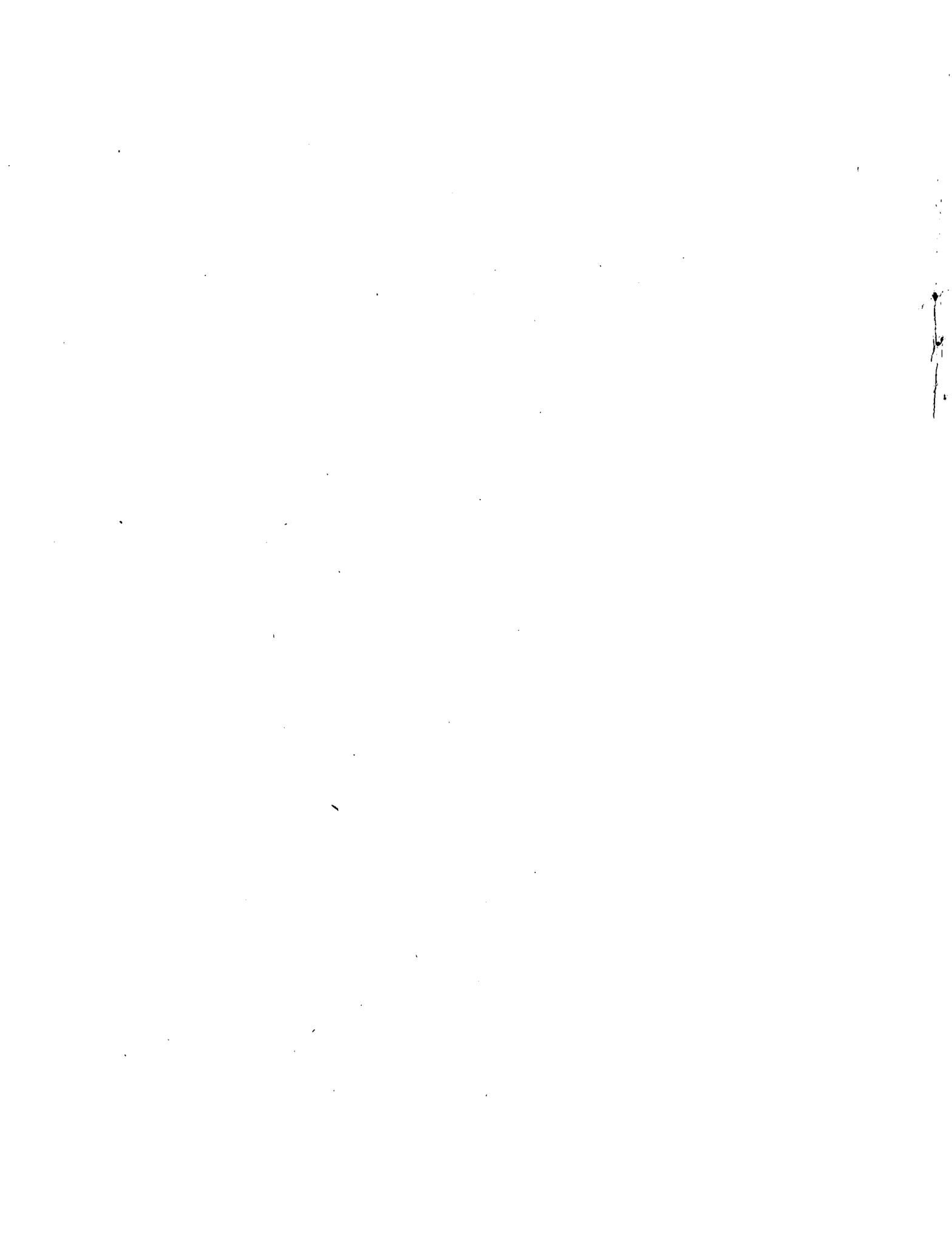
71
/6

ELIMINAR
INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, Noviembre de 1965

REFERENCIAS PARA FORMULAR UN SISTEMA TRIBUTARIO *

Carlos Matus R.

Para ser utilizado en la especialidad del Sector Público del Programa de Capacitación. Solicitado por el Profesor Enrique Sierra.



El potencial tributario de un país

"No dudamos de que el "potencial tributario" de un país pobre -- la proporción del producto nacional bruto que puede ser tomada por el sector público sin crear presiones políticas y sociales intolerables -- es generalmente menor y en muchos casos sustancialmente menor que el de un país rico."^{1/}
Sin embargo, la explicación del bajo nivel tributario de los países pobres no reside exclusivamente en el problema de su bajo nivel de ingreso. Tanto o más importante es el bajo aprovechamiento de ese potencial tributario, originado por la resistencia de los grupos que detentan el poder económico y político, que se traduce en leyes tributarias deficientes e injustas, mal administradas y sin control adecuado.

"El potencial tributario de un país, tal como se definió antes, es lógico que dependa en gran parte de: a) el ingreso real per capita; b) el grado de desigualdad en la distribución del ingreso; c) la distribución sectorial del ingreso nacional y la organización social e institucional dentro de la cual se efectúa el proceso de producción de los distintos sectores; y d) la eficiencia administrativa de los organismos estatales encargados de la recolección de impuestos."

"Se afirma generalmente que los impuestos pueden pagarse únicamente del excedente económico, es decir el exceso de la producción sobre las necesidades mínimas de subsistencia de la población. Más aún, mientras que ese excedente no se consuma por las personas que lo perciben y se ahorra e invierte, no puede ponerse a disposición del sector público, sino a costa de reducir la tasa de acumulación de la comunidad. Esto tendrá efectos adversos en el desarrollo económico del país a menos que la inversión se desplace desde objetivos no esenciales o "de lujo" (como residencias de lujo) hacia objetivos importantes para el desarrollo. Sería más correcto decir, en consecuencia, que el potencial tributario de su país depende del exceso de su consumo efectivo sobre el consumo mínimo esencial de la población y de sus inversiones para satisfacer las necesidades futuras de los consumos de lujo."^{2/}

^{1/} N. Kaldor, "El papel de la tributación en el Desarrollo Económico", paper presentado a la Conferencia Fiscal OEA-BID-CEPAL, Santiago de Chile, 1962.

^{2/} N. Kaldor, op. cit.

Desde el punto de vista de la planificación (contexto en que se ha fijado la política económica, en nuestro curso), cualquier asignación de recursos que contrarie los objetivos del plan es una base tributaria potencial.

Dejando de lado el problema del nivel del ingreso per capita, podemos entrar de lleno a un problema fundamental: el grado de desigualdad en la distribución del ingreso que influye fuertemente en el potencial tributario de un país. En este aspecto, inciden tanto la estructura o fuente de los ingresos, según provengan de la propiedad o el trabajo, como el grado mismo de concentración de la propiedad.

"Entre dos países con el mismo ingreso real per capita, el nivel general de vida de la gran mayoría de la población será claramente menor y el consumo no esencial mayor, en el país en el cual una mayor fracción de las rentas totales se perciben por una minoría de ricos.

"Desde este punto de vista los países subdesarrollados de las diferentes regiones de la tierra (o aún países específicos dentro de una misma región), tienen las más amplias diferencias. En un extremo, un país como la India con uno de los ingresos per cápita más bajos, tiene una alta proporción de rentas derivadas de la propiedad dentro del total de la renta, (proporción que es comparable con la de los Estados Unidos que es el país con mayor ingreso per capita), y en consecuencia, tiene un potencial tributario relativamente alto para su ingreso real per capita.

"Al otro extremo hay algunos países subdesarrollados (principalmente en Africa) en los cuales las rentas derivadas de la propiedad son relativamente insignificantes."^{1/}

Donde existe una fuerte concentración del ingreso, la gran mayoría de la población tiene un nivel de consumo que bordea el consumo esencial o es aún inferior a éste. En cambio una minoría mantiene niveles de consumo entre 8 a 15 veces la magnitud del consumo de los sectores más pobres. El excedente económico es grande en estas circunstancias, pero las dificultades políticas para movilizarlo en función del desarrollo y progreso de la sociedad son aún mayores. En estos países, el potencial tributario es grande, pero las causas mismas que lo generan dificultan su utilización.

^{1/} Kaldor, op. cit.

En buena parte de los países subdesarrollados existen también grandes empresas extranjeras, dedicadas muchas veces a la explotación de actividades primarias para la exportación. La existencia de estas grandes empresas aumenta ciertamente el potencial tributario, ya que allí se da una gran concentración de capital y rentas que en buena proporción son remitidas al exterior.

Otros elementos que influyen sobre el potencial tributario son la distribución del ingreso por actividades económicas, así como las relaciones de propiedad que se den en ellas; y la proporción de la población que participa en el mercado monetario. Mientras mayor es la proporción del ingreso generado en actividades que se desarrollan fuera del mercado monetario, mayores serán los problemas administrativos para aprovechar el potencial tributario.^{1/} En los hechos, y por razones prácticas de orden administrativo, la tributación se concentra fundamentalmente sobre el sector monetarizado de la economía.

El desarrollo desproporcionado a la estructura económica del sistema de comercialización de bienes nacionales e importados, influye también sobre el potencial tributario. La existencia de márgenes apreciables de utilidades en las actividades comerciales de importación, distribución de productos, bancos, finanzas, seguros, etc., constituyen excedentes económicos que pueden ser movilizables en función de los objetivos del plan.

Finalmente, el potencial tributario de un país es un concepto que varía según las condiciones políticas, supuestos constantes todos los otros factores mencionados.

Son antiguas las tesis que pretenden establecer las fronteras de la tributación máxima, señalando que más allá de cierto límite, la carga tributaria es intolerable para la comunidad, y ésta se resiste a una reducción del consumo real, dando origen a presiones inflacionarias. En efecto, puede mencionarse la tesis de Colin Clark, que sostiene una

^{1/} Estas dificultades no deben inducir a abandonar la tributación agrícola; por el contrario, ésta tiene un importante rol que cumplir en el proceso de desarrollo.

especie de tope máximo de tributación compatible con la estabilidad, que estima alrededor del 25 por ciento del ingreso nacional. Clark basa su tesis en una investigación empírica para varios países.^{1/}

No es posible rechazar de plano la tesis de Clark, como la verificación de un caso corriente o generalizado, así como es evidentemente difícil pretender señalar un máximo preciso y constante. Sin embargo, lo que no puede aceptarse es que se sostenga en términos absolutos que la tributación no puede ser mayor al 25 por ciento del ingreso nacional, pues esa proporción depende en gran medida de la política financiera general que se siga, y de la disposición colectiva de la población para respaldar el programa y los objetivos que orientan el Gobierno.

Es un caso probado, que cuando se logra despertar el interés de la mayoría de la población, en el sentido que se sienta identificada y representada por el Gobierno y que éste sepa llegar a esa población a fin de explicarles el "por qué" de los sacrificios, el sentido de las metas y a quienes beneficia su política, el límite de tributación puede llegar a porcentajes mucho más altos que el mencionado.

Sin ir más lejos, cuando todo un país se moviliza para la guerra, como ha sido el caso de Estados Unidos en las dos guerras mundiales, la tasa efectiva tributaria sobrepasó en mucho al 25 por ciento del ingreso, porque tras aquel programa había un objetivo que concordaba con las ideas de la población.

Otro ejemplo son las revoluciones sociales que se están dando en los países subdesarrollados del mundo, donde la mayoría de la sociedad tiende a identificar con la política de los nuevos Gobiernos. En tales casos es posible observar cómo el ciudadano medio aporta financieramente y/o con su trabajo al cumplimiento de los ideales del gobierno.

En situaciones como las señaladas, parece que un tope máximo de tributación de un 25 por ciento es modesto. Sin embargo, parece ambicioso para

^{1/} Véase: "M. Colin Clark on the Limits of Taxation", artículo de Pechman y J. A. Mayer, publicado en Review of Economic and Statistics", agosto de 1955.

Los niveles que actualmente tienen los países latinoamericanos.^{1/} Una carga próxima al 25 por ciento es un límite crítico para gobiernos faltos de ideales y metas ambiciosas que ofrecer a la ciudadanía, y carentes de un mecanismo burocrático eficiente.

Desde otro punto de vista, también puede ser, que los impuestos no sean pagados con cargo a reducción de consumo, sino con cargo a reducción del ahorro planeado, caso en el cual no se libera recurso alguno para el uso público. En efecto, si los impuestos son pagados con cargo al ahorro -- lo que sucedería en mayor proporción mientras mayores sean las tasas tributarias y suponiendo constante el nivel de ingreso -- el resultado será similar al de un financiamiento deficitario. Esto es así, porque supuesto que la inversión es función de la demanda global, o por lo menos independiente del ahorro planeado, una reducción de éste no tiene por qué afectar el nivel de la inversión, lo cual conducirá a que los empresarios financien una mayor proporción de sus inversiones con fuentes externas (crédito bancario, etc.), elevándose así los precios a fin de reducir el consumo real a través del alza de precios. En esa forma el ahorro se ajusta a la inversión.

En resumen, la tributación es capaz de liberar recursos para la formación de capital, en la medida que sea posible reducir el consumo real (absoluto o relativo) de las clases de altos y bajos ingresos. Debe tenerse presente también que la tributación a las clases de altos ingresos, si es pagada con cargo al ahorro, en el hecho se tiende a trasladar, en su mayor parte, a las clases de bajos ingresos vía alzas de precios. Sin embargo, bajo el supuesto de que la política del Gobierno es capaz de controlar el nivel de precios, la tributación que afecta el ahorro de las clases de ingresos altos encuentra plena justificación en los objetivos de redistribución del ingreso.

La elevación de las tasas tributarias en proporción desmedida y en ausencia de un clima psicológico adecuado, o se traducirá en evasión o en alza de los precios y pérdida de eficacia de los impuestos como mecanismos de liberación de recursos físicos. Es en este sentido que podemos hablar de un potencial tributario máximo, pero teniendo presente, que el monto máximo de recaudación tributaria no siempre es aquel que libera el máximo de recursos físicos.

1/ Véanse datos en los cuadros de pp. 19 y 20.

Los elementos básicos de un sistema tributario

Como el propósito de estas notas es llegar a conclusiones generales sobre la estructura y características que deberían tener los sistemas tributarios en el contexto de una economía planificada, conviene desde ya sentar los requisitos generales que impone la planificación al sistema tributario.

Conviene, entonces, analizar el concepto de sistema tributario. Muchos esquemas impositivos en vigencia, carecen de los requisitos necesarios para llegar a constituir un sistema.

Para hablar de sistema tributario es necesario que el conjunto de impuestos cumplan al menos dos condiciones: que mantengan entre sí correspondencia o equilibrio y que presenten un criterio de conjunto, preciso y consistente, para orientar la conducta económica en función de los objetivos del plan. Un esquema tributario en que las disposiciones del impuesto a la renta, por ejemplo, no tienen correspondencia adecuada con la tributación a la propiedad, a las ventas, etc., carece del sentido de unidad, porque los componentes del sistema no son compatibles en todas sus partes. El equilibrio en la estructura de tasas tributarias es también importante.

Ahora bien, el sistema tributario así definido debe poseer una serie de otras características tanto técnicas como administrativas, para conformar con un sistema planificado. Tales características son:

- a) Contribuir a la redistribución del ingreso;
- b) Tener una elasticidad-ingreso razonable;
- c) Contribuir a atemperar las repercusiones internas de las fluctuaciones de las exportaciones;
- d) Maximizar el efecto restrictivo sobre la demanda por unidad recaudada y permitir graduar esos efectos restrictivos de tal forma que se cumplan los objetivos fiscales con la presión tributaria mínima; y
- e) Orientar la conducta privada hacia los objetivos y metas de los planes de desarrollo.
- f) Constituir un sistema orgánico desde el punto de vista técnico como orgánico.

A continuación nos referiremos brevemente a cada uno de estos aspectos:

/a) La

a) La contribución del sistema tributario a la redistribución del ingreso

No es factible que el sistema tributario pueda cumplir en forma simultánea y compatible una multiplicidad de objetivos. Hay que reconocer que los impuestos sirven más eficientemente unos que otros objetivos, y que para alcanzar algunos de ellos es necesario que se complementen con otras medidas de política. Por otra parte, cuanto más vinculados están los problemas al poder político y social, o cuánto más profundas urgentes sean las modificaciones que se buscan, más ineficientes resultan los impuestos. Por eso, generalmente, en los países subdesarrollados el sistema tributario no es el instrumento más eficaz para redistribuir el ingreso en el corto plazo, de ahí que cuando hay apremio en lograrlo debe apelarse a políticas directas de redistribución de la propiedad, de eliminación del poder monopólico. Esas medidas y las de carácter tributario deben complementarse con políticas de salarios y seguridad social, de precios, de participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, de a todos los niveles, etc.

El sistema tributario en su conjunto, acompañado de las políticas ya mencionadas, puede contribuir positivamente a la redistribución del ingreso, pero es dudoso su éxito si es que el mayor peso del efecto redistributivo es de tipo fiscal y serán mucho menor sus posibilidades si se hace descansar sólo en algunos impuestos.

b) La elasticidad-ingreso del sistema tributario

Se deben eliminar todos los elementos intrínsecos que le imprimen rigidez al sistema. Sin embargo, debemos estar preparados para planificar con anticipación cambios que se harán imprescindibles en el sistema a medida que el ingreso crece y cambia de estructura, por cuanto esos cambios normales en el desarrollo es probable que tiendan a hacer crecer más lento los impuestos que el ingreso nacional, por las razones señaladas en los apuntes.

/c) Contribución

c) Contribución del sistema a atemperar las fluctuaciones del comercio exterior

Este aspecto ha sido muy descuidado en los sistemas tributarios latinoamericanos, en los cuales ha primado una actitud derrotista frente a la inevitabilidad de las fluctuaciones del comercio exterior. Es posible pensar que los impuestos pueden hacer aportes para morigerar las fluctuaciones de la capacidad para importar. Por ejemplo, aquellos países cuyas fuentes de exportación están en manos de empresas extranjeras, pueden hacer descargar parte de las fluctuaciones sobre las utilidades que esas empresas remiten al exterior. El uso de precios y volúmenes de producción calculados como promedios de cierto número de años anteriores para los propósitos de la determinación de las utilidades sujetas a tributación de las empresas exportadoras extranjeras, podría contribuir apreciablemente a estabilizar la capacidad para importar de algunos países latinoamericanos.

d) Maximizar el efecto restrictivo de demanda por unidad recaudada

Los diferentes impuestos de un sistema tributario tienen efectos restrictivos también diferentes. Así, por ejemplo, la tributación a las utilidades de las empresas nacionales reduce el consumo privado en menor proporción el impuesto a la renta personal, (en igualdad de condiciones). La tributación a las importaciones suntuarias puede incluso tender a aumentar el consumo privado de bienes nacionales, etc.

Por lo tanto, dentro de las restricciones que la estructura tributaria contiene para cumplir objetivos como la redistribución del ingreso, o incentivar el ahorro, etc., puede determinarse el nivel mínimo de tributación que produzca la restricción deseada en la demanda.^{1/} Con ello se minimiza la carga tributaria y por ende el costo social de cumplir los objetivos del plan.

e) Orientación de la conducta privada

El sistema tributario debe contribuir a alterar la conducta privada normal a fin de hacerla coincidir con la estipulada en el plan. Aquí aparece la problemática de los incentivos y de la asignación de los recursos, que contiene dificultades especiales. Las dificultades administrativas de los

^{1/} Ver "Modelo de financiamiento a largo plazo", apuntes.

incentivos son grandes y sus efectos a menudo son discutibles, especialmente en los países subdesarrollados en que no hay condiciones que faciliten las inversiones y en que las tasas tributarias son bajas.

Tomemos un ejemplo: la inversión de las empresas. Supongamos que queremos incentivar la inversión en ciertas actividades, y establecemos un mecanismo por el cual las empresas pueden cargar a sus costos un tanto por ciento del aumento de la inversión entre un año y otro. La primera dificultad para la administración tributaria consiste en definir en forma apropiada la inversión, a fin de no incentivar gastos en obras suntuarias y poder constatar la realización de esas inversiones. Pero, inmediatamente surgen complicaciones adicionales si queremos manejar a conciencia los incentivos. ¿Por qué darles ese beneficio a las empresas que subutilizan su capacidad productiva? Evidentemente hay que negarles el beneficio ya, que de otra forma estaríamos fomentando la subutilización de la capacidad productiva. Por lo tanto la administración ha de definir el concepto de subutilización, medirlo y constatarlo, a fin de no desvirtuar los incentivos.

En estos aspectos la política crediticia debe jugar un papel tan o más importante que la tributaria, a fin de aliviar las múltiples responsabilidades del sistema tributario. En todo caso, el sistema tributario en su conjunto debe indicar con claridad cuál es la conducta esperada del sector privado y qué objetivos se persiguen con esa conducta.

f) El sistema debe ser orgánico desde el punto de vista técnico y administrativo

Es la condición principal para que se pueda hablar de sistema. El mecanismo tributario no puede ser un conjunto de impuestos aislados en que los objetivos que se persiguen con algunos tributos son anulados con los efectos de otros y en que la administración de un impuesto es totalmente independiente del resto. Todo los impuestos deben, en lo posible, ayudarse en sus efectos económicos y facilitarse mutuamente la administración a fin de limitar el fraude tributario.

/En este

En este aspecto, el diseño de impuestos del profesor Kaldor para India y Ceylán,^{1/} es una verdadera contribución al concepto de "sistema tributario". Es de conocimiento general que han existido dificultades en aquellos países con sus proposiciones, pero el germen de sus ideas fructificará cuando se eleve el nivel técnico de las administraciones de impuestos y cambien las condiciones políticas que frenan las reformas tributarias o desvirtúan sus propósitos.

Aquí, sólo queremos presentar algunas ideas para la etapa de transición, a fin de irle imprimiendo a los mecanismos tributarios latinoamericanos algunos visos de sistema orgánicos, sin entrar en las complejidades de un mecanismo refinado de auto-control.

Para desgracia de los contribuyentes, la gran mayoría de los impuestos de un sistema son interdependientes entre sí. Por ejemplo, el rendimiento del impuesto a la renta personal depende de la tributación a la propiedad raíz, ya que ésta es o puede ser deducible para el cálculo del impuesto a la renta personal; las contribuciones de seguridad social influyen sobre el rendimiento del impuesto a las utilidades; la tributación a las utilidades distribuidas influye sobre el impuesto a la renta personal, etc. Para la economía en su conjunto podríamos construir una matriz de interdependencia de los impuestos que sería muy útil para estimar el efecto de cambios en las tasas tributarias, sobre el rendimiento global, y para un contribuyente individual también podemos construir tal matriz para controlar la veracidad de sus declaraciones y someterlo a las contradicciones que ello implica.

Un ejemplo puede clarificar el problema. Los empresarios cuando tienen que declarar y pagar las contribuciones de seguridad social tienden a disminuir la nómina de sueldos y salarios para minimizar su tributación, pero cuando tienen que hacer su declaración para los efectos de la tributación a las utilidades tratan de aumentar sus costos. Son tendencias contrapuestas. Bastaría con acompañar el recibo de contribuciones de seguridad social para eliminar una fuente de evasión. Los sistemas tributarios están plagados de estas contradicciones o ellas pueden introducirse en los sistemas. Una solución de este tipo podría buscarse al problema de los avalúos de bienes raíces a través de una tributación adecuada de las ganancias de capital que pudiera

^{1/} Nicholas Kaldor, "Indian Tax Reform".

servir de base para corregir los avalúos hacia atrás. Naturalmente, el contribuyente inteligente siempre encontrará que le es más conveniente localizar el fraude tributario en algún tipo de impuesto, aun cuando deba tributar más en otros, porque de esa forma minimiza la tributación que paga. Pero, también una inteligente administración de impuestos puede estructurar el sistema de tal forma que cuando el contribuyente minimiza la tributación (cuando el fraude es mayor), sea justamente con un tipo de tributación fácilmente controlable donde se descargue el peso del control administrativo.

Los actos gravados y los sujetos tributarios

En el sistema tributario es factible distinguir los actos gravados, el sujeto tributario y la norma de graduación del tributo. Los actos gravados constituyen formas o expresiones comunes de la conducta económica, tales como percibir, acumular, vender y comprar ingresos, etc.

Los sujetos tributarios son los agentes que realizan tales actos, y son las empresas y personas. En un acto pueden participar uno o varios sujetos. Por ejemplo, el acto de percibir un ingreso implica al menos la participación de dos sujetos: el que recibe y el que cede el ingreso. En cambio, el acto de acumular ingreso en forma líquida puede ser unilateral.

La norma o graduación del tributo constituye la forma de cálculo del monto de contribución que afecta al sujeto tributario, y puede ser una tasa ad valorem o un monto fijo de dinero, o estar en función de valores físicos o específicos.

En el cuadro N° 1, se presenta una clasificación de los actos gravados y los sujetos tributarios. Se distinguen cuatro tipos de actos: a) la obtención de ingresos; b) la acumulación de ingresos; c) el gasto de ingresos; y d) la transmisión gratuita de ingresos. Esta clasificación abarca el ciclo posible de la conducta de las unidades económicas. El ingreso ganado o es ahorrado o consumido. Si es ahorrado, se convierte en ingreso acumulado; si es consumido, constituye un gasto. Finalmente, el ingreso acumulado puede ser transmitido gratuitamente a otros entes económicos, por herencia o donación.

/Como la

Como la tributación pretende captar flujos de ingresos para reducir la demanda privada, esta clasificación señala las posibles etapas o fuentes de captación de recursos, y por lo tanto indica los principales impuestos que pueden componer un sistema tributario. Podríamos decir, y lo demostraremos más adelante, que en general, es un requisito de un sistema tributario la existencia armónica de impuestos que abarquen los cuatro grupos mencionados.

Aplicando estos mismos métodos a un contribuyente individual, parece que se facilitaría el control de las declaraciones, si los impuestos que afectan las cuatro fuentes señaladas se cotejaran entre sí, ya que estas forman un circuito o ciclo cerrado que permitiría detectar la evasión a menos que se haga un falseamiento consistente.

/Cuadro 1

Cuadro 1

Sujetos S tributarios	Personas naturales* /		Entidades no lucrativas	Empresas	
	Nacionales	Extranjeras		Nacionales	Extranjeras
Actos gravados					
1. <u>Ingresos ganados</u> -- Rentas personales -- Utilidades -- Aumento de capital -- Ingreso bruto comercial -- Ganancias de capital					
2. <u>Acumulación de ingresos</u> -- Propiedad comercial -- Propiedad personal -- Vivienda -- Activos líquidos -- Patrimonio general -- Valores					
3. <u>Uso de los ingresos</u> -- Ventas -- Importaciones -- Consumos específicos -- Adquisición de bienes para acumulación -- Gasto personal					
4. <u>Transmisión gratuita del ingreso acumulado</u> -- Donaciones -- Herencias					

* / Las columnas se pueden subdividir por actividades económicas.

/Criterios para

Criterios para seleccionar actos y sujetos

Frente a la gama de actos y sujetos tributarios, es necesario adoptar algunos criterios para decidir la estructura del sistema impositivo. Estos criterios serán diferentes según se trate de seleccionar actos o sujetos. La decisión política fundamental consiste en seleccionar los sujetos para los fines de distribuir la carga tributaria. En dicha decisión influirán consideraciones sobre las metas de distribución del ingreso, política de inversiones, localización del excedente económico potencial por grupos sociales, etc. Una vez decidida la distribución de la carga entre los posibles sujetos, existen numerosas alternativas para implementar dicha proposición gravando los actos en los que los sujetos incurren. El cuadro 2 presenta un ejemplo hipotético de formas alternativas de tributación a un grupo social "a", bajo el supuesto de que los ingresos de este grupo provienen fundamentalmente de la agricultura. Los casilleros a_1, a_2, \dots, a_5 representan alternativas técnicas de tributación al grupo social "a", que deben ser evaluados en sus ventajas y desventajas a fin de tomar una decisión que permita recaudar el monto T de impuestos a expensas de dicho grupo. Naturalmente, el problema de la traslación e incidencia tributaria tiene mucho que ver en este asunto, por cuanto lo que interesa es localizar la disminución real de ingreso por el monto T en el sector "a", y no sólo que el grupo pague formalmente los impuestos y los traslade a otros grupos. En esta parte de la discusión supondremos resuelto el problema de la incidencia y traslación tributaria, lo que a su vez supone una política económica consistente con ese objetivo.

/Cuadro 2

Cuadro 2

↓ Actes ↘ Alternativas →	A ₁	A ₂	A ₃	A ₄	A ₅
1	Impuesto a la Renta	Impuesto a la Renta	-	-	-
2	Impuesto al Patrimonio	Impuesto a los Bienes Raíces	Impuesto al Patrimonio	Impuesto a la Prop. agrícola	Impuesto a la Prop. agrícola
3	Impuesto a las Ventas	Impuesto al valor agregado	Impuesto al gasto personal	Impuesto a las ventas	Impuesto al gasto personal
4	Impuesto herencias y donac.	Impuesto herencias y donac.	Impuesto herencias y donac.	Impuesto herencias y donac.	Impuesto herencias y donac.
Gravamen total	T ₁	T ₂	T ₃	T ₄	T ₅

/Existe entonces,

Existe entonces, el problema de elegir alternativas de tributación que afectan el ingreso real de un grupo social determinado en forma aproximadamente igual. ¿Cuáles son los criterios para evaluar estas alternativas? Antes de entrar a responder esta interrogante, quizás convenga hacer notar las consecuencias de nuestro planteamiento sobre el problema de la equidad tributaria, que postula que dos contribuyentes en igualdad de condiciones deben ser tratados en forma igual. Este principio es antiguo en la literatura tributaria y se aplica con frecuencia a impuestos aisladamente y no a la acción del conjunto del sistema tributario sobre un contribuyente. Esto tiene su explicación en el hecho que este principio, como otros, ha sido desarrollado en las economías más avanzadas y aplicado fundamentalmente al impuesto a la renta, que es con mucho, la fuente principal de impuesto en esos países. Nuestro papel es redefinir los principios tributarios de acuerdo al estado de desarrollo de nuestros países y a la necesidad y conveniencia de planificar el crecimiento económico.

El principio de equidad debe aplicarse a los contribuyentes, no a las rentas, patrimonios u otras bases tributarias. Lo que interesa es la equidad entre los individuos. Por otra parte, el concepto debe referirse al conjunto del sistema tributario y no a un impuesto en particular. Entonces, la selección de los sujetos tributarios y la carga impositiva global que deben soportar, debe estar basada en el principio de que los integrantes de un grupo socio-económico deben soportar una carga tributaria semejante causada por el conjunto de impuestos que los afectan. Esto significa que no necesariamente debe existir igualdad de trato ante cada impuesto individual.

Ahora, volviendo a nuestro problema de los criterios para elegir alternativas técnicas de tributación a un grupo social determinado, debemos señalar que lo primero es identificar las características principales de dicho grupo. Estas características se refieren a las principales fuentes de ingreso, al nivel de éste, al número de contribuyentes potenciales que lo componen, a sus hábitos de consumo, etc.

La primera orientación sobre los posibles tributos a aplicar está determinada por las características mencionadas. La clasificación de grupos tributarios debería hacerse, por lo demás, de acuerdo a la uniformidad de estas características y su correlación con alguna de ellas que sea dominante, tales como el nivel de ingreso, la actividad económica que desarrollan, etc. Esta selección homogénea de grupos tributarios es importante, por cuanto ciertos impuestos se prestan más para ser aplicados a grupos con características determinadas y se tornan ineficaces si se aplican a otros. Por ejemplo, la aplicación de un impuesto a la renta personal a los grupos de bajos ingresos puede ser costosa e ineficaz si no son asalariados a los cuales pueda retenerse el impuesto en la fuente. La aplicación de una tributación a las utilidades a los pequeños comerciantes es por lo general engorrosa, de alto costo y complejidad administrativa, lo que facilita la evasión y conduce a la inequidad tributaria.

Pero al elegir alternativas técnicas de tributación no sólo deben considerarse las facilidades o el costo de captar el tributo o la complejidad para determinar la base real tributaria, sino que también problemas referentes a los efectos económicos, como los efectos indeseados sobre el ahorro, el nivel de producción, el monto de las exportaciones, la estructura de la demanda, las intenciones de inversión, etc. Un impuesto al volumen de las exportaciones, por ejemplo, puede ser fácil de administrarlo y controlarlo, pero puede conducir a una reducción absoluta o relativa de las exportaciones en relación al abastecimiento interno.

En otros casos, la elección de un impuesto puede conducir a la consideración de otro que lo complementa, ya sea en el sentido de contrarrestar efectos económicos indeseables o cerrar un circuito de controles que facilite su administración y reduzca al mínimo la evasión. Un impuesto a la renta personal, por ejemplo, aplicado a los grupos de altos ingresos puede requerir el complemento de un impuesto al gasto personal, tipo Kaldor, a fin de contrarrestar los efectos del primero sobre la formación de ahorro (los altos ingresos tienen generalmente un alto contenido de ahorros). La buena administración de un impuesto sobre la renta exige, por otra parte, la existencia de un impuesto a las ganancias de capital, etc.

Generalizando los criterios presentados para elegir alternativas técnicas de tributación, podemos resumirlos en los siguientes:

- a) Criterios de complementariedad económica o administrativa de ciertos impuestos;
- b) Criterios de facilidad de control y reducción de la evasión; y
- c) Criterios para evitar efectos económicos no deseados y alentar cambios de conducta para cumplir los objetivos del plan.

Para ilustración sobre la carga tributaria de algunos países, se muestran los siguientes cuadros:

/Cuadro 3

Cuadro 3

PAISES LATINOAMERICANOS: INGRESOS FISCALES EN PORCENTAJES
DE LOS INGRESOS NACIONALES NETOS ESTIMADOS EN 1959 a/

Países con un nivel elevado de ingresos fiscales	Países con un nivel medio de ingresos fiscales	Países con un nivel bajo de ingresos fiscales
Venezuela 27	Perú 19.5	Panamá 15
Argentina 24	Chile 18	México 14
Brasil 23.5	Costa Rica 16	Colombia 14
Ecuador 22	Guatemala 16	El Salvador 13.5
		Honduras 11
		Bolivia 7 <u>b/</u>

Fuente: Compilado de poblaciones nacionales

Notas: Los ingresos fiscales incluyen todos los ingresos corrientes - de los impuestos, ventas y derechos, excedentes de las empresas gubernamentales, etc. - de los gobiernos centrales y locales (exceptuando a Bolivia, Perú y algunos países centroamericanos, donde el ingreso fiscal local es de menor importancia). No se ha incluido a ciertos impuestos reservados para fondos y empresas paraestatales en cuanto no figurarán en las estadísticas oficiales disponibles; en ciertos países, como Colombia, el ingreso así omitido de dichos impuestos puede ser bastante importante. Están excluidos los ingresos de capital. Asimismo se ha excluido las contribuciones por jubilación o previsión social. Los ingresos brutos de los sistemas de previsión social son bastante importantes en Chile (14 por ciento del ingreso nacional) y Argentina (8 por ciento), y algo menos en Brasil (6 por ciento), Ecuador (4 por ciento) y México (3 por ciento). La contribución neta de los impuestos de previsión social, sin embargo, es considerablemente inferior a dichos niveles brutos, de los que deben deducirse las contribuciones gubernamentales y los pagos de beneficios al sector privado.

a/ Excepto Argentina (1960), Bolivia (1958) y Perú (1956).

b/ Porcentaje del producto nacional bruto. El ingreso fiscal en términos reales aumentó alrededor de un 50 por ciento en 1958-61.

Cuadro 4

IMPUESTOS COMO PORCENTAJES DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO
A COSTO DE FACTORES, 1962
(%)

País	Total impuestos	Impuestos directos	Contribuc. al Seguro social	Impuestos indirectos
Francia	41.1	6.9	14.6	19.6
Alemania Occidental	41.0	15.6	11.6	13.8
Países Bajos	34.8	14.3	9.4	11.1
Reino Unido	34.3	13.8	4.8	15.7
Italia	33.8	7.2	11.0	15.6
Estados Unidos	30.9	15.5	4.7	10.7
Bélgica	30.6	9.1	7.4	14.1

Fuente: Artículo de A. R. Ilersic, titulado "No Turnover Tax for Britain", publicado en Canadian Tax Journal, de marzo-abril, 1964.

Preguntas

1. Comente la siguiente afirmación: "La presión tributaria no debe exceder del 25 por ciento del valor del producto, no importa cual es la magnitud del excedente económico."
2. Bajo qué condiciones el potencial tributario es mayor en un país donde el ingreso está más parejamente distribuido que en otro donde la distribución del ingreso es desigual. Compare esas condiciones con la realidad de su propio país.
3. Discuta brevemente la efectividad de la contribución del sistema tributario a:
 - i) la redistribución del ingreso;
 - ii) atemperar las fluctuaciones del comercio exterior.
4. ¿Qué criterios tendría que observar un sistema tributario para reducir la evasión y facilitar el control impositivo?

ooooooooooooo

