

PROGRAMA CONJUNTO DE TRIBUTACION OEA-BID-CEPAL

Conferencia sobre Política Fiscal

COMENTARIOS DE LOS SEÑORES ALFONSO MOISES BEATRIZ
Y ULISES FLORES

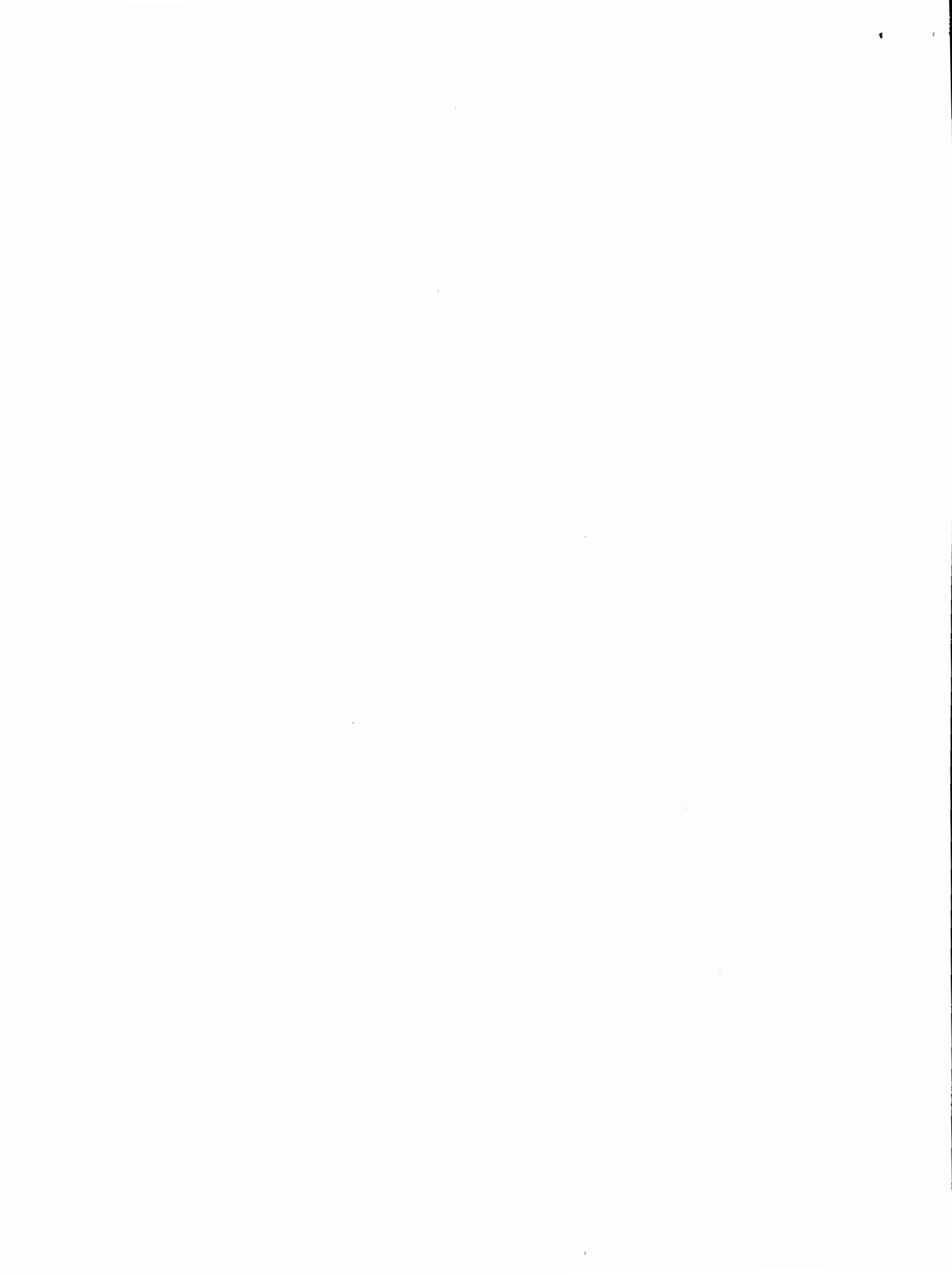
al documento

El impuesto personal sobre la renta en América Latina
por el señor Richard Goode

Santiago de Chile
Diciembre 5-14, 1962
Documento: CPF-DB-2/Add.1

PRELIMINAR

PROHIBIDO CITAR



En una forma muy conceptuosa señala el autor del trabajo que se comenta, los principales elementos que caracterizan el fenómeno del impuesto personal sobre la renta en América Latina y los aspectos fundamentales que deben de analizarse al considerar las posibilidades de convertirlo en un instrumento adecuado para la distribución equitativa de las cargas públicas y la realización de otros objetivos de política fiscal.

En las siguientes líneas se exponen algunas ideas que surgieron de su lectura y reflejan nuestras propias observaciones sobre la administración del impuesto en América Latina, especialmente en El Salvador y demás países del área centroamericana.

Causas de la escasa importancia del Impuesto sobre la Renta en los países Latinoamericanos

El profesor Goode afirma que en la mayoría de los países latinoamericanos, el impuesto sobre la renta constituye una fuente pequeña de ingresos públicos y que en ningún lugar del área se utiliza dicho impuesto como instrumento poderoso para modificar la distribución de los ingresos y de la riqueza.

El autor señala más adelante seis requisitos previos necesarios para el éxito del impuesto sobre la renta en una sociedad. El análisis de estas condiciones frente a las circunstancias y características sociales y económicas de la mayoría de repúblicas latinoamericanas nos lleva a la conclusión de que el Profesor Goode ha señalado con toda exactitud las causas del poco éxito obtenido con el impuesto sobre la renta en Latinoamérica.

Paralelamente a estas causales deseamos señalar otra de importancia semejante, que por provenir de la situación real del

/nivel del

nivel del ingreso per cápita, constituye también a nuestro juicio un obstáculo para convertir al impuesto sobre la renta en la fuente de mayores ingresos fiscales. Consideramos que como resultado de la acusada progresividad del impuesto sobre la renta, su aplicación más fácil y menos controvertida, desde el punto de vista del desarrollo económico, se origina cuando en una sociedad determinada la mayor parte de sus habitantes obtienen ingresos sustanciales. Sólo en ese caso se puede pensar en un impuesto sobre la renta de naturaleza colectiva, en un impuesto que alcance a la mayoría.

Cuando en un país determinado no se dan estas condiciones, el impuesto se aplica a un número tan bajo de habitantes del país que pierde una de sus características fundamentales, la de su generalidad.

La realidad latinoamericana señala con lamentable frecuencia esa situación. La mayor parte de la población, especialmente la de Centro América y del Norte de Sur América, obtiene un ingreso per cápita anual que no excede de los doscientos dólares. Esto quiere decir que en general en Latinoamérica, con las condiciones actuales de nivel del ingreso por habitante, no se puede pensar en un impuesto sobre la renta colectivo, disminuyéndose la oportunidad de usarlo como instrumento idóneo de política económica.

Aunque tengamos que repetir lo que ya en otras ocasiones se ha dicho, especialmente en la Conferencia sobre Administración de Impuestos, celebrada en Buenos Aires el año pasado, conviene señalar también que la aceptación del régimen de gobierno imperante en un país, es factor importante en el cumplimiento voluntario de las obligaciones por parte de los contribuyentes. Estas condiciones no podrán ser resueltas jamás por los administradores del impuesto o por los teorizantes del mismo. Son raíces más profundas las que causan esta situación, pero los estudiosos del impuesto no pueden menos que señalar su contribución a la escasa o ninguna voluntad para el cumplimiento de las obligaciones impositivas.

/Un impuesto

Un impuesto adecuado a nuestra realidad

Una consideración pragmática de esas realidades nos lleva a concluir que es necesario considerar formas de imposición que se amolden a nuestro ambiente económico-social, aunque estas formas se aparten de la estructura tradicional, adoptada por los países que lo han aplicado con éxito.

El Profesor Goode ha enumerado los pre-requisitos necesarios para la eficiente administración y aplicación de un impuesto sobre la renta. Estos pre-requisitos se dan en forma completa en los países altamente desarrollados y se puede afirmar, con alguna seguridad, de que en la gran mayoría de los países latinoamericanos esas condiciones están ausentes o existen únicamente en forma rudimentaria. De tal modo que un sistema de impuesto sobre la renta complejo que persiga finalidades de generalidad, productividad y flexibilidad suficiente para adaptarse a las condiciones individuales del contribuyente de manera de lograr una justicia tributaria en grado avanzado, no podría ser aplicable al ambiente latinoamericano. Es por eso que proponemos que tomando en consideración los diversos grados de desarrollo de los países latinoamericanos se apliquen formas simples paralelas al menor desarrollo, mejorándolas paulatinamente cuando las condiciones de desarrollo vayan permitiendo la aplicación de formas de impuestos más refinadas, más complejas y más ajustadas a los principios de equidad.

Creemos que todos los esfuerzos deben hacerse para determinar cuáles son las características de la estructura social y económica de nuestros países y buscar el tipo estructural de impuesto sobre la renta más adecuado a estas características. La simple adopción de formas complejas de impuestos que han sido exitosos en los países altamente desarrollados, constituye un modo equivocado de enfocar nuestros problemas de tributación.

Insistimos en la necesidad de buscar formas simples de impuestos acordes con nuestra estructura social, económica, administrativa y con la clase de contribuyentes que existen en Latinoamérica. Con frecuencia los sistemas simples de impuesto sobre la renta que se han propuesto para la realidad latinoamericana, son calificados despectivamente por los que están acostumbrados a formas complejas de tributación en los países altamente desarrollados. Debemos prepararnos para contestar esas críticas con la conciencia de que para un país en etapa de desarrollo, corresponde una imposición de acuerdo con sus características.

/Los altos

Los altos impuestos y la tasa acelerada de capitalización

Se ha señalado con frecuencia que los altos impuestos sobre la renta impiden la formación de capital privado en forma acelerada, por estimarse que la propensión marginal al ahorro es más alta en el sector de contribuyentes de altos ingresos, que son los más afectados por los impuestos progresivos. Pero por otro lado, se reconoce que una política impositiva que estructura el impuesto de tal forma que establezca trato preferencial para la inversión en determinadas actividades económicas, permitirá de manera más o menos satisfactoria la transformación de nuestros sistemas económicos rudimentarios, encauzando la economía por nuevas formas más adecuadas al desarrollo económico. La política fiscal que adopte formas de imposición tendientes a canalizar la inversión necesita de altos impuestos para lograr su efectividad. Para influenciar la conducta económica en el contribuyente son inadecuados los impuestos bajos. Por esa razón, aunque fuera valedera la hipótesis ya mencionada de que los altos impuestos desalientan el ahorro y la inversión, tenemos que reconocer que exenciones a cargas impositivas apreciables constituirán un elemento eficaz para la canalización de la inversión a sectores determinados de actividad económica que se estimen convenientes para el desarrollo del país.

No puede menos que señalarse, al hablar de la necesidad de la acumulación de capitales tan imperiosa para los países en desarrollo, la conveniencia de estimular la formación de sociedades. Aunque el trabajo del Profesor Goode, que comentamos, se concreta al análisis del impuesto personal sobre la renta, no se puede desvincular esta forma de imposición con el impuesto de sociedades, con el objeto de influenciar la forma de operar del inversionista de Latinoamérica.

Así por ejemplo, no se puede negar que es conveniente para lograr esta alta tasa de capitalización, propiciar la formación de sociedades que permitan la reunión de pequeños ahorros y constituyen un vehículo de participación de la mayoría en los beneficios económicos del país. La imposición exorbitante a las sociedades anónimas canalizaría la actividad en formas de empresas individuales, limitando la asociación de capitales que tan beneficiosa puede resultar para el desarrollo de proyectos de mediana o alta escala.

A nuestro juicio debe enfatizarse la imposición sobre la renta en el impuesto personal más que en el impuesto a sociedades, o cuando menos debe acomodarse el incremento de impuesto de las sociedades a un plan acorde con la evolución de las formas de ahorro colectivo de un país determinado. Se ha considerado conveniente señalar este aspecto en vista de que se ha advertido la frecuencia con que asesores extranjeros y nacionales recomiendan formas de imposición a las sociedades, que reflejan los sistemas adoptados por países donde el ahorro colectivo ha llegado a un alto grado de desarrollo y la operación de los negocios se efectúa predominantemente a través de sociedades anónimas. No se quiere con esto negar las necesidades y la conveniencia del impuesto social. Únicamente se sugiere que la estructuración de este impuesto debe estar acorde y conforme con la evolución de las formas de ahorro colectivo.

El Impuesto a los salarios

El Profesor Goode ha considerado especialmente la posibilidad de que no existiendo los requisitos necesarios para un ambiente social y económico favorable al impuesto sobre la renta, el impuesto además de resultar

/ineficiente, puede

ineficiente, puede en la práctica degenerar en una imposición desigual que establezca cargas altas para contribuyentes honestos y menos afortunados, mientras que otros pagarían nada o muy poco. Uno de los resultados nocivos de establecer sistemas de impuesto sobre la renta inadecuados a los elementos característicos de la economía de un país determinado, consiste precisamente en la forma notoriamente desigual en que el impuesto puede afectar a unos contribuyentes respecto de otros. Caso característico de algunos países latinoamericanos es la forma altamente gravosa en que son castigados por el impuesto las personas asalariadas. Esta desigualdad resulta no precisamente porque el salario sea gravado con una tasa más alta que el ingreso proveniente de otras actividades, por ejemplo del comercio, de la agricultura o de la industria, sino que en la práctica los contribuyentes que tienen ingreso de estas últimas fuentes, por las circunstancias que más antes se han señalado, no son alcanzados con la misma efectividad y eficiencia que la administración del impuesto logra al gravar las remuneraciones percibidas por los asalariados, en los que con frecuencia ha adoptado el sistema de retención.

Las ideas anteriores nos llevan a ver con opinión favorable la adopción en países de administración impositiva deficiente, de sistemas que establezcan un trato preferencial para la renta proveniente de salarios, a través de los sistemas reconocidos que en algunos países se utilizan, como por ejemplo, el de gravar sólo parcialmente la renta proveniente de esta fuente. Sistemas de esta naturaleza permitirían la supresión o la disminución de la injusticia claramente confirmada y comprobada de que actualmente son víctimas en la mayor parte de los países latinoamericanos, los contribuyentes cuyo ingreso proviene de salarios, en los cuales, por su propia naturaleza es posible la aplicación efectiva en toda su magnitud, del impuesto sobre la renta.

/Impuesto progresivo

Impuesto progresivo sobre el patrimonio

Algunos países latinoamericanos aplican con relativo éxito, pero con muy buena intención, un impuesto progresivo sobre el patrimonio, con la intención de atenuar la desigualdad a que se refiere el punto anterior, o por considerar que el propietario tiene mayor capacidad contributiva que el que deriva ingresos únicamente de su esfuerzo personal. Consideramos particularmente que el sistema de impuesto progresivo al patrimonio, es recomendable para aquellos países cuyas características son las menos deseables y las menos adecuadas para el establecimiento de un sistema eficiente de impuesto sobre la renta. Desde luego, el impuesto sobre la propiedad tropieza con el problema de la evaluación justa de los bienes; sin embargo, parece más fácil evaluar con justicia las propiedades que determinar correctamente los ingresos.

Al hablar del impuesto cedular el Profesor Goode sostiene que "la justificación para un impuesto progresivo se encuentra en una estimación del sacrificio personal o en que sea políticamente deseable disminuir la desigualdad económica" y que en ambos casos "lo importante es el monto de la renta del individuo o de la familia". A nuestro juicio, no es suficiente considerar exclusivamente el monto de la renta como elemento único para estimar la capacidad contributiva. Así lo reconoce el Profesor Goode al manifestar más adelante, que la renta no es una medida completa para determinar esa capacidad. Es necesario considerar la condición precaria de la renta proveniente del trabajo, especialmente en la mayoría de los países latinoamericanos, donde a diferencia de muchos de Europa y del Norte de América, no existen medidas efectivas de seguridad social, que vengán a compensar la fragilidad del ingreso proveniente de los servicios personales.

Consecuentemente, un sistema que combina el impuesto sobre ingreso personal con un impuesto progresivo sobre el patrimonio, logrará en

/Latinoamérica dos

Latinoamérica dos objetivos: la realización de una mayor justicia tributaria y la posibilidad de redistribuir la riqueza.

Ganancias y pérdidas de capital.

En forma clara el Profesor Goode analiza el viejo problema de la imposición de las ganancias de capital para los países en desarrollo. Considera en resumen que es conveniente gravarlas en América Latina por varias razones especiales que expone en el trabajo que se comenta.

Algunas de estas razones son del orden económico más que del orden fiscal, por considerar que este tipo de imposición puede favorecer en buena medida una política destinada a disminuir el atractivo de la especulación en bienes raíces y a canalizar las inversiones a sectores más productivos desde el punto de vista social.

Otras razones señaladas por el Profesor Goode, están destinadas a realizar principios de justicia fiscal, como, por ejemplo, gravar los beneficios obtenidos por condiciones inflacionarias y la evidencia de que la ausencia de un impuesto sobre las ganancias de capital produce beneficios principalmente para los ricos.

A nuestro juicio no hay duda alguna de que gravar las ganancias de capital es conveniente y recomendable para los países latinoamericanos. Consideramos que si se excluyeran de la aplicación de este impuesto ciertas ganancias de capital a que después nos referiremos, no habría objeción fundada de que un impuesto fuerte y progresivo viniera a disminuir la posibilidad de ahorro y de inversión, y por el contrario sería un instrumento adecuado para realizar una política económica, combatiendo las inversiones puramente especulativas que no

/contribuyen al

contribuyen al incremento del ingreso nacional. Asimismo existe un alto grado de justicia en el establecimiento de este gravamen, porque nada justifica que ganancias que no provienen del esfuerzo particular de sus receptores, estén exentas del impuesto sobre la renta que sí es aplicable a las utilidades que estrictamente deben considerarse como producto del esfuerzo o inteligencia de los contribuyentes. No hay razón alguna para gravar estas últimas y excluir a las primeras. Muchas veces y especialmente en países en desarrollo, las ganancias de capital son producto de factores totalmente independientes al esfuerzo del contribuyente y se deben en buena medida a la presión demográfica, al incremento general económico, y en fin, a factores de tipo general que son atribuibles a todo el conglomerado y no particularmente al propio receptor de la ganancia.

Sin embargo, es conveniente distinguir para su exclusión de la esfera de aplicación de este impuesto, las ganancias de capital derivadas de la venta de acciones. Deseamos insistir en que nuestros países necesitan incrementar su tasa de capitalización y todas las medidas destinadas a impulsar el ahorro, tanto del pobre como del rico, propiciarán el logro de este objetivo tan necesario para el desarrollo de nuestras economías. Muchos países están haciendo esfuerzos destinados a la creación de un mercado de valores para propiciar la inversión de los pequeños ahorrantes y permitirles su participación en los beneficios que trae el incremento del desarrollo económico. Por esa razón consideramos conveniente que se excluyan del gravamen de las ganancias de capital aquellas que provengan de la venta de los títulos mencionados, con lo cual, en lugar de estorbarse el ahorro y la inversión, se propiciará su incremento y se canalizarán las inversiones a actividades de esta naturaleza, en vista de su trato favorable frente a otro tipo de inversiones que estarán castigados por el impuesto sobre las ganancias de capital.

/Algunos autores

Algunos autores han expresado la conveniencia de que el impuesto sobre las ganancias de capital sea un impuesto autónomo, cuyo monto no dependa de la propia capacidad contributiva del receptor del ingreso. Esta consideración se basa en estimar este tipo de impuesto como un instrumento destinado más que a producir ingresos al fisco, a servir hábilmente en una política de combatir la especulación y canalizar las inversiones hacia actividades reproductivas.

Muchas ventajas además de las indicadas se lograrían con el establecimiento del gravamen a las ganancias de capital. Uno de los efectos, que no por ser secundario debe menospreciarse, es el de que ayudaría eficazmente a la determinación correcta de otros impuestos que gravan la propiedad, tales como los impuestos territoriales y prediales, los impuestos al patrimonio, los impuestos sobre donaciones, los impuestos sucesorales. Al haber un interés particular del comprador de que se expresara en el contrato el verdadero precio de adquisición, se mejorarían indudablemente los elementos para la determinación de los otros impuestos que gravan la propiedad.

Por último, cabe consignar que la introducción de este nuevo impuesto en aquellos países latinoamericanos que aún no lo tienen, debería hacerse en forma prudente, a fin de evitar las graves consecuencias que por la falta de experiencia o la imprevisión podría resultar del establecimiento de un nuevo tributo. De todas maneras se debe concluir que el establecimiento de este impuesto contribuirá de manera eficaz a lograr la realización del principio consagrado en la Carta de Punta del Este, de que paguen más los que más tienen, sin que por ello se cause perjuicio a los niveles de inversión deseable.

Rentas procedentes de fuentes extranjeras

Aunque considerando la posibilidad de que surjan algunos problemas en su aplicación, el Profesor Goode recomienda la extensión del impuesto sobre la renta a los ingresos procedentes de fuentes extranjeras.

Dos objetivos básicos se persiguen: evitar el ausentismo de los capitales latinoamericanos e inducir la repatriación de fondos que ahora se mantienen en el extranjero, y la obtención de mayores ingresos fiscales.

/Es indiscutible

Es indiscutible el derecho que tiene un país a gravar los ingresos percibidos por sus nacionales o por sus residentes, cualquiera que sea el lugar donde se encuentra la fuente. Sin embargo, parece ser que la mayor parte de los países latinoamericanos no extienden el impuesto a esos ingresos por considerarlo fundamentalmente impráctico.

Efectivamente, no hay duda alguna de que las razones que estimulan la inversión del latinoamericano en el extranjero no son precisamente las de evitar un impuesto sobre la renta en su país de origen, ya que en general los impuestos que gravan estas actividades en el extranjero son más elevados que los del país de origen del inversionista. Otros factores sin duda alguna son los que determinan esta conducta del inversionista. Este no es el lugar para mencionarlos pero conviene dejar hecha la observación en ese sentido. De todas maneras se considera que una medida de esta naturaleza, que extienda el impuesto sobre la renta a esas ganancias, no estimulará la repatriación de los fondos que ahora se mantienen en el extranjero, si son otras las causas fundamentales que han impelido la conducta del inversionista y sobre todo si se le concede, como es corriente en estos casos, una deducción o crédito por el impuesto pagado en el país de origen del ingreso.

Asimismo parece ser que en general hasta hoy ha resultado impráctica esta idea como medio de incrementar los ingresos del Estado. Si bien es factible realizar convenios o acuerdos con los países donde se efectúan este tipo de inversiones, a fin de obtener la información necesaria para determinar el impuesto, también es cierto que en la mayoría de los casos operará algún principio que resuelva o disminuya la doble imposición internacional y como en general los países donde se perciben estos ingresos tienen un mayor impuesto que el de los países latinoamericanos, se debe suponer que a estos últimos países no les quedará más que soportar los gastos de una administración improductiva.

/Renta imputada

Renta imputada consistente en alquileres

El Profesor Goode considera justificado el principio de la inclusión de la renta imputada de la casa habitada por su propietario, en la renta gravable, aunque estima que la experiencia no es muy alentadora en los países latinoamericanos.

Siguiendo el principio tan comunmente aceptado de gravar más al que más tiene, es desde todo punto de vista justificable gravar este tipo de renta imputada. Fundamentalmente en Latinoamérica, donde los propietarios de su propia casa frecuentemente son los ricos o acomodados, resulta de franca justicia su gravamen.

Precisamente, no sólo desde el punto de vista de justicia en la imposición, sino que en la consecución de principios de política económica, este gravamen puede ser un instrumento efectivo para desestimular la inversión en bienes de poca productividad social. Si consideramos la experiencia de algunos países latinoamericanos en épocas de auge económico, observaremos que buena parte de los incrementos han sido invertidos en la construcción de viviendas particulares de alto costo y a veces de lujo excesivo, en detrimento de otros sectores de inversión que hubieran constituido un campo eminentemente conveniente desde el punto de vista del desarrollo económico. Por esa razón y a pesar de las dificultades de determinación correcta del monto de esta renta imputada, parece conveniente su inclusión en el impuesto sobre la renta.

Las exenciones personales

Con mucha razón critica el Profesor Goode en el artículo que se comenta, la liberalidad de las exenciones en la mayor parte de los países latinoamericanos.

Es cierto que la capacidad administrativa establece un límite razonable al número de contribuyentes sujetos al impuesto. Sin embargo, hay razones fundamentales que inducen a considerar que la exención personal debería reducirse a condiciones más reales. Una de ellas se basa en la necesidad de volver más progresiva la composición de los ingresos fiscales.

/Generalmente estos

Generalmente estos ingresos en los países latinoamericanos proceden en su mayor parte de impuestos indirectos, que gravan a todos los habitantes del país cualquiera que sea su capacidad de ingreso. Si queremos transformar esta situación a fin de convertir el impuesto directo en la fuente principal de los recursos fiscales, conscientes de que este tipo de imposición nos permitirá realizar, además de una mejor justicia distributiva en las cargas públicas, una política fiscal más flexible y efectiva por la ampliación de la base del impuesto, debemos pensar que una exención personal elevada viene a constituir una ventaja injustificada para muchos, puesto que restringe la capacidad de la administración de aplicar un impuesto que generalmente se ha considerado adecuado para medir la capacidad contributiva. Todo aumento de la exención personal implica una injusticia para aquellas personas que pagan impuesto indirecto, injusticia que debe superarse aunque sea en forma paulatina, pero con paso firme y seguro.

El alivio de la carga tributaria para muchos de aquellos que están bajo la exención personal elevada, no es justificable frente a la necesidad imperiosa de disminuir la carga tributaria a los más necesitados. Ese alivio resulta injusto frente a la prioridad evidente de los sectores de ingresos bajos.

Hemos afirmado que el éxito del impuesto sobre la renta como instrumento de política fiscal, dependerá en buena medida de su generalidad. Consecuentemente, la ampliación de la base del impuesto, reduciendo la exención personal a límites razonables, lo convertirá en un impuesto colectivo. Las medidas de política económica que se dicten a través de este impuesto, tendrán tanto más éxito cuanto mayor sea el número de los contribuyentes afectados por ellas.

También cabe considerar que debido a la composición social de la mayoría de los países latinoamericanos, deben darse amplias facilidades para la comprobación de las cargas de familia, sobre todo si la exención personal es baja, considerando que la familia latinoamericana no siempre está organizada de conformidad a la Ley Civil.

