



Principios tributarios

Cómo sacar provecho de un mal necesario

Ruud De Mooij y Michael Keen

ES difícil encontrar algo que los gobiernos no hayan gravado en algún momento. Jugar a las cartas, la orina, las chimeneas, los esclavos, las minorías religiosas y las ventanas en algún momento han recibido la atención de los recaudadores de impuestos. Hoy pensamos en los impuestos sobre la renta, sobre el valor agregado, sobre los cigarrillos y demás como instrumentos fundamentales en cuanto al ingreso. Pero los principios básicos para entender y evaluar todos los impuestos son muy similares. En este, el primero de dos artículos sobre tributación, analizamos estos principios. En la edición de marzo de 2015 de *F&D* los aplicaremos a algunas controversias actuales.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define un impuesto como “el pago obligatorio al gobierno sin contraprestación”. Es decir, hay que pagar sin recibir nada a cambio (al menos, no de modo directo). Puede que uno obtenga algún beneficio del gasto público que su pago ayuda a financiar, pero si no fuera el caso —desde la perspectiva de la recaudación tributaria— mala suerte.

Sin embargo, lo importante es que muchos instrumentos de política que no son impuestos, en un sentido jurídico, tienen el mismo efecto que si lo fueran. Un ejemplo excelente de esto son las contribuciones sociales. Estas consisten en pagos vinculados a la renta del trabajo o empresa de una persona, que confieren cierto derecho a pensiones u otras prestaciones sociales. El beneficio personalizado implica que estos no son, en sentido estricto, impuestos. Pero, con frecuencia, el vínculo entre pagos y contribuciones está tan lejos de ser justo en sentido actuarial, y las futuras prestaciones son tan lejanas, que es probable que su efecto sea similar al de un impuesto propiamente dicho.

Tributación eficiente

Los impuestos transfieren recursos del sector privado al público, y así ineludiblemente imponen una pérdida real al sector privado (dejando a un lado cualquier beneficio de lo que sea que el ingreso tributario financie). Pero casi todos los impuestos causarán otro daño, dado que en general abren una brecha entre el precio que un comprador paga por algo y el monto que recibe el vendedor, lo que puede impedir que se realice una transacción mutuamente beneficiosa. Por ejemplo, gravar la renta del trabajo significa que el costo en que incurre el empleador al contratar a alguien supera lo que recibe el empleado. Puede que un trabajador esté dispuesto a aceptar un trabajo que paga (al menos) US\$100 y que el empleador esté dispuesto a pagar (no más que) ese monto, pero un impuesto sobre el salario impedirá que este intercambio ocurra. Esta pérdida de bienestar a partir de una tributación por encima de la pérdida

de la transferencia directa de recursos reales, fuera del sector privado, se denomina *pérdida de eficiencia* (o *tributación excesiva*) y es a lo que los economistas se refieren cuando hablan de *distorsiones* impositivas. En el ejemplo anterior, dado que el trabajador no es contratado, no hay pago de impuesto, pero la pérdida de eficiencia sigue siendo real.

El diseño tributario eficiente apunta a minimizar estas pérdidas, cuyo tamaño depende de dos factores principales. Primero, *cuanto más sensible sea la base imponible a la tributación, mayores serán las pérdidas*. Supongamos que la demanda de la mano de obra es totalmente inelástica, lo que significa que el empleador está dispuesto a pagar cualquier precio por los servicios de ese trabajador. Entonces, con una tasa impositiva de 20% (como en el ejemplo anterior), el empleado recibiría US\$100, pero el costo

Los incentivos tributarios para fomentar determinadas actividades muy a menudo brindan oportunidades de evasión.

para el empleador sería de US\$120. El empleado es contratado y no hay distorsión. No obstante, cuando una parte del mercado tiene una alternativa a la transacción gravada surgen distorsiones, y cuanto más fácil sea ejercer esta alternativa, mayor será la distorsión. Y esto es cierto (dados otros supuestos) ya sea que el impuesto afecte decisiones de contratación o decisiones en cuanto a evadir o eludir el pago. Segundo, *la pérdida aumenta más que proporcionalmente con la tasa impositiva*. Agregar una distorsión (una tasa impositiva más alta), es más perjudicial cuando ya hay una distorsión significativa.

A continuación se presentan dos recetas para una política tributaria eficiente: gravar con tasas más elevadas las cosas con una demanda u oferta inelásticas, y gravar tantas cosas como sea posible para mantener las tasas bajas. No obstante, es necesario hacer algunas salvedades respecto de ambos principios, dado que en algunos casos seguir estas reglas generales puede tener consecuencias adversas.

Gravar un bien cuya demanda es inelástica, por ejemplo, tendrá poco efecto sobre la cantidad que se demanda de dicho bien, pero reducirá lo que se puede gastar en otros bienes, lo que puede dar origen a grandes cambios en otros mercados (más sobre este punto en marzo).

Y la recomendación de contar con una base imponible tan amplia como sea posible debe ser atemperada con uno de los principios más poderosos de las finanzas públicas: las transacciones entre empresas no deben ser gravadas. Esto se debe a que los impuestos abren una brecha entre los precios de compra y venta de insumos intermedios, lo que probablemente lleve a las empresas a elegir insumos distintos de los que elegirían en ausencia del impuesto. Como resultado, las empresas terminan produciendo menos de lo que podrían producir. Por lo tanto, ampliar la base imponible mediante la inclusión de transacciones intermedias puede ser muy negativo para la eficiencia. Por ejemplo, un impuesto sobre el volumen de negocios —cobrado sobre todas las transacciones, incluso las ventas entre empresas— tendría una base mucho más grande que un impuesto sobre el consumo final (como el impuesto al valor agregado), y podría generar los mismos ingresos con una tasa mucho más baja. Pero también sería más distorsionador.

Otras salvedades son necesarias una vez que consideramos las externalidades (los efectos —buenos o malos— sobre quienes no están involucrados en las decisiones subyacentes). El daño ambiental, tal como el cambio climático, es el mejor ejemplo. Ahí, puede que sea necesario adoptar un impuesto *correctivo*. El impuesto correctivo, también denominado impuesto *pigouviano* (por el economista Arthur C. Pigou, quien lo propusiera), está diseñado para distorsionar la conducta en la dirección deseada —lo que incluye, de ser necesario, el accionar de las empresas— a la vez que se da un buen uso a los ingresos recaudados. (Véase “¿Qué son las externalidades?”, en la edición de diciembre de 2010 de *F&D*).

Soportar (y compartir) la carga

Es posible que la persona que soporta la carga real de un impuesto no sea quien tiene la responsabilidad legal de hacer el pago. En el ejemplo anterior, cuando la demanda de trabajo era perfectamente fija, la pérdida de US\$20 era sufrida por el empleador, no el trabajador (y ese sería el caso más allá de quién hubiera tenido la responsabilidad legal de hacer el pago al gobierno). Esto muestra también el principio general de que la carga de un impuesto —su *incidencia* efectiva— cae con más fuerza sobre el lado de la transacción con la respuesta menos elástica (es decir, aquel al que le resulta más difícil desplazarse fuera de la actividad que está siendo gravada).

Estas implicancias son ignoradas con frecuencia. Pensemos en la indignación actual por el pequeño monto que muchas multinacionales pagan en concepto de impuesto sobre las sociedades. Las empresas no son personas, y las personas reales —accionistas, trabajadores, clientes— son las únicas que pueden pagar impuestos. El debate en torno al impuesto sobre las sociedades tiene poco sentido sin considerar quién gana realmente cuando las tasas efectivas son bajas.

La equidad tributaria siempre es un tema importante y tiene dos dimensiones principales. La *equidad vertical* se refiere al tratamiento dado a quienes tienen distintos ingresos. El impacto de un sistema tributario sobre esta dimensión depende de su *progresividad* (es decir, la rapidez con que la proporción del ingreso tomada por el impuesto aumenta con el nivel de ingresos). La *equidad horizontal* mantiene que quienes son idénticos en todos los aspectos relevantes deben ser tratados del mismo modo.

Cada uno de estos conceptos es menos simple de lo que parece. Evidentemente, las personas tienen distintas opiniones sobre el nivel adecuado de progresividad. Pero, las personas también pueden diferir, por ejemplo, sobre si la progresividad debe ser determinada respecto del ingreso anual —un período bastante arbitrario— o del ingreso vitalicio. Un impuesto al consumo puede parecer regresivo en relación al ingreso anual, pero parecerlo menos en relación con el gasto, que puede ser un mejor indicador del ingreso vitalicio de una persona.

Y puede que la idea de equidad horizontal no parezca controvertida, pero ¿qué significa “idéntico” a tal efecto? ¿Es aceptable diferenciar impuestos por edad, estado civil, a través de regiones, por género, por altura? ¿Y qué ocurre con la diferenciación implícita? ¿Un impuesto significativo sobre la loción para después de afeitarse (usada primordialmente por hombres) sería horizontalmente inequitativo?

La recaudación impositiva

La línea divisoria entre la *evasión* (ilegal) y la *elusión* (legal) fiscal no es tan clara como parece, abogados tributarios, a los que se les paga muy bien, dedican mucho tiempo a poner a prueba la diferencia entre ellas. Ambas son inquietudes importantes en todos los países. Esto presenta desafíos en cuanto al diseño y la implementación de los impuestos. En lo que respecta a las políticas, los incentivos tributarios para fomentar determinadas actividades muy a menudo brindan oportunidades de evasión.

Las administraciones tributarias se encuentran en primera línea en la lucha contra la falta de pago de impuestos. Algo que facilita las cosas a quienes simplemente quieren pagar lo que deben, es redactar normas tributarias fáciles de entender y fáciles de encontrar, si bien es difícil lograr simplicidad en el diseño tributario, dada la gama de objetivos y circunstancias a cubrir. (Las normas tributarias del emperador romano Calígula se daban a conocer al público en letra pequeña y en un sitio incómodo). En última instancia, el truco para la administración tributaria consiste en asegurar que las probabilidades de detectar el incumplimiento —y las sanciones impuestas— sean lo suficientemente elevadas para alentar el pago, a la vez que se apoya (y se denota la presencia de) una amplia voluntad de cumplir con las reglas. Y una buena administración tributaria debe hacer todo eso al mismo tiempo que minimiza tanto sus propios gastos (*costos administrativos*) como los gastos de los contribuyentes (*costos de cumplimiento*).

A veces los distintos objetivos considerados apuntan en la misma dirección, por ejemplo, cuando los aranceles (impuestos sobre las importaciones) son reemplazados por un impuesto sobre el consumo a la misma tasa. El cambio no modifica el precio de las importaciones para los consumidores, pero aumenta los ingresos del gobierno (dado que a partir de ahí también se cobra el impuesto sobre la venta de productos de origen nacional) y mejora la eficiencia al reducir el proteccionismo comercial. Pero tales casos son poco frecuentes. La dificultad real para la tributación surge cuando los objetivos están en conflicto (situación que consideraremos en marzo). ■

Ruud De Mooij es Subjefe de División y Michael Keen es Subdirector, ambos del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.