



Impuestos en la práctica

Es difícil diseñar un sistema tributario justo y eficiente

Ruud De Mooij y Michael Keen

LA POLÍTICA tributaria suele regirse por reglas básicas. En ocasiones, son muy adecuadas. Pero en otras, pueden prestarse a confusión.

Según reza un adagio, “un impuesto viejo es un impuesto bueno”. Esto puede ser válido, por ejemplo, para el impuesto inmobiliario. Pero los impuestos que gravaban ventanas y barbas ya han dejado de existir, los aranceles de importación están en descenso y se ha extendido el uso de nuevos tributos, como el IVA. Para diseñar el sistema tributario se necesita más que un buen eslogan.

Ya abordamos los principios tributarios básicos (véase “Vuelta a lo esencial” en la edición de diciembre de 2014 de *F&D*). En esta edición, los aplicamos a algunos debates actuales y fundamentales sobre política tributaria.

Renta personal

El gran atractivo del impuesto sobre la renta personal es que grava a las personas según su capacidad contributiva, o sea que aumenta progresivamente con el ingreso. Pero el indicador es imperfecto, pues el gobierno no puede saber si un ingreso elevado es el resultado de talento intrínseco o de suerte —en cuyo caso no estaría gravado— o del arduo trabajo o la creatividad, en el que sí lo estaría. Gravar la renta podría desalentar el esfuerzo (no solo en la cantidad de horas trabajadas, sino también, por ejemplo, en el espíritu emprendedor y la búsqueda de ascensos), y dar lugar a maniobras de elusión y evasión.

Así pues, el diseño del impuesto sobre la renta personal gira en torno a una ecuación fundamental: los impuestos progresivos promueven objetivos de equidad, pero pueden reducir la eficiencia. Ante distintas visiones de equidad, nunca habrá consenso universal sobre la mejor escala del impuesto. Sin embargo, una teoría minuciosa y la evidencia empírica han echado luz sobre aspectos clave.

Por ejemplo, deben considerarse no solo el impuesto sobre la renta personal, sino todos los impuestos y todas las medidas de ayuda a la renta —como el crédito por los ingresos ganados en Estados Unidos, que proporciona dinero a trabajadores de bajo ingreso en cantidades que van reduciéndose gradualmente a medida que aumenta el ingreso. La ayuda a la renta es una imposición negativa sobre la renta que, al aumentar el ingreso, se discontinúa y funciona como un impuesto sobre esa renta adicional.

Hay sólidos argumentos para subsidiar el ingreso de trabajadores con bajos salarios, pues su interés en trabajar es sensible al

impuesto, y es más barato garantizar su bienestar cuando están trabajando. Pero aunque la tasa *promedio* del impuesto en el tramo inferior de la escala es negativa, la tasa *marginal* efectiva —la tasa adicional pagada (beneficio no recibido) cuando el ingreso aumenta en un dólar— debería ser positiva. De lo contrario, el subsidio se extendería a todos los contribuyentes, incluso a quienes no lo necesitan. Dirigir esa ayuda a grupos más pobres limita el costo que tales subsidios tienen en la recaudación y es coherente con una redistribución eficiente, aunque puede crear altas tasas marginales efectivas para los más pobres.

La estructura de tasas adecuada para personas de alto ingreso siempre ha sido polémica. Muchos sostienen que los grupos de alto ingreso podrían tributar a tasas marginales del 60% o más sin generar una reducción de esfuerzo o maniobras de elusión o evasión tales que disminuyan la recaudación. Esto estaría bien si la recaudación fuera la única preocupación. Pero el grupo de alto ingreso se vería perjudicado, lo que afectaría el bienestar social general. Algunos analistas creen que los cálculos en los que se apoya la tasa marginal óptima no captan los efectos negativos en la actividad empresarial.

En el plano cualitativo general, la estructura óptima de la tasa marginal debe entonces tener forma de U: comenzar en un nivel alto para recuperar el apoyo a los grupos muy pobres, descender para preservar los incentivos del sector de ingreso medio, y volver a aumentar para garantizar la recaudación en el grupo de alto ingreso. Esto se contradice con la idea de que las tasas marginales siempre deben aumentar con los ingresos, pero es congruente con la noción más básica de que la tasa *promedio* debe aumentar con los ingresos. Sin embargo, queda mucho por debatir sobre la forma precisa de esa U.

La paradoja de la renta del capital

Por lo general, la renta del capital —intereses, dividendos y ganancias de capital— es percibida por contribuyentes de alto ingreso. Suele entonces considerarse que los impuestos altos sobre la renta del capital (o el patrimonio subyacente) permiten resolver las inequidades. Pero la teoría ofrece otras miradas sobre este tema.

La renta del capital propicia el consumo futuro. Gravarla aumenta el costo de la pérdida de consumo hoy. Las personas prudentes que prefieren postergar el consumo (o transmitirlo a sus herederos) tributarán más que las que no. Para algunos esto es incompatible con la equidad horizontal (principio de igual tratamiento para quienes son idénticos en aspectos relevantes),

pues la preferencia temporal no es una base legítima para diferenciar las obligaciones tributarias. Además, al desalentar el ahorro, un impuesto sobre la renta de capital puede crear pérdidas de eficiencia (las derivadas de transferir recursos fuera del sector privado) relativamente grandes.

De hecho, hay sólidos argumentos para subsidiar los ingresos de los trabajadores de bajo salario.

Estas implicaciones son muy debatidas entre los economistas. En un extremo están quienes sostienen que la tasa óptima sobre la renta del capital es cero debido a sus grandes efectos distorsivos sobre la conducta. En el extremo opuesto están quienes proponen idéntica tributación del trabajo y del capital; la visión más aceptada durante muchos años. Ninguna posición tiene fundamentos teóricos contundentes. Pero es claro que la tasa deseable sobre la renta del capital, pese a no ser cero, bien puede diferir de la tasa sobre la renta del trabajo, sobre todo porque el capital tiene más movilidad internacional, lo que dificulta su imposición sin traslado de la base al extranjero. Muchos países emplean hoy alguna forma de *impuesto dual sobre la renta*, que grava la renta de capital por separado de la renta del trabajo, y a una tasa relativamente baja.

Controversias relacionadas con el impuesto sobre sociedades

La noción de *incidencia del impuesto* —en quién recae la carga real del impuesto— es clave en el área de la imposición de empresas, y posiblemente sorprenda que gran parte de la incidencia pueda recaer en los trabajadores. Tomemos una economía pequeña en los mercados de capital del mundo, con una tasa determinada de rentabilidad de la inversión *después* de impuestos: los inversores desplazarán su capital al exterior si ganan menos que dicha tasa. Si un país grava ahora la rentabilidad que los inversores obtienen allí, la tasa de rentabilidad *antes* del impuesto tendrá que subir lo suficiente para que la tasa después del impuesto no se modifique. Se requieren entonces salidas de capital. Pero estas reducen la relación entre capital local y trabajo, y con ello la productividad laboral, y, a su vez, los salarios. Así pues, los trabajadores —no los accionistas— sufren la incidencia real del impuesto. Como es más eficiente que los trabajadores tributen directamente que mediante el impuesto sobre las sociedades, la tasa óptima para una economía de esas características es cero.

Pero existen salvedades importantes.

En primer lugar, *debe distinguirse la rentabilidad normal del capital (rentabilidad mínima requerida por los inversores) de la rentabilidad superior a la normal, denominada “renta”*. A diferencia de las rentas normales, las rentas que son propias de un país en particular pueden tributar sin afectar la inversión (por ejemplo, las rentas de recursos naturales). Sin embargo, el impuesto tradicional a las sociedades no es un impuesto sobre las rentas, pues grava todas las rentabilidades del patrimonio,

normales y por encima del nivel normal. Este puede transformarse en un impuesto sobre las rentas, por ejemplo, al permitir la reducción de la renta imponible mediante una deducción de las rentabilidades normales del patrimonio. Algunos países han seguido ese camino.

En segundo lugar, *las consideraciones prácticas son importantes*. Este impuesto grava las ganancias que las empresas retienen, que son difíciles de gravar a nivel personal. Además, sin un impuesto sobre sociedades, las pequeñas empresas podrían eludir el impuesto incorporando y categorizando sus ganancias como renta del capital. Más aún, en muchas economías en desarrollo, es relativamente fácil recaudar impuestos de unas pocas empresas grandes.

¿Gravar el consumo?

Un impuesto uniforme sobre el consumo —con igual tasa sobre todos los bienes y servicios— equivale a un impuesto uniforme sobre el salario y las ganancias. Este incide en la otra parte del presupuesto de una persona, de modo que las distorsiones en el mercado laboral deberían ser también similares. Dado que los impuestos sobre la renta son más congruentes con el principio de la capacidad contributiva, ¿por qué gravan los Estados el consumo?

Por razones prácticas: gravar tanto la renta como el consumo reduce el riesgo de cumplimiento, pues diversifica la base de recaudación del gobierno. Pero hay también razones más fundamentales, como gravar ciertos tipos de consumo para resolver las externalidades: los efectos, buenos o malos, sobre quienes no participan de la transacción subyacente; tal es el caso de la contaminación. Tales impuestos podrían resolver otros problemas de comportamiento, como el alcohol y el cigarrillo. Además, las tasas diferenciales podrían reducir los desincentivos al trabajo. Sin embargo, en el plano empírico, ha resultado difícil identificar elementos de diferenciación de tasas que se justifiquen en razones de eficiencia, salvo contadas excepciones, como los servicios de guardería.

Muchos sostienen que los artículos de primera necesidad deben tributar a tasas bajas porque representan una proporción importante del ingreso de los pobres. Pero es una forma costosa de procurar equidad, pues mientras el pobre gasta una *proporción* mayor de su ingreso en esos artículos, los grupos de alto ingreso destinan una proporción absoluta mayor y se benefician así de una tasa baja. Casi todas las economías avanzadas, y muchas otras, deben contar con dispositivos más adecuados para la consecución de los objetivos de equidad, como las transferencias relacionadas con el ingreso, otras formas de ayuda en efectivo para los más pobres, o bien asistencia pública para la vivienda, la salud y la educación básica.

Los profesionales coinciden bastante en que un impuesto uniforme y de base amplia es un patrón sensato para una política adecuada, y que hay pocos fundamentos convincentes para la diferenciación de tasas (salvo las externalidades). Esta es una regla general simple y viable, pero se basa en un razonamiento teórico y empírico muy detallado. Los responsables de las políticas deben evitar aquellos que no lo son. ■

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