



4. Imposición óptima, evasión y equidad

Optimal Imposition, Evasion and Equity

Tributação Ótima, evasão e equidade

Mónica Aranda

Resumen

El objetivo del trabajo es introducir al lector en las variables que pueden afectar a un sistema de imposición óptima. Se tendrá en cuenta la relación entre gasto público y recaudación, progresividad y desarrollo, transparencia y evasión. También los costos de administración, de control y fiscalización tienen gran impacto en la definición de un sistema tributario. La evidencia histórica pone de manifiesto que las guerras, las crisis económicas y otras necesidades de financiación de las naciones han influido en la conformación actual del *mix* de tributos de cada país, aunque no son un determinante único.

Palabras claves

Imposición óptima — Estructura tributaria — Equidad — Desarrollo — Transparencia

Abstract

The reader is introduced into variables that can affect an optimal taxation system. It should consider the relationship between public spending and revenue, progressiveness and development, transparency and evasion. Administration costs, control and supervision have also great impact on the definition of a tax system. Historical evidence shows that wars, economic crises and other financing needs of nations have influenced the current mix of taxes in each country, although not as a single determinant.

Keywords

Optimal taxation — Tax structure — Equity — Development — Transparency

Resumo

O objetivo do trabalho é introduzir o leitor às variáveis que podem afetar um sistema de tributação ótima. Se considerará a relação entre gastos públicos e arrecadação, progressividade e desenvolvimento, transparência e evasão. Também os custos de administração, de controle e de fiscalização tem grande impacto na definição de um sistema tributário. A evidência histórica põe de manifesto que as guerras, as crises econômicas

e outras necessidades de financiamento das nações tem influenciado na conformação atual do mix de tributos de cada país, embora não são um determinante único.

Palavras-chave

Tributação ótima — Estrutura tributária — Equidade — Desenvolvimento — Transparência

Introducción

La desigualdad de desarrollo entre las naciones es un hecho que no escapa al simple observador. En los países subdesarrollados estamos ante una sociedad fragmentada donde coexiste un pequeño porcentaje de la población que concentra la mayor parte de la riqueza, con amplias mayorías por debajo de los niveles de subsistencia y con importantes disparidades entre jurisdicciones de un mismo país. Son altos los niveles de pobreza e indigencia, y muy extensa la dimensión de la economía informal. En cambio, los países desarrollados han alcanzado un estado económico próspero a través del empleo y la explotación de sus recursos naturales y humanos, con altas concentraciones de capital y tecnología y un nivel de vida alto para el común de la población.

Las políticas públicas, especialmente las fiscales, no han logrado hacer un aporte relevante al intento de revertir esta situación. El presente trabajo estudia la relación entre estructuras tributarias y nivel de desarrollo, y hace una aproximación a la definición de un sistema tributario óptimo.

Entre los múltiples análisis posibles, se focaliza en la interacción entre impuesto a la renta y a los consumos, más específicamente el impuesto sobre el valor añadido (IVA). Se aborda el tema desde la óptica de la evolución de la estructura tributaria en países desarrollados y en vías de desarrollo, bajo el enfoque de estructuras fiscales comparadas.

Las finanzas públicas

Antes de iniciar nuestro análisis, no podemos dejar de mencionar que la arquitectura del sistema o régimen tributario de cada país le es propia y sigue a la constitución del poder público; responde a un desarrollo histórico concreto y está en continuo cambio a causa de las transformaciones de orden social, cultural, político y económico.

Eheberg y Boesler afirman que al comienzo se establecieron impuestos como prestaciones subsidiarias para fines determinados, por ejemplo, para sufragar gastos de guerra, para afrontar pasivos, etc., que a petición del soberano eran concedidos por los estamentos.¹ Solo gradualmente pasaron a ser pagos regulares para hacer frente a los gastos públicos ordinarios. Luego, la doctrina evolucionó hasta reconocer en las finanzas públicas a un agente de redistribución de ingresos, estabilización y desarrollo.

La Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos ha definido al impuesto como una exacción para el sostenimiento del Gobierno. En *Federal Taxation*, James Paratt y William Kulsrud explican que los impuestos proveen ingresos a través de los cuales el Gobierno obtiene los medios necesarios para seguir operando.² En virtud de la potestad tributaria, el Estado exige coactivamente a los ciudadanos su contribución para poder cumplir sus fines. No es un contrato bilateral entre el Estado y los ciudadanos, sino una obligación unilateral impuesta coercitivamente por el Estado en virtud de su poder de imperio.

En Australia, el juez y político John Greig Latham definió, *en la causa Matthews vs Chicory Marketing Board*, a los impuestos como una exacción en dinero obligatoria, por parte de una autoridad pública para atender objetivos públicos, exigibles por la ley, y no un pago por los servicios recibidos.³

En síntesis, los tributos que nacen del poder de imperio del Estado y se fundamentan en su potestad tributaria, obedecen a fines fiscales y extrafiscales, y exigen coactivamente a los ciudadanos su contribución para poder financiar el gasto público en bienes y servicios para los habitantes de la nación.

Junto al objetivo fiscal, la obtención de recursos para que el Estado pueda cumplir con su cometido, debe tenerse a la vista el fin extrafiscal

¹ Karl Theodor von Eheberg y Felix Boesler, *Principios de hacienda* (Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1944).

² James Pratt, Kulsrud William, *Federal Taxation* (Cincinnati, OH: Van Griner, 2016).

³ Vince Morabito y Stephen Barkoczy, "What is tax? The Erosion of the 'Latham Definition'", *Revenue Law Journal* 6, n.º 1 (1996).

que puede generar una redistribución de la riqueza, o alentar o desalentar consumos beneficiosos o nocivos para la población.

Sistemas fiscales comparados

En la actualidad, los sistemas fiscales desarrollados recaudan tan solo el 3-4 % por aduanas, en tanto que el impuesto a la renta de empresas y personas naturales llega al 75-80 % de los ingresos del Estado. España recauda el 98 % por declaración voluntaria y el 2 % por acciones de control. En el caso de los Estados Unidos, los impuestos a la renta personal ya son mayores que los impuestos a la renta empresarial.⁴

A fin de estudiar las distintas estructuras tributarias y su vinculación con el desarrollo, compararemos los sistemas vigentes en distintas regiones del mundo; uno de Asia Pacífico, dos de la Unión Europea y Europa Occidental, dos de América. El enfoque histórico servirá para un doble fin: comprender que los sistemas de recaudación poseen un ciclo de vida (nacen, se desarrollan, maduran y se transforman), y determinar el verdadero alcance de la hipótesis de que las estructuras tributarias obedecen fundamentalmente a los hechos históricos.

Si bien no existe un modelo óptimo de estructura tributaria para los países desarrollados y un modelo diferente para los países en vías de desarrollo, la evolución histórica, los condicionamientos sociales y culturales, y la propensión al pago del gasto público de los ciudadanos generan regímenes o sistemas tributarios que priorizan los impuestos directos, y determinan un sistema progresivo, o indirectos, con su efecto regresivo y con un impacto negativo en la distribución de la riqueza.

Estados Unidos

En el continente americano vamos a analizar la evolución histórica hasta la definitiva estructuración del sistema impositivo en un país desarrollado como es el caso de Estados Unidos, y un país en vías de desarrollo, como puede ser Argentina.

⁴ Victor Giudice Baca, "Sistemas Fiscales Comparados", *Revistas de Investigación* 10, n.º 20 (Dic 2003).

Hasta el 4 de julio de 1776, año en que el Congreso de los Estados Unidos adoptó la declaración de la independencia, los tributos eran recaudados por el Reino Unido. Luego, la historia tributaria de Estados Unidos muestra que de 1790 a 1861 los ingresos tributarios se recaudaron principalmente de impuestos indirectos, tales como derechos aduaneros, impuestos provenientes de la venta de tierras estatales e impuestos especiales. Fue en este período en que se crearon diversos impuestos especiales para sufragar los gastos de la guerra de la independencia.

Durante la confrontación con Francia entre 1798-1800, el Gobierno federal estableció el primer impuesto directo sobre los dueños de casas, tierras, esclavos y fincas. Cuando Thomas Jefferson fue electo presidente en 1802, los impuestos directos fueron prohibidos, y por los próximos diez años no hubo impuestos internos que no fueran los impuestos especiales, hasta que el Congreso también los repudió. El Estado debió entonces cubrir la brecha en la recaudación y lo hizo a través de derechos aduaneros y la venta de tierras fiscales.⁵

En el período que va de 1861 a 1913, el sistema tributario sufrió sucesivos ajustes. Los ingresos federales se recaudaban a través de impuestos especiales y del impuesto a las ganancias de personas físicas y jurídicas. Ante la necesidad de incrementar los fondos para cubrir el déficit ocasionado por la Guerra Civil, tomaron nueva fuerza los impuestos especiales sobre diversos bienes, principalmente sobre la cerveza y el tabaco.

En julio de 1862, durante la Guerra Civil, el presidente Lincoln creó por ley del Congreso la oficina de Commissioner of Internal Revenue y se promulgó un impuesto federal sobre la renta para pagar los gastos de guerra, precursor del impuesto sobre la renta moderna que se basa en el principio de la tributación progresiva.

Con el fin de la guerra, se apaciguó la necesidad de fondos y el impuesto a las ganancias fue derogado en 1872 por ser considerado inconstitucional. Entre los años 1868 y 1913, casi el 90 % de los ingresos se recaudó de los impuestos de consumo todavía vigentes.

⁵ U.S Government Revenue (2011) Consultado en línea: http://www.usgovernmentrevenue.com/year_revenue_2011

Esta realidad instauró la idea en los funcionarios de aquella época la necesidad de contar con fuentes de ingresos que no fuesen regresivas. En 1913, se aprobó el impuesto sobre la renta federal, que incluyó impuestos sobre la renta corporativa e individual. Por lo tanto, el período constituido entre 1913 y 1940 se caracterizó por la recaudación del impuesto a las ganancias, el impuesto al patrimonio, el impuesto sobre las utilidades excedentes y los recursos de la seguridad social.

En octubre de 1929 la caída de la bolsa marcó el comienzo de la Gran Depresión. A medida que la economía se contraía, los ingresos del Gobierno también cayeron, con el consiguiente aumento del déficit presupuestario, hasta alcanzar al 60 % medido como porcentaje del gasto. Para equilibrar el presupuesto, el Congreso promulgó en 1932 la Ley Tributaria, e incrementó las alícuotas del impuesto a la renta y al patrimonio.⁶

La historia americana muestra cómo el sistema tributario fue una herramienta de ajuste ante la necesidad de fondos del Estado. Los impuestos eran aprobados y derogados conforme a la situación bélica del país y respondían básicamente a situaciones de emergencia.

A partir de 1940 y hasta la actualidad, el impuesto más recaudado a nivel federal es el impuesto a la renta, con un 55 % de los ingresos tributarios del país. El 47,4 % es ingresado por personas físicas, mientras que el 7,9 % corresponde a personas jurídicas.⁷

En la actualidad, el régimen general de tributación en los Estados Unidos es progresivo, aunque dentro del sistema global, algunos impuestos sean regresivos y otros progresivos (Roach, 2010). No solo aquellos con mayores ingresos pagan más en impuestos totales, sino que pagan una tasa más alta de impuestos. Esto significa que las tasas efectivas de impuestos tienden a aumentar a medida que aumenta el ingreso.

No existe un IVA federal o impuestos a las ventas que se apliquen a nivel nacional. Los Estados aplican un impuesto sobre las ventas de tipo variable. La tasa oscila entre el 0 % y el 7,5 %, dependiendo del Estado y

⁶ Romina Bandura, "Crisis y Depresión 1929-1933", *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas* 5, n.º 23 (1998): 110.

⁷ U. S. Government Revenue (2013). Consultado en línea: http://www.usgovernmentrevenue.com/fed_revenue_2013.

la ciudad, aunque hay Estados que verifican tasas superiores como puede ser el caso de Alabama, Arizona, California y Texas, entre otros. La tasa reducida y las exenciones varían dependiendo del Estado y de la ciudad.⁸

Tabla 1. Estructura impositiva de Estados Unidos, 2014⁹

Tributo	% s/ Total de ingresos fiscales	Millones USD
Renta, beneficios y ganancias de capital	50 %	2.147.832
Bienes y servicios	17 %	783.216
Contribuciones a la seguridad social	24 %	1.082.386
Otros impuestos	11 %	487.096
Total de ingresos fiscales	100 %	4.500.530

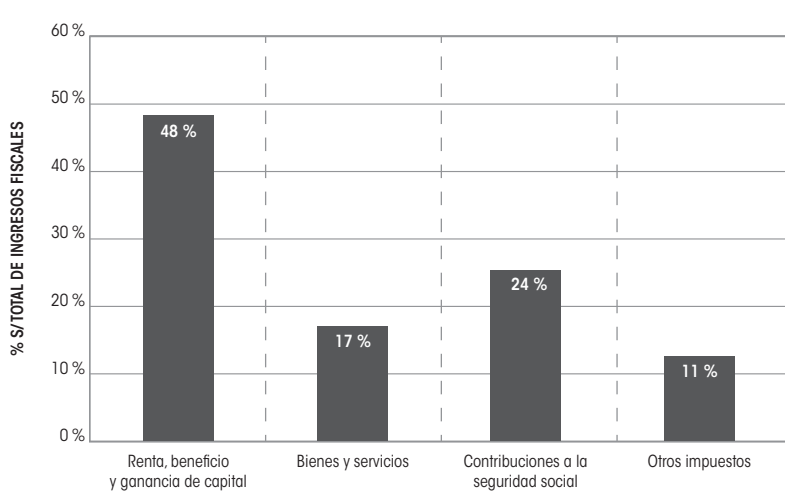


Figura 1. Estructura impositiva de Estados Unidos, 2014¹⁰

⁸ State Sales Tax Rates and Food & Drug Exemptions, *Federation of Tax Administrators* (Jan 2017).

⁹ Elaboración propia en base a OECD, *Revenue Statistics 2016* (Paris: OECD Publishing) DOI: http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2016-en-fr

¹⁰ *Ibid.*

Argentina

En Argentina, durante casi todo el siglo XIX los cambios impositivos estuvieron ligados a aspectos institucionales. El movimiento de mayo de 1810 permitió apropiarse los recursos de aduana que eran administrados hasta ese momento, junto al resto de las aduanas coloniales de América, desde la metrópoli española. El gobierno del Virreinato se financiaba a través de una porción de esa recaudación bajo la forma de un subsidio.

Durante el período que va de 1853 a 1890, la Argentina comenzó a formarse como Estado. Hasta entonces, no solo no disponía de un mercado interno único, sino que tampoco era una nación. La Constitución nacional inició el proceso de institucionalización que demoró no menos de 10 años.

El principal obstáculo en esta etapa fue la dificultad en lograr la financiación mediante recursos genuinos y permanentes, tanto de la nación como de las provincias. Era preponderante la recaudación de la aduana. A pesar del crecimiento de los recursos aduaneros, entre los años 1863 y 1888 el enorme control administrativo sumado al gasto por conflictos internos y externos generó una tendencia al déficit permanente. En la década de los 80, el gasto también creció junto a la decisión de encarar grandes proyectos de obras públicas, entre ellos ferrocarriles y puertos. El creciente déficit fue financiado con emisión monetaria y crédito público.

El período que comienza en 1890 y finaliza en 1929 es conocido como el de la economía agroexportadora. En él, los cambios impositivos no fueron impulsados por cambios institucionales, sino por sucesos económicos, tanto internos como internacionales. En este sentido hay dos procesos paralelos y complementarios. Por un lado, se puso en evidencia una profunda limitación de la imposición sobre aduanas como fuente principal de recursos. Por otra parte, comenzaron a madurar las condiciones institucionales y económicas impulsadas en el período anterior. Estos elementos produjeron una transformación crucial en Argentina: se unificó su mercado interno y se la incorporó al mercado mundial. Su reflejo en materia tributaria llevó a la creación de los denominados Impuestos Internos.

Inmediatamente después del estallido de la crisis de 1890 y junto con un fallido intento de refinanciación de las obligaciones de la deuda externa, Carlos Pellegrini llevó a cabo algunas reformas fundamentales en el sistema tributario. Estas reformas apuntaban a lograr un nivel de ingresos fiscales compatible con las erogaciones comprometidas para el pago de las obligaciones. Una de las principales medidas fue la institución de la imposición interna, con características objetivas (CEFID-AR, 2005).

Entre 1898 y 1904 las exportaciones se triplicaron y con ellas los recursos del Estado, y los ingresos aduaneros continuaron siendo los más relevantes. Como consecuencia del cierre de los mercados de ultramar durante el inicio de la Primera Guerra Mundial, la recaudación aduanera disminuyó y la Argentina sufrió una caída del 11,6 % del producto bruto. Recién hacia fines de 1915 se abandonó la política de intervención estatal adoptada al inicio de la Primera Guerra Mundial y se retomó el sistema de políticas liberales, con lo que comenzó un nuevo ciclo económico ascendente.

La crisis internacional de 1929 produjo un impacto en gran escala y el comercio mundial se redujo en dos tercios. Los recursos de aduana, que en 1929 representaban el 59,2 % de la recaudación, se redujeron en 1931 al 38,6 %. Con la crisis del año 30 retornaron las políticas de planificación e intervención estatal, y el sistema impositivo no fue ajeno al proceso de reformas.

La contracción del comercio internacional y la reducción de la renta aduanera obligaron al Gobierno a recurrir a otras fuentes de ingreso para financiar el creciente gasto público y sostener, también, el pago de los servicios de la deuda externa. En 1931 se creó el impuesto a las transacciones, antecedente del actual IVA, y en enero de 1932 se adoptó el impuesto sobre la renta neta total de los contribuyentes, antecedente del impuesto a las ganancias. Entre 1930 y 1940, impulsado en parte por la coyuntura propia de la gran depresión, puede observarse el inicio de una transformación en la composición del origen de los recursos tributarios con un crecimiento relativo de los impuestos directos, entre ellos el impuesto a los réditos, sobre beneficios extraordinarios, a las ganancias eventuales, a la transmisión gratuita de bienes.

En materia de comercio exterior, la Segunda Guerra Mundial (1939-1945) tuvo efectos similares a los de la Primera. Ante un escenario económico cerrado al comercio exterior y con la necesidad de generar ingresos, disminuyó la participación de los derechos aduaneros y adquirieron mayor participación en la composición del ingreso tributario el impuesto a las rentas de personas físicas.

Finalmente, desde 1970 a la actualidad, en una etapa caracterizada por devaluaciones sucesivas, inflación y escaso crecimiento, se observa nuevamente un fuerte incremento de los tributos indirectos, principalmente el IVA y los impuestos internos.

En la estructura tributaria del país, el gravamen que registra la mayor participación es el impuesto al valor agregado con el 23,4 %, le siguen en importancia los recursos de la seguridad social con el 22,6 %, el impuesto a la renta, beneficios y ganancias de capital con un 17,8 %.

Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2015), Argentina registra hoy la mayor presión tributaria de su historia con un 31,2 % del producto interno bruto (PBI). Si bien esta carga tributaria se encuentra por debajo de la presión tributaria del promedio de los países de la OCDE (34 %), es sustancialmente más elevada que el promedio de Latinoamérica y el Caribe (21,3 %) y de países limítrofes, como Uruguay (27,1 %) y Chile (20,2 %).¹¹

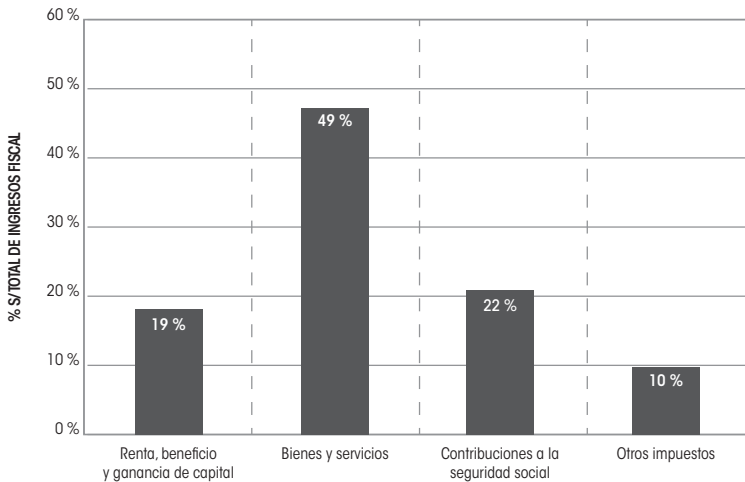
Sin embargo, un dato no menor es el nivel de evasión impositiva que afecta no solo al Estado nacional, sino a provincias y municipios. Se estima que más del 35 % del PBI anual se genera en la informalidad, y el empleo informal representaba alrededor del 55 % del empleo urbano de la Argentina en 2005.¹²

¹¹ Nadim Argañaraz y Sofia Devalle, "Presión tributaria y gasto público de Argentina en el contexto internacional", *Informe especial LARAF* (Abr 2015): 2.

¹² Luis Beccaria, y Fernando Groisman, "Informalidad y pobreza en Argentina", *Investigación Económica* 67, n.º 266 (Oct/Dic 2008).

Tabla 2. Estructura impositiva de Argentina, 2014¹³

Tributo	% s/Total de ingresos fiscales	Millones ARS
Renta, beneficios y ganancias de capital	19 %	269.808
Bienes y servicios	49 %	704.678
Contribuciones a la seguridad social	22 %	307.657
Otros impuestos	10 %	142.381
Total de ingresos fiscales	100 %	1.424.524

Figura 2. Estructura impositiva de Argentina, 2014¹⁴

Australia

Al estudiar la historia australiana, puede observarse en el siglo XIX una clara dependencia de los impuestos aduaneros y los especiales. Cada colonia generó su propio sistema impositivo, el cual se diseñó en función de necesidades exclusivamente administrativas.

¹³ Elaboración propia en base a OECD, *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2016* (Paris: OECD Publishing). DOI: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2016-en-fr.

¹⁴ *Ibid.*

Como sucedió en otros países, la necesidad de fondos para financiar la guerra impulsó la creación del impuesto a las ganancias en 1915. Desde aquel entonces, dicho impuesto pasó a ser el principal recurso tributario del Estado y su éxito estuvo asociado al rol expansivo del Gobierno y a la introducción de programas de planes sociales. El impuesto se aplicó sobre los contribuyentes individuales a tasas progresivas entre un 3 % y 25 %. Existía un umbral relativamente alto de ingresos exentos que alcanzaba a la mayoría de los obreros y empleados, y los individuos en el quintil superior de ingresos representaron la gran mayoría de impuestos recaudados.¹⁵

En concordancia con lo sucedido en la mayoría de los países industrializados, la recaudación tributaria de Australia, medida como un porcentaje del PBI, creció significativamente en el siglo XX, en línea con la acción expansiva del Gobierno. En la época de la Federación, la presión fiscal estaba cerca del 5 %. Esta ratio se mantuvo constante hasta la introducción del impuesto federal a las ganancias en 1915. Entre las dos guerras mundiales, el gasto del Gobierno y los ingresos impositivos crecieron significativamente y para el comienzo de la Segunda Guerra Mundial la recaudación tributaria de Australia estaba cerca del 11 % del PBI.¹⁶

Entre 1915 y 1924, el impuesto a las ganancias se recaudó en el ámbito estatal y federal, lo cual generó complejidad e inequidad en la forma de gravar las ganancias entre los distintos Estados. En 1942, el impuesto a las ganancias se concentró en el Gobierno federal con el fin de incrementar los ingresos durante la Segunda Guerra Mundial.

A fines de la Segunda Guerra Mundial, los ingresos tributarios habían crecido hasta cerca del 22 % del PBI. El incremento en la imposición reflejaba la participación de Australia en la guerra y la introducción de programas de apoyo del Gobierno, como la pensión a las viudas en 1942 y los planes para los desempleados en 1944.

¹⁵ Consultado en línea: https://www.taxsuperandyou.gov.au/sites/default/files/01_Brief_History.pdf.

¹⁶ Sam Reinhardt y Lee Steel, "A brief history of Australia's tax system", (Paper presentado en el 22nd APEC Finance Ministers' Technical Working Group, Vietnam, junio 2006).

Durante el siglo xx, la incidencia de los impuestos directos en las finanzas públicas aumentó. La última parte de ese siglo experimentó la ampliación de la base imponible en el sistema del impuesto a las ganancias, tanto personal como corporativa, que fue acompañada por una disminución en la tasa impositiva.

La aplicación de algunas de las recomendaciones incluidas en el Proyecto de Libro Blanco de 1985 introdujo un impuesto sobre las ganancias de capital y en 1986 el impuesto sobre los beneficios marginales. La principal motivación detrás de estas medidas de ampliación de la base era abordar las lagunas en la base de impuesto sobre la renta, que había dado lugar al crecimiento de la evasión fiscal.

El Wholesale Sales Tax (WST) no fue un impuesto eficiente ni de sencilla aplicación. La estructura de base y la tasa diferencial estrecha creó distorsiones en las decisiones de producción y consumo a favor de los bienes o servicios gravados a baja tasa o libres de impuestos. Esto llevó a la propuesta de un impuesto sobre el consumo de base amplia en las conclusiones del Comité de Asprey (1975). Sin embargo, la introducción de un impuesto al consumo de base amplia en Australia resultó difícil, con intentos fallidos de introducir un impuesto de este tipo en 1985 y en 1993.

Finalmente, en julio de 2000 el Gobierno federal introdujo el Goods and Services Tax (GST), basado en el modelo impuesto sobre el IVA, como parte de un paquete más amplio de la reforma de los impuestos. El GST substituyó el WST y una serie de impuestos ineficientes.

La introducción del GST estuvo acompañada de cambios significativos en impuestos sobre la renta y pagos de seguridad social con importantes reducciones de impuestos sobre la renta. También se hicieron ajustes a los impuestos sobre consumos específicos y algunos impuestos indirectos específicos para ajustarse a la eliminación de la WST y la imposición del GST.

Actualmente, la presión fiscal de Australia es media, con un 27,5 %, entre los treinta y cuatro países miembros. El sistema impositivo australiano está descentralizado, y existen tributos en el ámbito federal, de los Estados, de los territorios y local. Los beneficios empresariales están

gravados con un tipo impositivo del 30 % en concepto de impuesto a las sociedades, y el IVA alcanza el 10 %.

Tabla 3. Estructura impositiva de Australia, 2014¹⁷

Tributo	% s/Total de ingresos fiscales	Mill. AUD
Renta, beneficios y ganancias de capital	58 %	258.605
Bienes y servicios	27 %	119.977
Contribuciones a la seguridad social	0 %	0
Otros impuestos	15 %	68.245
Total de ingresos fiscales	100%	446.827

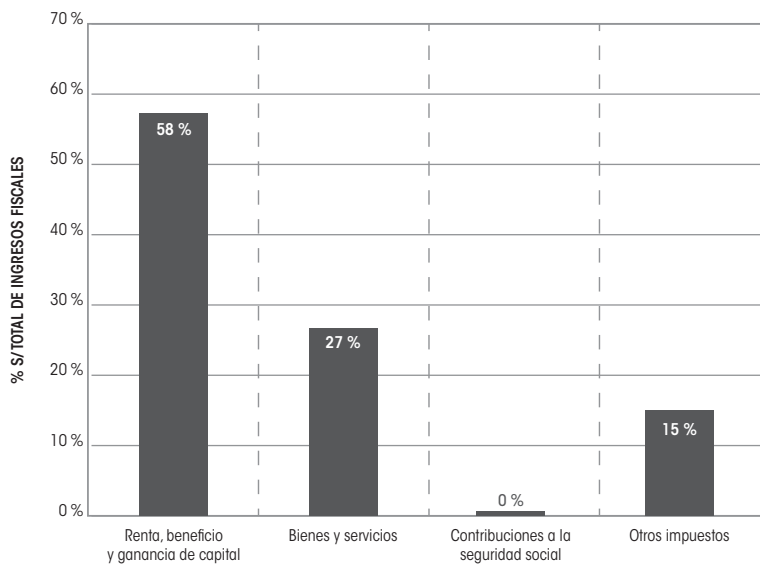


Figura 3. Estructura impositiva de Australia, 2014¹⁸

Unión Europea y países de Europa Occidental: Suiza y Francia

¹⁷ Elaboración propia en base a OECD, *Revenue Statistics 2016* (Paris: OECD Publishing, 2016). DOI: http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2016-en-fr

¹⁸ *Ibid.*

Al hablar de los países miembros de la Unión Europea, tenemos que aclarar que a partir de 1967 estos han tenido que incorporar, en el caso del IVA, medidas tendientes a la unificación en sus ordenamientos fiscales. Las normas sobre el alcance, la base tributaria, la responsabilidad por el impuesto, la territorialidad de la oferta de bienes y la prestación de servicios y requisitos de información han sido parcialmente armonizadas.

Con esta premisa, tomamos como casos de estudio a Suiza, arquetipo de economía desarrollada con imposición progresiva, como país de Europa Occidental, y a Francia, economía desarrollada, pero con una tradición de estructura impositiva de efectos regresivos, como país miembro de la Unión Europea.

Suiza

Suiza es sinónimo de administración estatal reducida y tributos bajos. El sistema fiscal suizo tiene una organización federal. Es un país que se caracteriza por la estabilidad y la confianza. Los impuestos se establecen en tres niveles: federal, cantonal y municipal, es decir, varían según el lugar de residencia. Al comparar la carga impositiva total de Suiza con otros países altamente industrializados, observamos que Suiza presenta un sistema tributario altamente competente y estable.

El sistema tributario suizo refleja la estructura federal del Estado suizo, formado por 26 cantones soberanos, que, a su vez, cuentan con 2294 entidades municipales autónomas. La Constitución confiere a los cantones plenos poderes en materia de impuestos, con excepción de aquellos casos que expresamente reserva para la Confederación.

De este modo, en Suiza se recaudan impuestos a dos escalas: a escala federal y a escala cantonal y local. La reforma del sistema del impuesto sobre la renta llevada a cabo en los últimos años ha servido para armonizar los aspectos formales de las distintas legislaciones fiscales de los cantones. No obstante, los cantones y las comunas siguen teniendo autonomía en aspectos cuantitativos, en particular en cuanto a la fijación de los tipos impositivos aplicables. En consecuencia, siguen existiendo diferencias

considerables entre los distintos cantones y comunas en cuanto a la carga impositiva.¹⁹

Pese a ser un modelo inherentemente descentralizado, desde la posguerra han existido tendencias hacia una mayor centralización pese a la fuerte resistencia opuesta por el espectro cultural suizo basado en una tradición autonómica de cantones y gobiernos locales.²⁰

Después de la Segunda Guerra Mundial, el progreso técnico y el desarrollo económico alcanzaron una dimensión nueva. Industrias exportadoras como la química, la de productos alimenticios y la de maquinarias se convirtieron en inversiones transnacionales. Todo este progreso económico estuvo muy ligado a la neutralidad de Suiza durante las guerras mundiales.

Inicialmente, el impuesto al patrimonio fue el principal impuesto recaudado por los cantones y el impuesto a las ganancias fue complementario. En sus orígenes estos impuestos eran recaudados proporcionalmente. Luego, la imposición progresiva se convirtió en la regla del impuesto a las ganancias y al patrimonio, y las deducciones sociales fueron introducidas para contemplar a los contribuyentes de menores ingresos o con cargas de familia. Este modelo pretendió racionalizar y simplificar el sistema impositivo suizo. La necesidad de fondos hizo que el Gobierno federal se hiciese de la potestad de recaudar los impuestos directos, que había sido inicialmente atribución de los cantones.

En junio de 1977, se aprobó un artículo constitucional de armonización impositiva, el cual promovía la concordancia tanto a nivel vertical (Confederación, cantones y comunas) como a nivel horizontal (entre cantones, dentro de un cantón determinado, y entre comunas).

Con el fin de cumplir con este objetivo, la Confederación sancionó dos leyes en diciembre de 1990: la Ley Federal de Armonización de Impuestos Directos Cantonales y Comunales, que determinó los impuestos

¹⁹ Departamento Federal de Finanzas EFD (Eidgenössisches Finanzdepartement), “Aspectos Generales del Sistema Tributario Suizo”. Consultado en línea: www.efd.admin.ch.

²⁰ Asencio M.A., *Descentralización y federalismo fiscal en la Unión Europea y el Mercosur*. (Argentina: Centro de Publicaciones UNL, 2003)

que son gravados por los cantones, y define los principios básicos según los cuales las leyes cantonales tienen que ser establecidas; y la Ley sobre Impuestos Federales Directos (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, DBG) que grava la renta de las personas.

Con relación al impuesto sobre el valor agregado, está en el 8 %, que es el tipo más bajo de Europa. El impuesto a las ganancias representa el 47,5 % de la recaudación de Suiza a nivel federal, seguido por los recursos de la seguridad social, con el 23,3 %.

El impuesto a los bienes y servicios representa el 21,8 % de los recursos tributarios, y el porcentaje restante corresponde al impuesto a la propiedad, con el 7,4 %. (Swiss Federal Department of Finance, 2011).

Tabla 4. Estructura impositiva de Suiza, 2014²¹

Tributo	% s/Total de ingresos fiscales	Mill. CHF
Renta, beneficios y ganancias de capital	46 %	79.257
Bienes y servicios	22 %	38.941
Contribuciones a la seguridad social	25 %	43.152
Otros impuestos	7 %	12.236
Total de ingresos fiscales	100 %	173.585

²¹ Elaboración propia en base a OECD, *Revenue Statistics 2016*, (Paris: OECD Publishing, 2016). DOI: http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2016-en-fr.

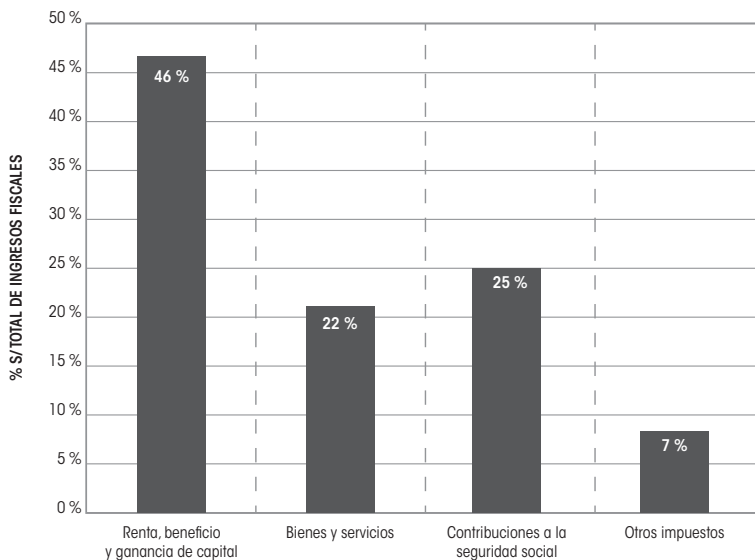


Figura 4. Estructura impositiva de Suiza, 2014²²

Francia

La historia impositiva de Francia muestra una clara dependencia de los impuestos indirectos, principalmente el impuesto al valor agregado. La recaudación tributaria francesa provenía, en su mayor parte, de los impuestos inmobiliarios. El impuesto a la renta del capital fue introducido en 1871 y fue precursor de un impuesto personal a la renta. Este sistema de impuestos objetivos, complementado por gran número de gravámenes sobre circulación y consumo, se mantuvo durante casi todo el siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial sin mayores modificaciones.

El Estado francés tenía un extenso aparato administrativo para recaudar impuestos. De hecho, a inicios del siglo XX, la presión fiscal en Francia era mucho más alta que la de Estados Unidos, y una de las más elevadas de Europa occidental.

²² Ibid.

La Revolución Francesa se inicia en parte como repudio contra los recaudadores de impuestos abusivos. Esto hace que el sistema tributario fuera diseñado para limitar el contacto directo entre las personas y los recaudadores. En lugar de requerir al contribuyente que declararan formalmente sus ingresos, se utilizaban fórmulas o signos externos de riqueza para determinar el monto adeudado al fisco.

El método más famoso fue el de “las puertas y ventanas”, que consistía en el recuento de puertas y ventanas para determinar el valor de una propiedad, en lugar de realizar una estimación representativa de su valor real.

Estos métodos indirectos de determinar el monto de la responsabilidad fiscal no pudieron medir los ingresos reales, y se limitó así el rendimiento de los impuestos directos. Ante la falta de suficientes ingresos provenientes de impuestos directos, el Estado francés se volvió cada vez más dependiente de los impuestos indirectos, principalmente de los que gravaban al consumo, y consolidó un sistema regresivo clásico de los países en vías de desarrollo.

El capitalismo industrial tardó en despegar en Francia, en relación con Estados Unidos, Alemania o Inglaterra. La industrialización se intensificó con el cambio de siglo, pero las empresas francesas eran más pequeñas que las americanas. El lento ritmo de la industrialización obstaculizó la modernización social y económica y preservó la existencia de un amplio sector de campesinos, artesanos y pequeños comerciantes.

El atraso del sector agrario fue a la vez causa y consecuencia de la mencionada lentitud: como la gente se aferraba a la tierra, la urbanización se retrasó y la industria no tuvo acceso a la mano de obra necesaria para lograr la industrialización.

La pequeña burguesía fue otro grupo social crítico en esta época. Este estaba formado no solo por pequeños comerciantes, profesionales independientes y artesanos, sino también por un emergente sector de empleados bancarios, de compañías de seguros y de Gobiernos locales.

El temor a una inquisición fiscal restó apoyo a un impuesto progresivo a la renta. Como consecuencia de su baja productividad y falta de competitividad, los campesinos franceses fueron proteccionistas. Esto fue

especialmente cierto en la segunda mitad del siglo XIX, cuando también se enfrentaron a una fuerte caída de los precios agrícolas y la industria del vino que fue devastada por la crisis de la filoxera. La tarifa Méline de 1892 fue una legislación emanada de la Tercera República y marcó el retorno a las políticas proteccionistas.

Los años anteriores e inmediatamente posteriores a la Primera Guerra Mundial fueron momentos críticos en que se sentaron las bases del actual sistema fiscal francés. Serios debates políticos comenzaron en 1890 y culminaron en la creación de un impuesto a las ganancias progresivo en 1914. Este fue inicialmente débil, principalmente por la falta de procedimientos significativos para la valuación y la recaudación de los ingresos.

Años después, durante la Primera Guerra Mundial y ante la desesperante necesidad de ingresos, en 1916 se aumentaron las alícuotas del impuesto a las ganancias y en 1917 el Parlamento aprobó un plan que gravaba con alícuotas diferenciadas las distintas formas de ingresos. Sin embargo, la recaudación de estos impuestos no fue eficiente.

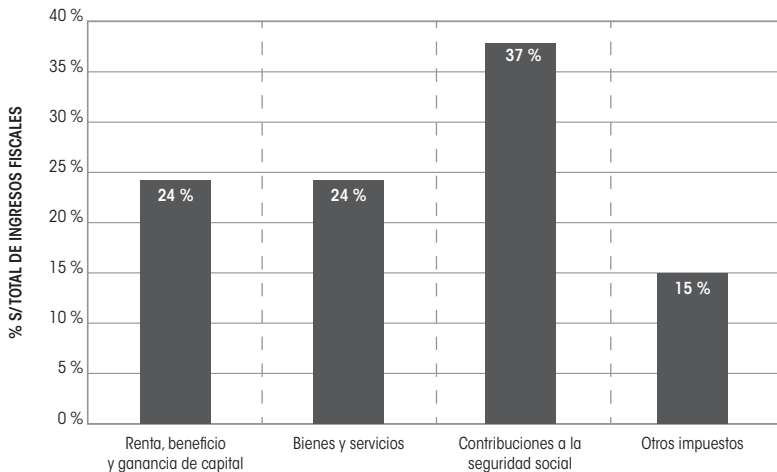
Dado un escenario caracterizado por la continua necesidad de fondos y la debilidad y el retraso en la implementación del impuesto a las ganancias, los políticos franceses se aferraron a los consumos como alternativa, se creó el impuesto a los sellos y se gravó la venta de bienes de lujo.²³

Para el final de la guerra, Francia se encontraba en una pésima situación financiera, consecuencia en parte de la inflación que había generado la deuda. Esta crisis económica duraría la mayor parte de la década del 20. En esta coyuntura, el impuesto al valor agregado se convirtió en la base del sistema fiscal francés, mientras que el impuesto a las ganancias continuó con sus limitaciones. Incluso la gran crisis posguerra y la depresión económica no modificaron la estructura impositiva: si bien los ingresos fiscales ascendieron a niveles masivos, se mantuvo la dependencia de los impuestos indirectos, principalmente el impuesto al valor agregado. Desde el año 2000, el IVA es del 19,6 %.

²³ Kimberley J. Morgan y Monica Prasad, "The origins of tax systems: a French-American comparison", *American Journal of Sociology* 114, n.º 5 (marzo 2009): 1350-94.

Tabla 5. Estructura impositiva de Francia, 2014²⁴

Tributo	% s/Total de ingresos fiscales	Mill. EUR
Renta, beneficios y ganancias de capital	24 %	233.613
Bienes y servicios	24 %	236.300
Contribuciones a la seguridad social	37 %	366.338
Otros impuestos	15 %	143.593
Total de ingresos fiscales	100 %	979.844

Figura 5. Estructura impositiva de Francia, 2014²⁵

El efecto redistributivo

La brecha entre jurisdicciones ricas y pobres es muy fuerte en los países en vías de desarrollo, y muy superior a cualquier país europeo. Por ejemplo, mientras que en Europa el PBI per cápita de la jurisdicción más rica casi duplica la correspondiente a la zona de menores ingresos en un

²⁴ Elaboración propia en base a OECD, *Revenue Statistics 2016*, (Paris: OECD Publishing, 2016)
DOI: http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2016-en-fr

²⁵ *Ibid.*

mismo país, en Latinoamérica la relación se sitúa en el orden de seis veces (CEPAL, 2010).

Para medir la concentración del ingreso entre individuos de una región en un determinado período se utiliza el Coeficiente de GINI, que toma valores entre 0 y 1 para efectuar la medición. En 0 todos los individuos tienen un mismo ingreso —perfecta igualdad— y en 1, cuando solo un individuo tiene todo el ingreso —perfecta desigualdad—. Si lo expresamos en porcentaje, al multiplicar el coeficiente de GINI por 100, obtenemos el índice de GINI. En América Latina el GINI medio es 0,53; la totalidad de los países latinoamericanos tiene un índice GINI superior a 0,40 y en la mayoría de ellos el indicador se eleva por encima del 0,60. En los países de la OCDE, en cambio, el índice GINI promedio es de 0,30.²⁶

Así, el país menos desigual de Latinoamérica es más desigual que cualquier integrante de la OCDE o cualquier país de Oriente Medio o África del Norte. América Latina no solo es la más desigual de todas las regiones del mundo, sino que es en la que se han registrado los menores avances durante los últimos veinte años (CEPAL, 2010).

Los indicadores de distribución de la riqueza han de tenerse en cuenta en el diseño del esquema tributario. No obstante, aunque un impuesto sea altamente progresivo, si su recaudación es muy reducida, el efecto redistributivo será muy limitado.

²⁶ Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT, OECDSTAT y Banco Mundial, *World Development Indicators*. Los datos regionales corresponden a promedios simples. En el cálculo se consideró la última observación disponible en cada país sobre el período 2002-2012.

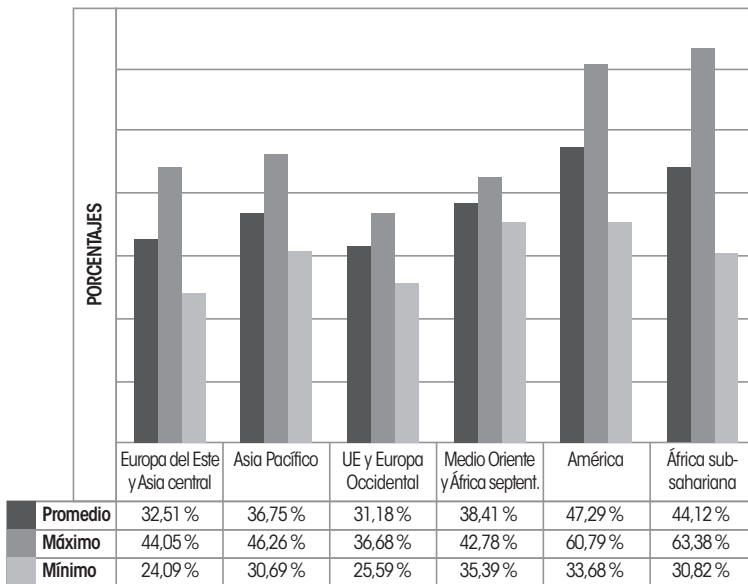


Figura 6. Índice GINI promedio; última información disponible por zona geográfica²⁷

Un modelo de simulación

A continuación, se realiza un ensayo de simulación sobre la incidencia de un impuesto directo, renta de persona física y un impuesto indirecto a los consumos. Se trabaja sobre el PBI de los países objeto de estudio y el PBI per cápita.

Se toma como base la información del año 2015, que es la última publicada por la OCDE para todas las variables, IVA, ganancias personas físicas, PBI per cápita.

El simulador se ha elaborado en base a las alícuotas generales del IVA, alícuota media de ganancias personas físicas, PBI per cápita, participación del consumo sobre el PBI per cápita, presión fiscal, mínimo no

²⁷ Elaboración propia sobre la base del Coeficiente Gini Banco Mundial, en línea: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>.

imponible (*Nontaxable minimum*, que corresponde a la parte de la base fiscal que la ley libera del gravamen y constituye el límite, superado el cual se comienza a tributar).

Información de cada país

Tabla 6. Deducción para la simulación del impuesto a la renta personas físicas, 2015²⁸

Deducción (<i>Nontaxable minimum</i>)	En USD
Argentina	1.169,32
Australia	0,00
Estados Unidos	4.000,00
Francia	11.194,29
Suiza	0,00

Tabla 7. Alícuotas del impuesto al valor agregado, 2015²⁹

Países Tasas Generales Observaciones
Argentina 21 %
Australia 10 %
Francia 20 %
Suiza 8 %
Estados Unidos 6 % Promedio local de I. Consumos

Tabla 8. Alícuota media del impuesto a la renta, 2015³⁰

Alícuotas impuesto a la renta	
Argentina	23,00%
Australia	32,50%
Estados Unidos	28,00%
Francia	30,00%
Suiza	25,00%

²⁸ Consultado en línea: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_Personal_Tax_Guide_201516/\\$FILE/Worldwide%20Personal%20Tax%20Guide%202015-16.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide_Personal_Tax_Guide_201516/$FILE/Worldwide%20Personal%20Tax%20Guide%202015-16.pdf)

²⁹ Consultado en línea: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2013-worldwide-VAT-GST-and-sales-tax-guide/\\$FILE/2013-worldwide-VAT-GST-and-sales-tax-guide.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/2013-worldwide-VAT-GST-and-sales-tax-guide/$FILE/2013-worldwide-VAT-GST-and-sales-tax-guide.pdf)

³⁰ Consultado en línea: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide-VAT-GST-and-sales-tax-guide-2015/\\$FILE/Worldwide%20VAT,%20GST%20and%20Sales%20Tax%20Guide%202015.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Worldwide-VAT-GST-and-sales-tax-guide-2015/$FILE/Worldwide%20VAT,%20GST%20and%20Sales%20Tax%20Guide%202015.pdf)

Tabla 9. PBI per cápita en dólares estadounidenses, 2015³¹

PBI per cápita	
Argentina	13.467,10
Australia	56.554,04
Suiza	80.989,84
Francia	36.526,77
Estados Unidos	56.207,04

Tabla 10. Presión fiscal s/ OCDE, 2015³²

Presión Fiscal	
Argentina	32,05
Australia	27,50
Estados Unidos	26,36
Francia	45,23
Suiza	26,36

Tabla 11. Índice de GINI³³

GINI Banco Mundial 2014	
Argentina	42,67
Australia	33,70
Estados Unidos	39,40
Francia	29,70
Suiza	29,70

Modelo de simulación

Para el simulador del IVA, se utiliza como base imponible el PBI per cápita en dólares (USD) ponderado por el PBI destinado al gasto final de consumo de los hogares.

En el caso del simulador del impuesto a las ganancias personas físicas, se establece como base imponible el PBI per cápita, expresado en dólares. La alícuota utilizada es la media para el impuesto a las ganancias persona física.

³¹ Consultado en línea: <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>

³² Consultado en línea: http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2017-en-fr y <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>

³³ <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

Se realiza una comparación con la presión fiscal, coeficiente GINI y la incidencia tributaria.

Argentina

Tabla 12. Simulación IVA tasa general (USD)

IVA		
PBI	Alicuota	Impuesto
8.814,53	21,00 %	1.851,05

Tabla 13. Simulación impuesto a la renta personas físicas (USD)

Impuesto a la renta personas físicas			
PBI	Deducción	Alicuota	Impuesto
13.467,10	1.169,32	23,00 %	2.828,49

Tabla 14. Análisis de información para Argentina

PBI S/ Banco Mundial 2015: PBI	584.711.485.367,27
PBI Per cápita S/ Banco Mundial 2015: PBI per cápita	13.467,10
Presión fiscal S/ OCDE 2015: publicación OCDE 2016-2017	32,05
Coeficiente GINI S/ Banco Mundial y OCDE 2014	42,67
Incidencia tributaria sobre PBI per cápita: IVA e impuesto a la renta persona física	34,75 %

Australia

Tabla 15. Simulación IVA tasa general (USD)

IVA		
PBI	Alicuota	Impuesto
31.989,37	10,00 %	3.198,94

Tabla 16. Simulación impuesto a la renta personas físicas (USD)

Impuesto a la renta personas físicas			
PBI	Deducción	Alicuota	Impuesto
56.554,04	0,00	32,50 %	18.380,06

Tabla 17. Análisis de información para Australia

PBI S/ Banco Mundial 2015: PIB	1.345.383.143.356,35
PBI Per cápita S/ Banco Mundial 2015: PIB per cápita	56.554,04
Presión Fiscal S/ OCDE 2015: Publicación OCDE 2016-2017	27,50
Coefficiente GINI S/ Banco Mundial y OCDE 2014	33,70
Incidencia tributaria sobre PBI per Cápita: IVA e impuesto a la renta persona física	38,16 %

Estados Unidos

Tabla 18. Simulación IVA tasa general (USD)

Impuesto a los consumos		
PBI	Alicuota	Impuesto
36.279,26	6,00 %	2.296,76

Tabla 19. Simulación impuesto a la renta personas físicas (USD)

Impuesto a la renta personas físicas			
PBI	Deducción	Alicuota	Impuesto
56.207,04	4.000,00	28,00 %	14.617,97

Tabla 20. Análisis de información para Estados Unidos

PBI S/ Banco Mundial 2015: PIB	18.036.648.000.000,00
PBI Per cápita S/ Banco Mundial 2015: PIB per cápita	56.207,04
Presión Fiscal S/ OCDE 2015: Publicación OCDE 2016-2017	26,36
Coefficiente GINI S/ Banco Mundial y OCDE 2014	39,40
Incidencia tributaria sobre PBI per Cápita: IVA e impuesto a la renta persona física	30,09%

Francia

Tabla 21. Simulación IVA tasa general (USD)

IVA		
PBI	Alicuota	Impuesto
20.220,99	20,00 %	4.044,20

Tabla 22: Simulación impuesto a la renta personas físicas (USD)

Impuesto a la renta personas físicas			
PBI	Deducción	Alícuota	Impuesto
36.526,77	11.194,29	30,00 %	7.599,74

Tabla 23. Análisis de información para Francia

PBI S/ Banco Mundial 2015: PIB	2.433.562.015.516,21
PBI Per cápita S/ Banco Mundial 2015: PIB per cápita	36.526,77
Presión Fiscal S/ OCDE 2015: Publicación OCDE 2016-2017	45,23
Coefficiente GINI S/ Banco Mundial y OCDE 2014	29,70
Incidencia tributaria sobre PBI per Cápita: IVA e impuesto a la renta persona física	31,88 %

Suiza

Tabla 24. Simulación IVA tasa general (USD)

IVA		
PBI	Alícuota	Impuesto
43.675,97	8,00 %	3.494,08

Tabla 25. Simulación impuesto a la renta personas físicas (USD)

Impuesto a la renta personas físicas			
PBI	Deducción	Alícuota	Impuesto
80.989,84	0,00	25,00 %	20.247,46

Tabla 26. Análisis de información para Suiza

PBI S/ Banco Mundial 2015: PIB	670.789.928.809,88
PBI Per cápita S/ Banco Mundial 2015: PIB per cápita	80.989,84
Presión Fiscal S/ OCDE 2015: Publicación OCDE 2016-2017	26,36
Coefficiente GINI S/ Banco Mundial y OCDE 2014	29,70
Incidencia tributaria sobre PBI per Cápita: IVA e impuesto a la renta persona física	29,31 %

Análisis y conclusiones

Puede observarse que no existe una correlación directa entre la presión fiscal y la equidad en la distribución de la riqueza. Sin embargo, los países que tienen una mayor incidencia tributaria del impuesto a la renta, presentan un GINI menor. Sí puede afirmarse que existe una relación directa entre la incidencia tributaria por impuesto a la renta y al consumo, y la presión tributaria de cada país, es decir, que ambos impuestos tienen una participación importante en la composición del índice de presión tributaria.

Un elemento que no puede faltar: el efecto de la economía informal

Tomamos a América Latina como caso testigo para dimensionar el impacto de la economía informal. De acuerdo con los estudios de Schneider y Enste³⁴ para la medición de las economías subterráneas, utilizando distintos métodos como insumos físicos o consumo de electricidad, demanda de dinero o el método DYMIMIC, América Latina es la región que presenta el mayor nivel de informalidad en el mundo, aún superior a otros países en vías de desarrollo.³⁵

El grado de evasión hace que América Latina aplique un sistema regresivo, que fomenta la acumulación de riqueza.³⁶ Esta conducta se corresponde con la actitud que toman los Gobiernos en países de alta evasión que se resisten al impuesto directo, porque la recaudación es poco significativa, al ser las tasas bajas y aplicarse a una base estrecha debido a la evasión y morosidad, y a las lagunas que dejan afuera vastos sectores. Y la equidad distributiva termina siendo realizada vía políticas de gastos públicos.

³⁴ Friedrich Schneider y Dominik H. Enste, "Shadow Economies: Size, Causes and Consequences". *Journal of Economic Literature* 38 (marzo 2000): 83.

³⁵ En el método de la variable latente o modelo DYMIMIC (*Dynamic multiple-indicators multiple causes*) se estiman las dimensiones de la economía informal como una función de variables observables (por ejemplo, la carga impositiva, la reglamentación gubernamental) así como de variables en que las actividades económicas informales dejan rastros, como el dinero en efectivo, la jornada oficial de trabajo, el desempleo.

³⁶ Jorge M. Oviedo, "Imposición Óptima, evasión y corrupción y el sistema Tributario Argentino", *Criterios Tributarios* 23, n.º 55 (diciembre 2008): 21.

Así pues, la incidencia de la economía informal determina que el impuesto a la renta en Latinoamérica siga estando concentrado en las personas jurídicas (CEPAL, 2010). La recaudación en América Latina procede en un 70 % de rentas de sociedades, en comparación con la OCDE donde el 70 % de la recaudación procede de la renta de los individuos (CEPAL, 2010).

En cambio, el impuesto a la renta personal está muy lejos de los países miembros de la OCDE y proviene en su mayor parte de los trabajadores asalariados, con menos margen de evasión y elusión que los trabajadores independientes. Los países latinoamericanos obtienen un promedio de solo 1,5 del PBI, en comparación con las economías de la OCDE en donde el valor supera los 9 puntos del producto.

En términos de estructura tributaria, en América Latina y el Caribe el grueso de la carga recae en impuestos al consumo y otros indirectos. En cambio, los impuestos directos apenas suponen un tercio de la recaudación total; la evasión del impuesto a la renta es del 51 %. Evidentemente, se ha dejado de lado el impuesto a la renta y se ha fortalecido técnica y administrativamente el impuesto al valor agregado (IVA).³⁷

No obstante, se ha de tener en cuenta que la evidencia empírica demuestra que existe una relación directa entre la orientación al valor social y la moral, y el cumplimiento tributario. De modo universal, los ciudadanos con motivación prosocial tienen una moral más alta de impuestos en comparación con los participantes clasificados como *proself*. Por lo tanto, una orientación de valores prosociales va junto con un mayor compromiso con el sistema de impuestos, así como la creencia de que el pago de impuestos y la contribución al bienestar público es el deber de un ciudadano socialmente responsable.³⁸

³⁷ Juan Carlos Gomez Sabaini y Oscar Centragolo, *La Tributación directa en América Latina y los desafíos a la Imposición sobre la Renta* (Chile: Cepal, 2007), 11.

³⁸ Elena Vylkova, "Palette effect of taxes on economic, social and emotional welfare of the citizens", *Procedia-Social and Behavioral Sciences* 166 (Enero 2015), 143.

El paradigma de un nivel tributario óptimo

El diseño de un sistema tributario obedece en parte a cuestiones históricas, políticas, sociales, culturales y económicas. Además, afectan a la conformación de un sistema tributario las cuestiones recaudatorias o de índole administrativa, que pueden configurar sistemas más progresivos o regresivos.

Un aspecto para considerar es que no existe una relación directa entre el sistema tributario planteado por cada país y su nivel de desarrollo, aunque de un primer análisis puede surgir que el impuesto directo está vinculado a las economías desarrolladas y el impuesto indirecto a las economías en vías de desarrollo. Si bien el sistema tributario no es determinante, sí tiene una alta influencia en la distribución de la riqueza.

Hay dos aspectos críticos en este análisis, que son los siguientes: la eficiencia, si el impuesto estimula o disminuye el bienestar general de los contribuyentes; y la equidad, si el impuesto resulta justo para todos. Cualquier análisis necesariamente llevará a un equilibrio entre los impuestos a la renta y al consumo, a los que hemos circunscripto este estudio, aunque, en un sentido más amplio, hablaremos de impuestos directos e indirectos. No se ha de olvidar la premisa de que no todo impuesto al consumo afecta negativamente la equidad, y que la deseada progresividad del impuesto a la renta puede distorsionar el resultado esperado por las exenciones, las desgravaciones, que junto a la elusión y la evasión reducen la base imponible.

Solow sostiene que las diferencias en los sistemas impositivos pueden tener reflejo en el nivel de *output*, pero no en las tasas de crecimiento a largo plazo. Sin embargo, en los modelos de crecimiento endógeno la acumulación de capital, tanto físico como humano, es una variable determinante de la tasa de crecimiento a largo plazo y, por tanto, la fiscalidad podrá tener efectos en la medida en que distorsione las decisiones relativas a dicha tasa.³⁹

Dicho de otro modo, frente a la predicción de la teoría neoclásica de efectos temporales de la política fiscal sobre el crecimiento, tales efectos se

³⁹ Gregory Mankiw, David Romer y David Weil, "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics* 107, n.º 2. (mayo 1992): 433.

vuelven permanentes en los modelos de crecimiento endógeno. Evidentemente, los diferentes tributos poseen distintos potenciales de distorsión y, por tanto, el *tax mix* será una variable relevante en el crecimiento.⁴⁰

Por otro lado, los trabajos empíricos dedicados a estudiar los efectos del *tax mix* sobre el crecimiento económico concluyen que disminuciones de la progresividad fiscal provocan aumentos del crecimiento económico, y que incrementos en los tipos impositivos marginales impactan negativamente en el nivel de actividad económica.⁴¹ Está comprobado que la actividad empresarial se ve afectada por la estructura tributaria en la medida en que las ganancias y las pérdidas son gravadas a diferentes tasas marginales.⁴² Existe consenso en afirmar que la tasa del impuesto a las ganancias de capital se correlaciona negativamente con la inversión.⁴³ Y un alto nivel de impuestos sobre la renta del trabajo aumenta el desempleo.

Las economías de los países de la OCDE han pasado de sistemas tributarios indirectos a la economía de bienestar moderna donde se da preponderancia a los impuestos sobre la renta.⁴⁴

En los países en desarrollo la escasez de información confiable hace difícil medir el impacto potencial de los cambios en la estructura tributaria. Habrá que estudiar la estructura de la economía en la medida en que pueda dificultar la imposición y la recaudación de algunos impuestos, la capacidad de administrar y controlar, y la veracidad e integridad de los datos que se tendrán en cuenta para establecer la estructura tributaria.⁴⁵

⁴⁰ Francisco José Delgado Rivero, "La Estructura Tributaria Europea: un estudio comparado", *Crónica Tributaria*, n.º 133 (2009): 84.

⁴¹ Reinhard Koester y Roger C. Kormendi, "Taxation, Aggregate Activity and Economic Growth: Cross Country Evidence on Some Supply Side Hypotheses", *Economic Inquiry* 37 (Febrero 1989): 367.

⁴² Young Lee y Roger H. Gordon, "Tax Structure and Economic Growth", *Journal of Public Economics* 89 (Junio 2005): 1027-1043.

⁴³ Enrique G. Mendoza, Gian Maria Milesi y Patrick A. Ferretti, "On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality conjecture", *Journal of Public Economics* 66 (1997): 101.

⁴⁴ Bojn Volkerink y Jakob de Haan, "Political and Institutional Determinants of the Tax Mix: An Empirical Investigation for OECD Countries", *SOM Research School* (Enero 1999): 28.

⁴⁵ Vito Tanzi y Howell Zee, "La política tributaria en los países en desarrollo", *Temas de economía* 27 (2001): 8-10.

A modo de conclusión

Existe una escasa atención en la literatura a los motivos que pueden generar diferencias en la combinación de impuestos de las estructuras tributarias.

Una sana política fiscal sería aquella capaz de financiar el nivel necesario del gasto público de la manera más eficiente y equitativa, disminuyendo el efecto desalentador sobre las actividades económicas. Esto tendría que correlacionarse necesariamente con el nivel de gasto público y el tamaño del estado. El sistema fiscal ideal según Tanzi y Zee debería aumentar los ingresos necesarios para cubrir el gasto público sin endeudamiento excesivo.

Podemos remontarnos a Adam Smith y describir las características deseables de los sistemas fiscales. En *La riqueza de las naciones*, 1776, libro 5, capítulo 2, establece cuatro máximas con respecto a los impuestos en general: (a) la igualdad: que los pagos de impuestos de las personas deben estar en proporción a sus ingresos; (b) la certeza: que los pasivos tributarios deben ser claros y seguros, en lugar de arbitrarios; (c) la conveniencia de pago: que los impuestos deben recogerse en un momento y de una manera que sea conveniente para el contribuyente; y (d) la economía en la colección: que los impuestos no deben ser costosos en su recaudación, y no deben desalentar a los negocios.

Sin embargo, la idea de Smith de la igualdad, entendida como el pago de impuestos en proporción a los ingresos, no es la única que ha recibido apoyo. Musgrave en la *Teoría de las finanzas públicas*, expone como parámetro la capacidad de pago.⁴⁶

La teoría tradicional de la imposición óptima se ha ocupado de las cuestiones atinentes a las distorsiones que genera la imposición y ha considerado el *trade-off* existente entre eficiencia y equidad redistributiva. Pero se han de introducir factores determinantes como la evasión, la corrupción, los costos de fiscalización, el tamaño del Estado y su correlato en el gasto público.

⁴⁶ Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance* (New York: McGraw-Hill, 1968), 65.

Para no alterar la conducta de los agentes económicos en torno a sus decisiones de consumo-producción, lo ideal sería aplicar impuestos de suma fija. Sin embargo, en el caso de evasión, pierden su garantía de eficiencia. También hay quienes sostienen que pueden imponer una carga fiscal más pesada a las familias de bajos ingresos, al perderse el efecto redistributivo de las tasas marginales progresivas, y por ser mayor el consumo en esta población. Kopczuk⁴⁷ estudia el impacto de una reforma impositiva basada en un impuesto plano en Polonia utilizando datos de declaración de impuestos individuales y considera que la reforma mejora sustancialmente la recaudación de ingresos, muy probablemente a través de disminuciones en la evasión fiscal y en actividades subterráneas.

Por otro lado, al pensar en un óptimo tributario, no ha de limitarse al diseño de los impuestos y las tasas vigentes. Existe el gran desafío de la repatriación de capitales, y el mejoramiento del grado de cumplimiento, bajando los índices de elusión y evasión y la disminución de la economía informal generada por actividades lícitas o ilícitas. La dimensión de la economía informal debe ser evaluada cuando se piensa en un sistema óptimo tributario, ya que cualquier cambio en los métodos de imposición puede hacer que se corra la economía formal a la informal.

Si analizamos tendencias podemos afirmar con Bird que los dos cambios más importantes en los últimos cincuenta años han sido la introducción del IVA y la baja y el aplanamiento de la tasa del impuesto a la renta. Bird aporta el modelo BBLR (*broad base low rate*), donde se pone al IVA en el centro, y reconoce la importancia del impuesto a la renta personal y corporativa, pero con tasas más bajas, bases más amplias y menos incentivos.⁴⁸

Aunque la cuestión queda abierta, este artículo ha intentado poner en evidencia la complejidad para resolver la pregunta de un sistema tributario óptimo. Más allá de los objetivos gubernamentales en cuanto a la recaudación para cumplir los fines del Estado, entran en juego la equidad,

⁴⁷ Kopczuk Wojciech, "The Polish business 'flat' tax and its effect on reported incomes: a Pareto improving tax reform", *Columbia University* (March 2012): 6.

⁴⁸ Richard M. Bird, "Taxation and Development: what have we learned from fifty years of Research", *Public Finance and Management* 13, n.º 4 (Julio 2013): 4.

el desarrollo, la transparencia y la dimensión del Estado, la evasión y las posibilidades de control y administración del sistema tributario, todo dentro de un supuesto que garantice el desarrollo económico armónico de la nación.

Mónica Aranda
Docente – Investigador
Universidad Argentina de la Empresa
Buenos Aires, Argentina
maranda@uade.edu.ar

Recibido: 16/11/2016

Aceptado: 17/8/2017