

TENDENCIAS EN POLITICA TRIBUTARIA

- La tendencia actual en política tributaria consiste en poner mayor acento en los efectos que tienen los impuestos en la conducta de los agentes económicos y, por lo tanto, en la asignación de recursos. Esto explica que altas tasas de impuestos desalienten el esfuerzo productivo, el espíritu empresarial, la toma de riesgos, el ahorro y la inversión, hipotecando el crecimiento de los países.
- Esto ha llevado a los países a diseñar políticas tributarias más neutrales de manera de no producir efectos indeseables en la asignación de recursos, lo que implica bajas en las tasas de impuestos para rentas y utilidades, y mayor importancia de los impuestos indirectos. Al mismo tiempo, muchos países utilizan los impuestos para mantener el crecimiento económico. Buenos ejemplos de esto son los llamados "tigres asiáticos".
- Al mismo tiempo, se usan los impuestos para corregir situaciones en que los mercados son imperfectos. Esto toma especial importancia ante problemas de contaminación y congestión.
- Es la combinación impuestos-gasto y no sólo los impuestos el resorte fundamental de las políticas redistributivas. Hay que cuidar el impacto distributivo del funcionamiento completo del gobierno y no sólo el de aspectos aislados. En cuanto al gasto fiscal la experiencia de países exitosos indica una preocupación fundamental por los proyectos de infraestructura.

1 Para cumplir correctamente la función que la sociedad le asigna, el Estado debe contar con los recursos necesarios. Una lista no exhaustiva de dichas funciones incluye la justicia, la defensa interior y exterior y la igualdad de oportunidades o políticas redistributivas. Una de las fuentes principales de recursos para el Estado son los tributos. Mediante los impuestos el sector privado transfiere recursos hacia el sector público de la economía.

2 Hoy en día son pocos los que discuten las virtudes del sector privado para asignar correctamente los recursos a través del funcionamiento de los mercados. Es así como la totalidad de los proyectos basados en economías centralmente planificadas han fracasado estrepitosamente. Los eventos de Europa del Este y la Unión Soviética han puesto de manifiesto un retraso social y económico que se venía gestando desde hace décadas.

3 Un proceso similar ocurre en los países desarrollados. Si bien nunca se llegó a los excesos de Europa Oriental, la doctrina del Estado Benefactor empezó a hacer crisis a fines de la década de los 70. Esta consistía en amplios programas de ayuda social para los sectores más pobres financiados con altas y progresivas tasas de impuesto a las personas y empresas. Esta fue también durante décadas la inspiración de la política tributaria en Chile.

4 Aun cuando detrás de estas políticas pueden haber buenas intenciones, frecuentemente se olvidan los efectos que producen los tributos en la actividad económica de los países. Cuando las personas y las empresas se ven enfrentadas a un nuevo tributo, modifican sus acciones de manera de escapar en la medida de lo posible de la nueva carga. De esta manera, los tributos introducen cambios indeseables en la asignación de recursos. Esto explica que las tasas de impuesto a la renta de las personas desalientan el esfuerzo productivo, el espíritu empresarial y la toma de riesgos. A su vez, las altas tasas impositivas frenan el ahorro y la inversión y, por lo tanto, hipotecan las posibilidades de crecimiento de los países.

5 Estas consideraciones se ven agravadas hoy día con la creciente integración económica mundial. En sus esfuerzos por escapar de asfixiantes cargas tributarias, personas y empresas simplemente emigran hacia otros países con menores tasas de impuestos. Por lo tanto, no sólo se afecta la acumulación de capital en el tiempo, sino también se producen disminuciones inmediatas en el *stock* de recursos productivos. El resultado final es economías menos dinámicas con baja productividad laboral y menores tasas de crecimiento, con lo cual, lejos de mejorar, los más pobres ven empeorada su condición.

6 El reconocimiento a la capacidad de los impuestos para modificar conductas ha llevado en diferentes partes del mundo a cuestionar la inspiración de la política tributaria. Consistente con la capacidad, casi indiscutida hoy en día, de los mercados para generar una correcta

asignación de los recursos en la mayoría de las actividades productivas, uno de los requisitos que se le exige a la política tributaria es la "neutralidad". Esta consiste en diseñar los impuestos de manera de afectar lo menos posible la asignación de recursos realizada por el sector privado. Para que una política tributaria sea neutral el primer requisito es que la carga tributaria total no sea demasiado elevada. El segundo requisito es que la base del impuesto sea lo más amplia posible, de manera de no afectar la rentabilidad relativa de las distintas actividades. Esto implica privilegiar los impuestos indirectos sobre los directos y tener tasas reducidas para los impuestos a la renta de personas y empresas.

7 En efecto, dicha tendencia puede observarse en muchos países tanto desarrollados como en desarrollo: Estados Unidos, Inglaterra, Suecia, Alemania Occidental, Japón, Hong-Kong, Taiwan, Corea, Singapur, etc. Estos han venido bajando progresivamente las tasas marginales de los impuestos a la renta de las personas y empresas y apoyándose progresivamente en los impuestos indirectos. Recientemente se ha introducido en Inglaterra un impuesto parejo *per cápita* (*Poll Tax*), lo que constituye el impuesto más neutral que existe. Para escapar de él, los individuos tendrían que cortarse la cabeza. Es interesante notar que este impuesto es comunal, por lo que se busca también la neutralidad fiscal, incluso en términos espaciales para no afectar indeficientemente la localización de los agentes económicos.

8 El acento sobre el efecto que tienen los impuestos para modificar conductas ha llevado también a que la política tributaria sea ocupada para privilegiar el crecimiento de la economía. Puesto que el crecimiento económico descansa fuertemente sobre la acumulación de capital, muchos países han optado por privilegiar el ahorro y la inversión mediante exenciones tributarias. Así el acento de la carga tributaria se pone en la parte de los ingresos que se consumen y no en los que se ahorran o invierten. El caso de los tigres asiáticos es tremendamente ilustrativa en este aspecto.

9 Hay, básicamente, dos modelos que han seguido los "dragones" para obtener un mayor crecimiento. El primero es el de un sistema tributario neutral, de amplias bases y tasas bajas sin impuestos sobre las ganancias de capital. El gobierno cumple un papel mínimo en la dirección de la actividad económica sin favorecer un grupo sobre otro por medio de un trato tributario especial. Este modelo fue seguido por Hong-Kong. En lo que se refiere a los impuestos personales existe una tasa pareja de 16,5%, pero las exenciones son tan generosas que sólo 250.000 asalariados de una población de 5,5 millones pagan impuestos a la renta directos. Hong-Kong no recauda impuestos por concepto de ingresos de intereses y ganancias de capital, lo que de hecho exonera de todo impuesto a la mayor parte de los ingresos de capital. Estas políticas fomentan el ahorro, la inversión y el riesgo. Cabe destacar que el ingreso *per cápita* subió de US\$ 180 en 1950 a US\$ 7.800 en 1988.

10 El segundo modelo es más complejo y refleja los casos de Taiwan, Corea del Sur y Singapur. Incluye la aplicación en gran escala de incentivos selectivos otorgados a inversionistas nacionales y extranjeros. Si bien este modelo comprende sistemas tributarios escalonados —tanto sobre la renta individual como corporativa— y complejos esquemas de impuestos indirectos, la carga tributaria total (17% del PGB en Taiwan, 10% en Corea y 18% en Singapur), especialmente los impuestos directos, es deliberadamente mantenida a niveles mínimos y el impuesto al capital se mantiene a un nivel ínfimo. Se otorgan también exenciones tributarias a los dividendos, intereses y ganancias de capital. Todos estos países se han estado moviendo progresivamente hacia un sistema más neutral. Cabe destacar que en los cuatro tigres asiáticos el nivel de vida se duplicó en diez años, se cuadruplicó en veinte y alcanzó un extraordinario óctuplo en treinta años. Naturalmente que la política tributaria no es el único elemento que explica el éxito económico de dichos países, pero sí es un ingrediente importante para alcanzar tasas de ahorro e inversión de más de 30% en algunos casos (Taiwan).

11 Prosiguiendo con los efectos en la asignación de recursos de los impuestos, estos son utilizados cada vez con mayor fuerza para corregir el resultado del mercado en situaciones en que éste no es eficiente. Especial importancia ha tomado el problema de la contaminación ambiental. Es así como numerosos países europeos han empezado a usar la política tributaria para proteger el ambiente: Suecia, Noruega, Dinamarca, Finlandia, Alemania Occidental, Holanda, Italia, etc. Dichos países han gravado el uso del espacio en el caso de la congestión vehicular y las emisiones de CO² para combatir la contaminación.

12 Consistente con todo lo anterior, muchos países renuncian a la política tributaria como herramienta principal para la redistribución de ingresos. En cambio, impuestos personales con altas rentas mínimas exentas contribuyen a la progresividad del sistema tributario. Es, por ejemplo, el caso de Taiwan, que ostenta la distribución de ingresos más pareja en el mundo en desarrollo. El acento distributivo se da más bien a través del gasto público, para lo cual naturalmente se necesita un mecanismo que permita evaluar permanentemente el impacto distributivo de cada medida del gobierno. Esto es sumamente importante. Frecuentemente se olvida que todas y cada una de las acciones que emprende el gobierno (bandas de precios, tipo de cambio, política monetaria, proyectos de infraestructura, etc.) tienen un impacto en la distribución de ingresos que debe ser conocido. Respecto del gasto público, la experiencia de los países exitosos pone de manifiesto la importancia fundamental de la inversión pública en infraestructura y en su correcta distribución geográfica. Este es uno de los pilares básicos del crecimiento económico.

Juan Braun LI.*

* Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile.