

# Los límites tributarios\*

RICHARD GOODE

Las límites tributarios son económicos en el sentido de que excederlos perjudica gravemente la producción y la distribución. También son políticos en cuanto los Gobiernos reconocen las nocivas consecuencias económicas de la tributación excesiva y la resistencia a ella y tratan de mantener los impuestos dentro de esos límites. Si no se pudieran obtener más ingresos elevando las tasas de tributación o imponiendo nuevos tributos, prevalecería un límite absoluto, lo que rara vez ocurre. Por lo general, un límite tributario no se fija a un nivel preciso sino que refleja un criterio de que el perjuicio ocasionado elevando los impuestos más allá de cierto punto tendría por resultado neutralizar las ventajas de obtener mayores ingresos para financiar los gastos del sector público o para reducir la tasa de inflación interna.

Los límites tributarios pueden operar porque la tributación excesiva menoscaba la capacidad productiva, debilita los incentivos económicos, suscita resistencia y evasión, o bien impone cargas administrativas insoportables.

La tributación puede reducir la capacidad productiva destruyendo capital o rebajando el consumo necesario para mantener la energía y la salud de los trabajadores. Que éstas sean amenazas graves, es algo que en buena parte depende de cómo se utilicen los ingresos tributarios. Si el Gobierno gasta en inversiones bien elegidas, en el necesario mantenimiento de servicios útiles o en servicios de salud y educación, el riesgo de que la capacidad productiva se perjudique es mucho menor que si los ingresos se emplean para

---

(\*) Publicado en *Finanza y Desarrollo*, marzo 1980.

financiar proyectos de prestigio mal escogidos o para mantener una burocracia ociosa.

Al disminuir las remuneraciones económicas, los impuestos altos pueden hacer que las personas estén menos dispuestas a trabajar, a asumir cargos directivos, controlar costos o invertir. Si el ingreso tributario se utiliza entonces para fines de bienestar que merezcan aplauso por razones sociales, el efecto puede ser acentuar los efectos adversos sobre los incentivos. Si, por ejemplo, el Gobierno subvenciona o provee de bienes y servicios gratuitos que si así no fuera las gentes comprarían por sí mismas, tales como alimento, vivienda y cuidados de salud, los trabajadores sentirían menos necesidad de ganar ingresos para pagarlos. Si bien la comunidad en su conjunto puede beneficiarse de los gastos sociales, la cuantía del beneficio recibido por una persona o familia no está en relación con la cuantía de impuestos pagada por esa persona o familia. La mayoría de las gentes tienen la tributación por una carga por muy de acuerdo que estén con los fines para los cuales se utilizan los recaudos. Pocos ciudadanos son tan perspicaces como el gran juez de Estados Unidos, Oliver Wendell Holmes, que decía: «Me encanta pagar impuestos. Con ellos compro civilización.»

La tributación, en realidad, está limitada por la resistencia que puede surgir cuando los impuestos crecen rápidamente y son considerados excesivos. La resistencia puede tomar la forma de una mayor evasión —sobre todo de impuestos directos sobre la renta, las utilidades y la riqueza, que dependen en gran parte de la cooperación y el voluntario acatamiento de los contribuyentes—. Entre los evasores están no solamente los que ocultan utilidades mediante complicadas transacciones comerciales y financieras o falseamiento de cuentas, sino también los que trabajan en la economía «negra» o paralela.

Pero la evasión tributaria es un fenómeno complejo que puede vincularse más estrechamente a tradiciones y actitudes frente a las leyes y el Gobierno que con las tasas tributarias. De igual o mayor importancia puede ser la evitación tributaria que no infringe la ley pero que se desvía en actividades y transacciones respecto de los mercados comerciales u organizados hacia canales menos expuestos a la tributación. En los países menos desarrollados, los agricultores pueden consumir más de lo que producen o utilizar su pro-

ducción en trueques en los pueblos y ofrecer menos en las ciudades para la venta o para exportación. En los países industrializados, las elevadas tasas impositivas pueden inducir a los dueños de casas a no emplear tiempo y energías en ganar ingresos gravables para ocuparse en cambio en el mantenimiento y mejora de sus viviendas y jardines y en otras actividades domésticas. Hay así una pérdida económica, pues se sacrifican las ventajas de la especialización y se menoscaba el rendimiento económico, pero esta pérdida es menor que la pérdida del valor monetario del ingreso y del consumo que se pueden gravar.

Otra forma de resistencia a la tributación se manifiesta en la inflación. Porque aunque la tributación insuficiente en relación con los gastos es una causa de inflación mucho más corriente, los impuestos altos pueden agravar la inflación. Tal ocurre cuando los trabajadores obtienen aumentos salariales para compensarles por mayores impuestos. Lo cual fue evidente por primera vez con respecto a los impuestos indirectos que se introdujeron en los precios del mercado y provocaron demandas de incrementos salariales compensatorios. A veces los salarios han estado formalmente vinculados con el índice del costo de la vida y los ajustes han sido más o menos automáticos. Ultimamente se han registrado demandas compensatorias por mayores impuestos sobre la renta. Los Gobiernos sólo han tenido un éxito limitado combatiendo el desquite de los salarios respecto de la tributación. Claro está que las demandas salariales se pueden desalentar y neutralizar en gran parte sus efectos inflacionarios mediante una firme política monetaria. Pero los Gobiernos son renuentes a enfrentarse con los conflictos, las perturbaciones y el desempleo que posiblemente se presentan cuando a las demandas salariales firmes e insistentes se responde con una restricción monetaria inflexible.

Es importante tener en cuenta el factor tiempo cuando se consideran los límites tributarios. El nivel tributario podría exceder temporalmente el límite de seguridad a largo plazo, porque los efectos nocivos de un impuesto sobre el capital social y la disposición favorable al trabajo y la productividad ocurren solamente por un período de años. Las personas también pueden estar dispuestas en forma temporal a aceptar impuestos inusitadamente elevados durante una guerra u otra emergencia. Por otra parte, los incentivos

económicos y el acatamiento voluntario se pueden ver menos afectados por un alza paulatina y lenta de la tributación que por un salto brusco. Se necesita tiempo para fortalecer la capacidad administrativa. Estas consideraciones sugieren que la cadencia con que se modifique la tributación, así como su nivel, determina el límite; parece que los límites tributarios tienden a crecer con el tiempo en la mayoría de los países, si bien a velocidades variables.

### *Factores que afectan a los límites tributarios*

Una opinión corriente es que cuanto mayor es el ingreso nacional por habitante, tanto más elevado es el límite tolerable de la razón de tributación al ingreso. Ciertamente es que los países de altos ingresos en su conjunto tienen razones tributarias más elevadas que los países de bajos ingresos en su conjunto. Pero la relación entre el ingreso por habitante y la razón tributaria no es ni mucho menos estrecha y uniforme. Entre los países industriales, el ingreso por habitante constituye sólo una parte menor de la variabilidad de las razones tributarias. Para países menos desarrollados, estudios repetidos efectuados en el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional en los doce años pasados, han hallado que el ingreso por habitante es de dudosa significación en análisis estadísticos que busquen «explicar» las razones de tributación.

Ciertos tipos de actividades y de recursos naturales son relativamente fáciles de gravar porque son visibles, están concentrados en sitios determinados o son inmóviles. Ofrecen pues lo que se ha llamado «tasas tributarias» tan adecuadamente. El comercio exterior es un ejemplo importante. Es más fácil de gravar que el comercio interno porque debe cruzar fronteras sometidas a control y porque hay una práctica establecida desde hace tiempo de imponer derechos especiales a las importaciones y a las exportaciones. Los recursos minerales son otro ejemplo. Son visibles, están concentrados en un sitio y son inmóviles; y en muchos países han pertenecido históricamente a los soberanos. Además, en países menos desarrollados, los minerales son por lo general explotados por sociedades de propiedad extranjera. La agricultura, por otra parte, es difícil de gravar con impuestos debido a la importancia del con-

sumo doméstico de producción, la facilidad del trueque y, en muchas regiones, la pequeña escala de las operaciones. Los estudios estadísticos confirman que las razones tributarias en los países en desarrollo tienden a estar relacionadas positivamente con la participación del comercio exterior y de la producción mineral en el producto nacional bruto (PNB) y negativamente con la participación de la agricultura.

Las tasas tributarias en otros países influyen en el límite tributario al afectar las opiniones acerca de lo que es soportable. La posibilidad de que el capital interno fluya al exterior a países con menores impuestos y de que el capital extranjero se vea desalentado de entrar a un país de elevada tributación, ha limitado la tributación de utilidades, de ingresos de inversión y de riqueza financiera.

### *Progresividad*

Se ha sostenido que el límite tributario es menor para los impuestos progresivos, que captan una parte creciente del ingreso a medida que aumenta, que para los impuestos regresivos, que suben menos rápidamente que el ingreso. Las altas tasas marginales de incrementos del ingreso, que son características de la tributación fuertemente progresiva, son particularmente perjudiciales a los incentivos económicos. La tributación progresiva reduce las remuneraciones económicas extraordinarias por trabajo penoso, asunción de riesgos e innovación. Asimismo, los impuestos progresivos inciden más duramente que otros impuestos sobre las personas que ahorran una parte de sus ingresos por encima de la media. Por tanto, la progresividad puede restringir la acumulación de capital. Este último punto se puso de presente en anteriores deliberaciones sobre límites tributarios. Ultimamente ha suscitado menos interés, tal vez porque ahora se considera que otros aspectos de la política fiscal, sobre todo la magnitud del déficit presupuestario, influyen en el ahorro nacional total mucho más que el grado de progresividad tributaria.

Si la progresividad mantiene bajo el límite tributario, puede surgir conflicto entre necesidades de ingresos y reforma tributa-

ria, lo cual se debe a que las propuestas de reforma a menudo apelan más a los impuestos directos y a una distribución más progresiva de la carga tributaria.

Pero los hechos no respaldan la opinión de que la progresividad es incompatible con una razón tributaria elevada. Para verificar este punto, es aconsejable examinar por separado las estadísticas de ingresos de los países industriales y de los países menos desarrollados, ya que las numerosas diferencias entre ambos grupos no permiten una comparación valedera entre ellos. Los principales países industriales son miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Entre estos países, gran parte de la diferencia entre las razones tributarias de los países de más elevada tributación y los demás países se debe al mayor empleo de impuestos generalmente progresivos sobre la renta y las utilidades por parte de los primeros. En los países de impuestos elevados, los recaudos provenientes de impuestos sobre la renta y las utilidades representan un mayor porcentaje del producto interno bruto y también constituyen un mayor porcentaje de los ingresos tributarios totales. Este análisis se basa en una clasificación de 23 países de la OCDE según sus razones tributarias globales así: 5 países con las razones máximas, 13 países con razones intermedias y 5 países con las razones mínimas (ver cuadro 1).

En los países menos desarrollados, las razones tributarias son generalmente menores que en los países de la OCDE, pero como ocurre en la OCDE, los países con razones tributarias relativamente altas probablemente tienen sistemas más progresivos —o menos regresivos— que los de razones inferiores. Los países con razones relativamente altas dependen mucho más de los impuestos sobre la renta y las utilidades, como se puede ver en el cuadro 2, que abarca una muestra de 62 países menos desarrollados. Los impuestos indirectos sobre bienes y servicios, que son la mayor fuente de ingresos en los países menos desarrollados, pueden ser menos regresivos en conjunto en estos países que en los de la OCDE porque muchos de los más pobres que viven en los países menos desarrollados o bien están ocupados en agricultura de subsistencia o bien gastan una gran parte de su ingreso en alimentos y otros artículos que no están gravados.

LOS LIMITES TRIBUTARIOS

CUADRO 1

*Países de la OCDE: razones tributarias y composición del ingreso tributario, 1972-76*

(Medias aritméticas sin ponderar, en por ciento)

	Razón tributaria global (1)		
	5 máximas	13 medianas	6 mínimas
<b>RAZÓN INGRESOS TRIBUTARIOS - PIB</b>			
<i>Todos los impuestos</i> ... ..	44,46	33,57	22,15
Impuestos sobre renta y utilidades.	19,99	13,10	6,04
Contribuciones a la Seguridad Social.	9,29	7,25	6,12
Impuestos a la propiedad ... ..	1,60	2,31	1,56
Impuestos sobre bienes y servicios.	12,95	10,30	7,79
Otros impuestos ... ..	0,63	0,62	0,64
<b>COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS</b>			
<i>Todos los impuestos</i> ... ..	100,00	100,00	100,00
Impuestos sobre renta y utilidades.	44,93	39,60	27,57
Contribuciones a la Seguridad Social.	20,95	21,02	27,96
Impuestos a la propiedad ... ..	3,67	7,16	7,05
Impuestos sobre bienes y servicios.	29,06	30,48	34,45
Otros impuestos ... ..	1,38	1,74	2,97

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. *Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1975-76* (París, 1978).

(1) Veintitrés países clasificados por razones tributarias globales. No se incluye Islandia.

Una explicación parcial de la asociación de razones tributarias elevadas con el empleo de impuestos progresivos, es que los atractivos políticos de la progresividad han superado sus desventajas económicas. En las democracias sobre todo, el empleo de impuestos directos y de tarifas fuertemente crecientes a los pocos ricos, puede ser necesario para obtener la aceptación de impuestos onerosos en las masas. Las tarifas más altas pueden tener mucha más significación para los ingresos y la razón tributaria global que lo que indica su rendimiento directo.

Si bien los datos de los cuadros 1 y 2 son alentadores para los reformadores tributarios, no justifican dejar de lado los peligros de la excesiva progresividad tributaria. Las tarifas marginales exor-

bitantes pueden causar distorsiones y estancamientos económicos y estimular la evitación y la evasión de impuestos. Ciertos críticos sostienen que varios países industriales ya están experimentando estos males.

## CUADRO 2

*Países menos desarrollados: razones tributarias y composición del ingreso tributario, 1972-76*

(Medias aritméticas sin ponderar, en por ciento)

	Razón tributaria global (1)		
	15 máximas	32 medianas	15 mínimas
<b>RAZÓN INGRESOS TRIBUTARIOS-PNB</b>			
<i>Todos los impuestos</i> ... ..	25,70	15,39	8,79
Impuestos sobre renta y utilidades	9,62	3,76	1,95
Contribuciones a la Seguridad Social (2) ... ..	0,87	0,50	0,14
Impuestos a la propiedad ... ..	0,33	0,24	0,22
Impuestos sobre bienes y servicios	13,72	9,90	5,76
Otros impuestos ... ..	1,15	0,99	0,73
<b>COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS (3)</b>			
<i>Todos los impuestos</i> ... ..	100,00	100,00	100,00
Impuestos sobre renta y utilidades	37,43	24,43	22,18
Contribuciones a la Seguridad Social (2) ... ..	3,39	3,25	1,59
Impuestos a la propiedad ... ..	1,28	1,56	2,50
Impuestos sobre bienes y servicios	53,39	64,33	65,53
Otros impuestos ... ..	4,47	6,43	8,30

Fuente: Alan A. Tait, Wilfrid L. M. Grätz y Barry J. Eichengreen: «International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries, 1972-76», Fondo Monetario Internacional, *Staff Papers*, vol. 26 (marzo de 1979), páginas 155-56.

(1) Sesenta y dos países en desarrollo clasificados por razones tributarias globales. Se ha omitido Turquía, clasificado como país en desarrollo en el estudio de donde proceden estos datos, ya que se ha incluido en el cuadro 1.

(2) La información sobre contribuciones a la Seguridad Social puede estar incompleta; de acuerdo con la fuente, «se han incluido para los países que disponían de estos datos».

(3) Deducida de promedios de grupo de razones al PNB.

*Innovaciones y administración*

La disposición a aceptar innovaciones tributarias, si éstas no son extremadas, pueden contribuir a elevar el límite tributario. Varias innovaciones importantes han contribuido a elevar el límite tributario desde que terminó la segunda guerra mundial, entre ellas el establecimiento de amplia base de impuestos a las ventas, sobre todo los impuestos sobre el valor agregado en Europa y los sobre el valor agregado y las ventas de manufacturas en países menos desarrollados; la reducción del umbral de cobertura del impuesto sobre la renta, hecha posible por la retención de impuestos en la fuente y por los modernos sistemas de tratamiento de datos; la modificación del pago de impuestos sobre la renta y las utilidades no retenidos según una base más actual (especialmente importante en periodos inflacionarios); y la conversión de muchos impuestos al consumo y derechos de aduana de una base específica a una base *ad valorem*. Ninguna de estas innovaciones constituía una idea o práctica enteramente nueva; en la tributación, como en la industria, suele haber un prolongado retardo entre los descubrimientos y su uso generalizado.

La adaptación del sistema tributario a las capacidades administrativas de un país y a la disposición de los contribuyentes a aceptarlo, pueden aumentar el potencial de ingresos al minimizar la evasión tributaria y el perjuicio causado por la aplicación inequitativa de impuestos. El reconocimiento de estas limitaciones puede estorbar la innovación y puede aparecer también en conflicto con algunos de los objetivos de la reforma tributaria. No obstante, es de la mayor importancia hacer un escrutinio crítico de las propuestas de reforma tributaria que apelan a la introducción de medidas que puedan ir más allá de la capacidad y acatamiento administrativos evaluados en forma realista. La imposición incompleta y desigual de medidas tributarias perfeccionadas puede hacer que en la práctica no tenga las ventajas que se les atribuye en textos y tratados.

En conclusión, el límite tributario y los factores que lo afectan son muy importantes para acometer una política. Un país que haya excedido el límite de seguridad de la tributación debe reducir los gastos públicos, por inoportuno que ello sea. Un país que no ha lle-

gado al límite tributario tiene más opciones. El Gobierno puede seguir manteniendo la tributación por debajo del límite, o bien puede apelar a la capacidad tributaria no utilizada para obtener más ingresos y reducir así el déficit presupuestario o financiar gastos públicos mayores.