

EL ROL DEL ESTADO Y EL DILEMA ENTRE EFICIENCIA Y EQUIDAD

Mariano A. Ricciardi

www.econlink.com.ar

1. INTRODUCCION

Todos los impuestos en mayor o menor medida afectan los incentivos, y pueden alterar el comportamiento de los consumidores, productores o trabajadores, de tal forma que se reduce la eficiencia económica. Un sistema tributario ideal debería minimizar en la medida de lo posible los efectos negativos sobre la eficiencia económica.

Los costes de eficiencia de la aplicación de los impuestos fueron definidos por Adam Smith en su obra clásica *La riqueza de las Naciones* (1776), donde establecía que uno de los objetivos deseables de cualquier sistema impositivo era el hecho de que «no fuese costosa la recaudación de los impuestos y, que además, no desincentivara la actividad económica», objetivos largamente perseguidos pero que, como demuestra la historia, no siempre han sido alcanzados.

Por no desincentivar la actividad, se entiende que los impuestos no deben distorsionar las decisiones económicas de los individuos sujetos a gravamen. En la teoría de la Hacienda Pública la ineficiencia de la imposición se puede analizar a través del llamado “exceso de gravamen”, como cuantificación de la pérdida de utilidad que genera un impuesto distorsionante. El exceso de gravamen surge porque la pérdida de bienestar total que genera el impuesto en el individuo con la modificación en su comportamiento, es superior a la mera pérdida de bienestar producida por la disminución de la renta disponible que conlleva el pago del impuesto. El valor del exceso de gravamen que se genera por el efecto sustitución es mayor cuanto mayor sea el tipo impositivo y la elasticidad. Por ello, la relación de intercambio entre eficiencia y equidad no resulta tan sencilla para los gobiernos a la hora de diseñar su política fiscal.

El objetivo de equidad se puede intentar conseguir tanto a través de la política de ingresos como de gastos públicos, o mediante una combinación de ambas, ya que intentar conseguir la equidad exclusivamente por medio de los ingresos públicos, con tipos elevados, puede generar elevados costes de eficiencia económica al incrementarse el exceso de gravamen. Así, aquellos gobiernos que estén dispuestos a sacrificar eficiencia a favor de una mejor distribución de la renta optarán, sin duda, por sistemas impositivos más progresivos, mientras que aquellos que prefieran una mayor eficiencia o neutralidad lo harán por tipos más reducidos, dando un mayor protagonismo al gasto público. En definitiva, la equidad es un concepto de muy difícil valoración, pues la misma se puede referir a un momento determinado o a un período temporal más

dilatado, pues determinados gastos-inversiones, como la sanidad y la educación requieren un período de tiempo para que puedan valorarse sus efectos.

El objetivo de las políticas de redistribución es lograr una mayor equidad entre los ciudadanos. En general, se suele equiparar la noción de equidad como sinónimo de justicia, y se asimilan ambas al concepto de igualdad. De esta forma la equidad puede ser evaluada atendiendo a la existencia o no de igualdad en condiciones de oportunidad y logros de ingreso.

Por lo tanto, al crear un sistema impositivo, equitativo desde una perspectiva de justicia, se debe cuidar que se cumplan dos principios:

- El Principio de Beneficio
- El Principio de Capacidad de Pago

El primero sigue un principio de mercado: los individuos que reciben el beneficio de un bien o servicio deben pagar el impuesto necesario para la provisión de ese bien o servicio. El segundo, por otro lado, hace referencia al tema de equidad, ya que sostiene que los individuos que tienen mayor capacidad de soportar la carga impositiva deben pagar más impuestos. Sobre éste último principio se basan los impuestos progresivos.

2. CARACTERISTICAS DE LOS TRIBUTOS

Adam Smith en su obra La Riqueza de las Naciones enuncia los siguientes principios de los tributos:

- Proporcionalidad: cada ciudadano debe contribuir en atención a sus facultades, o sea en relación a su Capacidad Contributiva, ya el famoso economista trata el tema de la capacidad económica vinculándola con la obligación a tributar. Se infiere el principio de Igualdad, pero no la Igualdad absoluta, o sea igual imposición a igual capacidad.
- Certeza: Todo tributo deber ser claro y determinado para que el contribuyente conozca exactamente la cantidad y modo de su obligación tributaria.
- Oportunidad: Los vencimientos deben operar en el tiempo y forma que sea más cómoda al obligado.
- Eficiencia: deben reducirse al mínimo los costos recaudación.

El tributo constituye una prestación, normalmente pecuniaria, que se le debe al Estado o a otro Ente Público. No obstante, prestaciones pecuniarias que se pagan al Estado o a otro Ente Público hay muchas y de distinto tipo, por lo que es necesario, antes de proceder a dar una definición de "tributo", indagar en torno a sus elementos característicos, que le dan su identidad.

2.1 EL FUNDAMENTO DEL TRIBUTO

2.1.1 El poder de imperio limitado

El poder de imperio que pueda tener el Ente Público está limitado por una serie de derechos del individuo contribuyente o sujeto a deberes tributarios. El Ente puede imponer tributos, pero dentro de ciertos límites contenidos normalmente a nivel constitucional.

Como contrapartida, el tributo se fundamenta no ya en un mero deber de sujeción de los individuos, sino en un deber teñido de ciertos valores constitucionalmente tutelados. Así, es mayoritariamente aceptado que, en el Estado Social de Derecho moderno, el deber de pagar tributos se basa en un deber de solidaridad para el sostenimiento de los gastos públicos.

Con el concepto de "solidaridad" se quiere decir que el límite que los derechos individuales ponen al Ente Público no se manifiesta en que el Estado sólo pueda imponer tributos a cambio o con la promesa de que se los va a devolver en la forma de bienes o servicios públicos que van a beneficiar directamente al contribuyente. Por el contrario, existe un deber de solidaridad de los individuos más aptos para contribuir con aquellos menos aptos y ello es lo que fundamenta en última instancia el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

2.2. LOS FINES DE LOS TRIBUTOS

La finalidad básica que fundamenta la imposición de tributos es la de obtener ingresos (finalidad recaudatoria) para financiar las actividades del Estado. La diferencia entre tributo y las multas, radica en la conexión entre tributo y necesidad pública, ya que la finalidad básica de las multas y sanciones es intimidar y castigar en relación con un determinado comportamiento. Mientras que el tributo no constituye nunca la sanción de un comportamiento ilícito.

La doctrina moderna reconoce ampliamente que los tributos, no solo atienden a la finalidad recaudatoria, sino a otras finalidades no recaudatorias o extrafiscales. De hecho, es raro encontrar actualmente figuras tributarias en que el elemento fiscal y el extrafiscal no aparezcan en una u otra medida entremezclados.

A efectos clasificatorios, podemos identificar las finalidades extrafiscales de los tributos en las siguientes categorías:

- **Redistributivas:** Atribuyen al sistema tributario la función de influir en la relación comparativa de las situaciones patrimoniales de los individuos, de modo que ésta resulte modificada al observar las situaciones antes y después de la aplicación del tributo..
- **Promoción de Comportamientos:** Atribuyen al sistema tributario la función de orientar los Comportamientos de los contribuyentes en un sentido que no se seguiría, o se seguiría en menor intensidad, en ausencia del tributo. Esta función modernamente se liga a Comportamientos de carácter económico, de modo que se busca alterar las decisiones económicas de los contribuyentes en relación a cómo resultarían del mero juego de mercado. Así, se alientan los Comportamientos queridos mediante la concesión de tratos tributarios favorables, comúnmente llamados “incentivos fiscales” para promover la inversión en determinadas actividades.

Ya en esta modalidad de uso extrafiscal del tributo nos encontramos con una cierta relación de contradicción entre la finalidad extrafiscal y la recaudatoria: la exención disminuye la recaudación al tiempo que intenta maximizar la consecución del fin extrafiscal.

3. CLASIFICACION DE LOS TRIBUTOS

3.1 Impuestos

El impuesto es la prestación pecuniaria exigida a los individuos destinadas a cubrir los gastos de interés general y únicamente a causa de que los contribuyentes son miembros de una comunidad política organizada.

Los elementos propios de los impuestos consisten en:

- a) su independencia entre la obligación de pagar el impuesto y la actividad que el Estado desarrolla con su producto.

- b) su cobro se debe hacer a quienes se hallan en las condiciones consideradas como generadoras de la obligación de tributar;
- c) dichas condiciones deben consistir en hechos o circunstancias que puedan reflejar la verdadera capacidad contributiva;
- d) el impuesto se debe estructurar de tal manera que las personas con mayor capacidad económica tengan una participación mayor en los ingresos estatales.

Existen significativas cantidades de clasificaciones de impuestos las cuales pueden resumirse de acuerdo al siguiente detalle: a) Ordinarios y Extraordinarios, b) Reales y Personales, c) Fijos, Proporcionales, Progresivos y Regresivos, d) Directos e Indirectos.

a) Ordinarios y Extraordinarios

Esta clasificación corresponde al período o duración de los impuestos en el sistema tributario. Mientras que los impuestos ordinarios o permanentes son aquellos que no tienen una duración determinada en el tiempo, los impuestos extraordinarios o también denominados transitorios, por el contrario, poseen una vigencia limitada en el tiempo.

Un ejemplo que podemos citar del primer caso es el Impuesto al Valor Agregado mientras que podemos mencionar como tributo extraordinario el Impuesto sobre los Bienes Personales.

Cabe destacar que los impuestos extraordinarios en su mayoría surgen en períodos de crisis. Asimismo determinados impuestos ordinarios son denominados “de emergencia” al momento de su legislación lo que implicaría que los podrían considerarse como extraordinarios, pero en formar reiterada son prorrogados en el tiempo.

b) Reales y Personales

En los Impuestos Reales no toma en cuenta la situación personal del contribuyente. Un claro ejemplo de esto son los impuestos a los consumos, donde no se tiene en cuenta la capacidad contributiva del sujeto adquirente de los bienes gravados.

Son Personales los impuestos cuyas leyes determinan a la persona del contribuyente junto al aspecto objetivo, es decir procuran determinar la capacidad contributiva de las personas físicas discriminando circunstancias económicas personales del contribuyente (cargas de familia, etc.).

c) Fijos, Proporcionales, Progresivos y Regresivos

Los Impuestos Fijos son aquellos que se establecen en una suma invariable cualquiera que fuera el monto de la riqueza involucrada en este. También incluye la categoría de graduales, que son aquellos que varían en relación con la graduación de la base imponible.

Un ejemplo de éste último es al clasificar a las empresas en diferentes clases según ciertos parámetros (número de obreros y empleados, capital invertido, volumen de ventas, etc.) con un impuesto fijo por cada categoría, por ejemplo, en el monotributo.

En relación a la denominación de Impuestos Proporcionales podemos definirlos cuando se mantiene una relación constante entre el impuesto y el valor de la riqueza gravada y es Progresivo cuando a medida que se incrementa del valor de la riqueza gravada el impuesto aumenta en forma sistemática.

Utilizando el mismo criterio podemos definir a los impuestos Regresivos como aquellos que a medida que va aumentando el monto imponible va decreciendo la alícuota del tributo.

d) Impuestos Directos e Indirectos

La mencionada clasificación es la más relevante en la República Argentina, atento la delimitación de facultades entre la Nación y las Provincias. Dentro de esta clasificación existen dispares criterios de distinción. La más antigua se basa en la posibilidad de trasladar la carga impositiva hacia un tercero. Razón por lo expuesto podemos definir a un impuesto como directo cuando el mismo no puede ser trasladado mientras que un impuesto es indirecto cuando la carga impositiva del tributo puede ser trasladada hacia otra persona.

3.2 Tasas

Son el medio de financiación de los servicios públicos divisibles. Son exigidas como contraprestación por un servicio público otorgado individualmente a todos los usuarios efectivos y/o potenciales. En teoría, el importe de la tasa debe ser proporcional al beneficio recibido y al costo del servicio, y se debe tener en cuenta la capacidad contributiva del individuo. Algunos ejemplos son: tasa de migraciones, tasa de escribanía de gobierno, tasa por servicios sanitarios, etc.

3.3 Contribuciones especiales

Es una prestación obligatoria en razón de beneficios individuales o colectivos derivados de obras públicas o actividades especiales del estado. Algunos ejemplos son: Peajes, Mejoras, Contribuciones Parafiscales, etc.

4. EL ROL DEL ESTADO

4.1 NATURALEZA DEL ESTADO

Todos los países aceptan la existencia de un estado mas allá de la postura política y filosófica que adopten. El mercado provee de manera eficiente ciertos bienes, pero falla en la provisión de otros, justificando la intervención del Estado.

La magnitud que debe alcanzar variara de acuerdo con la posición filosófica e ideológica de cada persona. En un extremo están quienes demandan un Estado grande y en el otro extremo un Estado pequeño.

La medida para determinar la magnitud del Estado es el nivel de gasto público total de todos los niveles de gobierno (nacional, provincial y local) medido con relación al Producto Bruto Interno. Con esta comparación entre índices se elimina el problema de la inflación. Existen otras actividades del Estado no incluidas en el Gasto Publico pero que afectan al poder del Estado en la economía, por ejemplo, las regulaciones y determinadas medidas de política fiscal.

Las corrientes filosóficas acerca de la magnitud y el rol del Estado varían entre dos extremos:

- El estado como un organismo natural al que las personas deben someter sus voluntades. El estado es quien conduce a la sociedad a su realización y a una situación óptima.
- El estado debe intervenir lo menos posible en la vida de las personas, existiendo tan solo como un medio para que obtengan su bienestar.

Adam Smith sostenía que el interés particular de los individuos en aumentar la producción generaba un aumento del ingreso de toda la comunidad. Esto sucedía por medio de una “mano invisible” la que generaba que el objetivo alcanzado sea el bien de la comunidad. Smith se oponía al intervencionismo estatal y las teorías mercantilistas. Suponía que el rol del Estado debía ser reducido, limitándose a observar como los individuos, persiguiendo su propio interés y compitiendo entre ellos, logran incrementar la renta de la sociedad en su conjunto. El individuo que mejor producto ofrecía y a

menor precio era premiado por el mercado, desplazando a los restantes oferentes. Reconocía que la existencia del estado era necesaria solo para proveer determinados bienes públicos, en particular la seguridad.

David Ricardo, demostró como la mejor asignación posible de recursos se lograba sin trabas al comercio internacional. Esto es sin impuestos distorsivos como los derechos de importación y de exportación.

Por otro lado, quienes estaban a favor de la intervención del estado, sostenían que el estado debía ocuparse de reorganizar la economía y la sociedad, principalmente mediante el control y la distribución de la producción.

Marx veía a la empresa privada como la unión de los individuos en grupos de interés, como sindicatos o cooperativas de producción, los que actuando de manera conjunta perseguían el interés mutuo.

Keynes suponía que el estado debía actuar para estabilizar los problemas que presentaban los ciclos económicos. Su ideología estaría en una posición intermedia entre Smith y Marx. Sostenía que la economía podía fallar en el proceso de acumulación de capital y desarrollo económico.

4.2 FUNCIONES DEL ESTADO

Si bien hay consenso de que el estado debe existir, no lo hay sobre las funciones que debe desarrollar, y en consecuencia en su tamaño e intervención en la economía.

Musgrave sostiene que son tres las funciones que el estado debería desarrollar:

- La función de asignación de determinados bienes y servicios sociales a través de la política presupuestaria.
- La función de distribución, o mejor dicho de predistribución, generada a partir de cobro de impuestos en los sectores con mayor capacidad para contribuir, y la ejecución del gasto dirigido hacia quienes no tienen la capacidad económica para adquirir ciertos bienes y servicios.
- La función de estabilización, ya que a través de los impuestos y el presupuesto se puede tratar de llegar al pleno empleo, crecimiento de la economía, y estabilidad de precios. La finalidad de esta función es evitar fluctuaciones importantes en la economía. Los instrumentos más importantes de estabilización son:

Los instrumentos monetarios, como el control de la oferta monetaria efectuado por el banco central o reserva federal.

Los instrumentos fiscales, que pueden incidir en las variables macroeconómicas. Por ejemplo, una reducción de impuestos, probablemente incremente la demanda y la inversión, siempre y cuando la mayor porción de renta quede en el sector privado.

Adam Smith reconocía que el estado debía existir, aunque en una mínima expresión, proveyendo solo algunos bienes públicos, como defensa y representación exterior, garantizando el libre funcionamiento del mercado.

Wilfredo Pareto, también defensor del libre funcionamiento del mercado, reconocía como primera función del estado la de garantizar el derecho de propiedad de los productores y el de los consumidores para que el mercado funcione correctamente.

Durante el siglo XIX en la literatura económica se pone énfasis en la falta de eficiencia del mercado para que, por si solo, resuelva determinados problemas adicionales al de la provisión de bienes públicos. La necesidad de provisión de estos bienes se ha incrementado notoriamente a lo largo del siglo XX, y con ello el tamaño e intervención del estado en la economía.

Los principales que suelen justificar la intervención del estado en la economía son:

- Fallas de Mercado: externalidades, bienes públicos e información asimétrica.
- Pobreza y distribución del ingreso.
- Igualdad de oportunidades: el estado debería garantizar el derecho a la educación, salud, alimentación y vivienda.
- Paternalismo: hay quienes justifican la intervención del estado porque a veces las personas no actúan en función de su propio interés. Ello requiere que el estado intervenga brindando lo que se denomina “bienes meritorios”. La posición opuesta es la de quienes se enrolan en el liberalismo y sostiene que el estado debe respetar las preferencias y elecciones de las personas.
- Futuras generaciones: sostiene que en el sector privado y mediante el libre funcionamiento del mercado los individuos actúan en función de su propio interés, pudiendo a veces tomar decisiones que no consideran el bienestar ni los derechos de las futuras generaciones. Por ejemplo, la protección del medio ambiente.

Es importante destacar que la intervención del estado por si misma, no garantiza el cumplimiento del objetivo inicial propuesto, el bienestar de la sociedad. Es decir, así

como existen las fallas de mercado, también existen las del estado, sobre todo cuando su intervención se produce sin justificación.

Algunos economistas, como Milton Friedman, sostienen que las fallas del estado son tan importantes que debería reducirse al mínimo su actividad, siendo preferibles las fallas de mercado antes que las del estado.

Las causas por las que se producen las fallas del estado son:

- Información ilimitada: por ejemplo, debido a la imposibilidad de conocer con cierta precisión la reacción de la sociedad ante un determinado beneficio social.
- Escaso control sobre la respuesta del mercado. Muchas veces los mercados son impredecibles.
- Limitado control de la burocracia administrativa.

Limitaciones impuestas por el proceso político. Por ejemplo, el establecimiento de programas asistenciales puede contar con la desaprobación de sectores que desean otros destinos para esos fondos públicos.

4.3 ESTADO Y EQUIDAD

El funcionamiento espontáneo de los mercados puede requerir la intervención del estado por razones de equidad, con el objeto principal de garantizar la igualdad de oportunidades a todos los habitantes de un país.

El primer teorema de Pareto dice que el libre funcionamiento del mercado asegura la más eficiente asignación de recursos. Mientras que el segundo teorema dice que pese a ello, es necesario un cierto grado de intervención del estado, aunque sea leve, para distribuir mejor la utilidad de la sociedad.

Uno de los factores que ha contribuido al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, es la distinta posibilidad de acceder a similares niveles de educación que tienen las personas que nacen en hogares cadenciados en comparación con quienes nacen en hogares con ingreso medio o alto. Quienes estén en mejor posición para adaptarse a los cambios tecnológicos, como los ocurridos durante la década del noventa en materia de comunicación y computación, son quienes han recibido educación e invertido en capital humano. Solo quienes aprendieron las nuevas técnicas pudieron acceder a trabajos mejores remunerados. Por tal motivo, es necesario invertir en capital humano (al mismo tiempo que salud, vivienda y alimentación) para poder salir de la pobreza y poder garantizar una igualdad de oportunidades.

5. EFICIENCIA, EQUIDAD Y EVASION

El incumplimiento en la obligación de pagar impuestos puede resumirse entre la diferencia entre lo que los agentes económicos deben pagar y lo que efectivamente pagan. La evasión de impuestos es posible porque las variables que definen la base imponible

(ventas, ganancias, etc.) son difíciles de observar y controlar. Un ejemplo es la subdeclaración de la base imponible y por ende, un pago menor de lo que corresponde. Para la administración tributaria es posible verificar la base imponible a través de auditorías, pero estas son costosas e imperfectas. Mientras que la elusión de impuestos se da cuando los agentes económicos reducen su carga impositiva legalmente, apelando a tratamientos favorables o a ciertos aspectos no previstos en la ley. Si bien existe una diferencia desde el punto de vista legal (la evasión es un delito y la elusión no) son similares desde el punto de vista ético y económico.

La consecuencia directa de la evasión es la pérdida de recursos del sector público y la restricción de las políticas que pueden llevarse a cabo con ellas. Por otro lado, la evasión genera una distribución desigual en la carga impositiva que suele tener efectos sobre la eficiencia y la distribución del ingreso.

5.1 EFICIENCIA, EQUIDAD Y DESARROLLO ECONOMICO

En los últimos años la política de desarrollo económico predominante ha sido el “Consenso de Washington”. Este apuntaba a ampliar el papel de los mercados y limitar el del estado. Luego del fracaso de los años noventa, estas políticas ya no tienen un consenso tan homogéneo. Algunos economistas como Dani Rodrik, cuestionan duramente los fundamentos intelectuales del consenso de Washington. Rodrik afirma que aunque la economía es una sola, existen muchas recetas para el desarrollo. Es decir, los países se desarrollan siguiendo políticas adaptadas a condiciones locales concretas y no siguiendo fórmulas genéricas de los teóricos de la economía. Esto pone en tela de juicio al consenso de Washington y su fórmula de privatización, desregulación del mercado de trabajo, liberalización financiera, integración económica internacional, y estabilidad macroeconómica internacional basada en baja inflación.

Siguiendo con el comentario de Rodrik, que afirma que la economía es una sola y existen muchas recetas para el desarrollo, se podría llegar a interpretar que la economía

neoclásica es la única verdadera economía. Es necesario destacar que existe una división en la familia de economistas neoclásicos, entre los que creen que las economías de mercado del mundo real se aproximan a la competencia perfecta y quienes no lo creen. Los primeros se identifican con la escuela de Chicago (Milton Friedman, George Stigler) y los segundos con la escuela del MIT (Samuelson, Rodrik, Krugman, Stiglitz). La escuela de Chicago afirma que las economías de mercado del mundo real producen resultados en gran medida pareto-eficientes que la política pública no puede mejorar. Es decir, cualquier intervención del Estado en la economía perjudicaría a alguien.

En cambio, la escuela del MIT sostiene que las economías del mundo real padecen las consecuencias de grandes fallas que tienen los mercados, como el monopolio y la competencia imperfecta, las externalidades (por ejemplo, la contaminación), y la incapacidad de suministrar bienes públicos. En consecuencia, las intervenciones regulatorias orientadas a las fallas de mercado pueden beneficiar a todos.

Con respecto a la equidad, para la escuela de Chicago, los intentos para remediarla son demasiado costosos, porque la manipulación de los mercados y la intervención estatal causan ineficiencia económica.

Los economistas del MIT sostienen lo contrario, la equidad es importante, y el mundo real presenta una falla de equidad inaceptable y las fallas del estado se pueden prevenir mediante un diseño institucional idóneo, incluida la democracia.

5.2 EFICIENCIA Y RECAUDACIÓN

La existencia de distorsiones provocadas por los impuestos afecta al nivel de ingresos públicos que los diferentes niveles de gobierno pueden obtener de sus sistemas impositivos. Sin embargo, estas distorsiones, en gran medida, ya están previstas en el diseño de los propios impuestos por lo que su coste recaudatorio ya está descontado.

Uno de los factores que influye en la mayor o menor tolerancia de la presión fiscal es el nivel de transparencia y eficiencia de la actuación de la Administración Tributaria. Cuanto mayor es la transparencia, mayor será la eficiencia de la actividad pública, —entendida como el cumplimiento de los objetivos perseguidos al menor coste posible—, y mayor será la equidad conseguida a través de la actividad pública. En consecuencia, mayor será la tolerancia a una mayor presión fiscal. En los siguientes cuadros, se puede ver la presión fiscal para los países de la Unión Europea y para América Latina.

Presión Fiscal en la Unión Europea

País	1995	2004	2005
Suecia	49,0%	50,2%	50,5%
Bélgica	43,8%	44,9%	45,2%
Finlandia	45,6%	44,6%	44,3%
Francia	42,7%	43,1%	43,4%
Austria	41,3%	43,0%	42,6%
Italia	40,1%	41,5%	40,6%
Alemania	39,8%	39,6%	38,7%
España	32,7%	34,0%	34,6%
Irlanda	33,1%	29,0%	30,2%
Promedio	39,5%	40,0%	40,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat 2006.

Presión Fiscal en Latinoamérica

País	1995	2000	2004
Brasil	29,8%	32,5%	35,9%
Uruguay	23,1%	23,6%	24,0%
Argentina	20,3%	21,5%	26,3%
Chile	16,8%	17,8%	17,3%
Panamá	17,4%	16,0%	14,9%
Colombia	13,4%	14,1%	17,2%
Paraguay	12,0%	12,0%	13,3%
México	12,1%	12,1%	11,5%
Ecuador	11,6%	11,6%	13,7%
Promedio	16,6%	17,7%	19,4%

Fuente: elaboración propia en base a FMI, CEPAL.

Existe una gran diferencia en cuanto a los niveles de presión fiscal, en gran medida, por los problemas de eficiencia y transparencia que existen en América Latina. El promedio de presión fiscal en estos países es 14,9%, mientras que en los países europeos es 40%. La Argentina, junto con Brasil y Uruguay, son los países de mayor presión fiscal de América Latina, mientras que en la Europa son Suecia, Dinamarca, y Bélgica. Estas grandes diferencias se relacionan con la falta de eficiencia y transparencia. Se supone que a mayor transparencia y equidad de un sistema tributario, los ciudadanos estarán más dispuestos a tolerar una alta presión fiscal.

Por el contrario, cuando existe poca transparencia el nivel de eficiencia también será bajo, se alcanzará poca equidad y la tolerancia será escasa. Por lo tanto un incremento del tipo de gravamen puede que no genere un aumento en la recaudación esperada.

También podemos entender dentro del concepto de transparencia, referida al ámbito tributario, el hecho de que los impuestos sean claros, de fácil aplicación, coherentes,

estables y que incorporen seguridad jurídica en su aplicación, pues sólo así el importe que cada uno está obligado a pagar será más cierto y habrá mayor seguridad jurídica para el ciudadano.

La complejidad tributaria, genera problemas de eficiencia, eficacia y disminución del bienestar por aumento del costo para el ciudadano y aumento de la evasión, con la consiguiente pérdida de ingresos para el Estado y para la sociedad. Las herramientas tecnológicas actuales permiten mejorar la eficacia de los sistemas tributarios rápida y sensiblemente. Facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales así como reducir el coste indirecto derivado del cumplimiento de las mismas incide en la transparencia. El nivel de fraude en el sistema impositivo afecta directamente a la equidad del mismo, cuanto mayor sea el fraude menor equidad se conseguirá. Uno de los supuestos de este trabajo es que la ineficiencia en la recaudación afecta a la equidad y eficiencia del sistema.

5.3 EFICIENCIA Y EVASION

La evasión impositiva es todo tributo que debiendo ingresar al estado no lo hace, constituyendo una especie de subsidio a favor del evasor. Un sistema podrá ser equitativo en teoría si sus leyes establecen equitativamente lo que cada uno tiene que pagar, pero si luego algunos pagan el impuesto y otros no, el sistema en la práctica no será equitativo.

Desde el punto de vista económico, la evasión genera efectos negativos en términos de equidad horizontal y eficiencia asignativa.

La equidad horizontal se ve afectada ya que los que evaden impuestos se auto discriminan positivamente respecto de los que tributan, cuando ambos están en igualdad de circunstancias y obligaciones respecto a la tributación.

La eficiencia paretiana también se ve afectada pues los que no pagan los impuestos que les corresponden enfrentan una menor restricción presupuestaria que la que tendrían si lo hiciesen, por lo tanto, expanden su nivel de actividad a niveles subóptimos respecto del óptimo social. Por otra parte en el caso concreto de un impuesto general a los consumos tipo IVA, el hecho que unos cumplan y otros evadan implica que el impuesto termina convirtiéndose en un tributo selectivo con la consecuente carga excedente (Macón, 2002), excepto que se trate de bienes o servicios con demanda perfectamente inelástica.

Según O'Connor (2006), el grado de desarrollo de los países está inversamente correlacionado con la evasión en el IVA, y con la evasión en general, por eso en todos los países subdesarrollados la economía informal y la evasión son mayores.

Algunos factores determinantes de la evasión fiscal según distintas teorías y modelos de análisis económico y no económico son:

- a) La magnitud de las alícuotas impositivas, en cuanto a que a mayores tipos impositivos mayor evasión.
- b) El riesgo a ser fiscalizado, en el sentido que a mayor probabilidad de fiscalización menor propensión a evadir.
- c) La magnitud de las sanciones (multas y penas privativas de la libertad), disminuyendo la propensión a evadir ante aumentos de las penas.
- d) La equidad del sistema tributario, en cuanto que a mayor equidad menor propensión al fraude.
- e) La actitud social hacia quienes no pagan, disminuyendo la propensión a la evasión ante una mayor reprobación social.
- f) La relación de intercambio entre las prestaciones públicas y las obligaciones tributarias, en particular en casos de comparación con otros contribuyentes, decreciendo la propensión al fraude ante un aumento de los beneficios individuales que se perciben de las prestaciones públicas.
- g) La falta de valoración positiva de los bienes sociales financiados por los tributos.
- h) La moral media de la sociedad.
- i) Los costos de cumplimiento.

Merece una breve y específica mención la creciente necesidad de intensificar las acciones gubernamentales en el camino de una mayor educación tributaria que cree conciencia de los efectos negativos que produce la evasión, lo que podría inducir algún cambio al menos en términos de los puntos e), g) e h) de los factores antes citados.

El problema de la evasión surge cuando un sector tiene una mayor capacidad de evasión que otros (a pesar de existir tasa impositivas homogéneas), provocando distorsiones en las decisiones de consumo, ya que los impuestos se cobran únicamente sobre el sector formal. De esta manera se ven afectadas la carga fiscal y la equidad del sistema tributario.

6. DISEÑO DE UN SISTEMA IMPOSITIVO ÓPTIMO

No existe un sistema impositivo óptimo único, sino que depende de las particularidades de cada país, tales como el nivel de desarrollo económico, el funcionamiento de las instituciones, el grado de apertura económica, federalismo fiscal, etc. Es deseable para un sistema óptimo, que cumpla con el principio de equidad y minimice las distorsiones en la economía, es decir, las pérdidas de eficiencia en la economía. Otro elemento deseable es que sea simple y fácil de controlar para el fisco, y simple y fácil de cumplir para el contribuyente. A su vez, debería ser estable en el tiempo, a fin de que tanto productores, consumidores, e inversores, puedan planificar con cierta certeza sus decisiones económicas intertemporales. El grado de complejidad del sistema tributario y su inestabilidad, incrementan los costos de cumplimiento. Estos representan los costos directos e indirectos que las personas o empresas erogan para cumplir con el fisco, no solo en las tareas relacionadas con la liquidación del impuesto, sino también con las retenciones y percepciones, y los regímenes de información hacia el fisco. No incluye el monto tributado en sí, sino el tiempo destinado a llenar formularios, estudiar las normas vigentes y sus cambios, llevar la contabilidad impositiva, facturas, y pagos a abogados, contadores, asesores financieros, etc.

Desde el punto de vista de la equidad, uno podría preguntarse si el gobierno no debería compensar a los contribuyentes por estos costos de cumplimiento, ya que si estos costos recaen sobre el contribuyente y no se hace cargo el gobierno, no se estaría maximizando el bienestar social. Por otro lado, estos costos de cumplimiento suelen recaer en forma heterogénea entre los contribuyentes por la existencia de economías de escala. De esta forma se ven favorecidas las grandes empresas, y al incorporar estos costos el sistema impositivo se vuelve regresivo.

Desde el punto de vista de la eficiencia, el argumento a favor de que los contribuyentes sean quienes paguen estos costos es que en el caso que se quiera restituir los gastos que erogan los contribuyentes como costos de cumplimiento, existe problemas de información asimétrica y monitoreo, que generan una pérdida de eficiencia en el sistema tributario, donde el costo de controlar que no se adúltere la información ni se incurra en gastos innecesarios puede llegar a ser mayor que el costo de cumplimiento de los contribuyentes.

Otra pregunta que surge al momento de diseñar un sistema impositivo óptimo es si es preferible un impuesto único o un sistema tributario. Entre los argumentos a favor del impuesto único esta la simplicidad del sistema y la reducción de los costos de

cumplimiento. Un ejemplo sería un impuesto único al trabajo o poll tax donde cada individuo deba pagar un importe fijo. Esto generaría un incentivo para la producción y el trabajo, pues pagara lo mismo el que se esfuerza y obtiene altos rendimientos, que aquel que no. Este tipo de impuestos sería más eficiente que el sistema de impuestos actual (IVA, impuesto al patrimonio, impuesto a la renta, etc.) donde estos últimos producen dos efectos:

- Un efecto sustitución: ya que modifican los precios relativos de los bienes.
- Un efecto ingreso: porque el ingreso de las personas se modifica luego del gravamen.

En cambio en el impuesto único no genera el efecto sustitución. Igualmente, hoy en día con el elevado gasto público de la mayoría de los países, es casi imposible aplicar este impuesto único, ya que la tasa fija sería demasiado elevada como para poder recaudar suficiente para solventar el gasto público. Por otro lado, al ser esta tasa tan elevada, induciría a la evasión. Desde el punto de vista de la equidad, este tipo de impuesto único no contribuye a una mejor distribución del ingreso.

En cuanto a la progresividad o regresividad del sistema tributario, es deseable que el sistema sea progresivo, donde la presión fiscal para las personas de ingresos bajos sea baja. La disyuntiva de cuán progresivo debe ser el sistema, no es muy fácil de resolver. A medida que el sistema sea más progresivo, será altamente distorsivo, creando una elevada carga excedente.

Desde el punto de vista paretiano, al diseñar el sistema tributario óptimo se debe tener en cuenta que nadie puede estar mejor, sin que otra persona esté peor. Para elegir que estructura tributaria elegir es necesario utilizar la función social de bienestar. Un sistema progresivo conducirá a que los pobres estén mejor que los sectores de altos ingresos. Aquí también la disyuntiva de cuán progresivo debe ser el sistema depende del juicio de valor, el cual, difiere entre las personas.

Desde el punto de vista utilitarista, la función de bienestar social elige aquella que maximiza la suma de las utilidades individuales, lo cual se produce cuando la pérdida marginal de utilidad por peso recaudado es igual para todos los individuos. Para el utilitarismo el mejor impuesto debería ser progresivo, estableciéndose de manera tal que la pérdida de la utilidad marginal por recaudar un peso debería ser igual para todos los individuos. Por ejemplo, si la utilidad marginal del individuo 1 es mayor a la del individuo 2, entonces el individuo 1 deberá pagar más impuestos hasta que la pérdida de

la utilidad de ambos sea igual. El problema con este enfoque es que la igualación de la pérdida de utilidad se puede producir en un punto donde las tasas de impuestos sean tan altas que desaliente el trabajo y la inversión, generando un elevado nivel de carga excedente y gran pérdida en la recaudación.

Siguiendo a John Rawls (1971), se debe elegir la estructura tributaria que maximiza la utilidad de los sectores mas pobres, La sociedad solo debería perseguir el objetivo de maximizar la utilidad de los sectores de menores recursos y la política tributaria debe dirigirse a maximizar el bienestar de estos sectores. Sin embargo esta postura puede no generar una disminución de la desigualdad. Por ejemplo, si una medida genera que el sector de menores ingresos este un 3% mejor, pero al mismo tiempo, el sector de mayores ingresos este un 5% mejor, cumplirá con el criterio de Rawls, pese a que en términos relativos la situación del sector de menores ingresos no cambie, si habrá cambiado en términos absolutos.

BIBLIOGRAFIA

Campbell, Tom, (2002) “La justicia. Los principales debates contemporaneos” Gedisa, Barcelona.

FIEL (2000), "La economía oculta en la Argentina", Buenos Aires.

FMI (2004). Government Finance Statistics. Yearbook.

Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J. y Rossignolo, D. A. (2002), “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino”, Serie Gestión Pública, ILPES / CEPAL, N° 20.

IERAL (2001) “Una reforma tributaria integral para el crecimiento de la Argentina”, Fundación Mediterránea.

Macón, J.; (2002); "Economía del Sector Público", McGraw Hill, Bogota.

Moyano Llerena, Carlos, (1984), “El estado y la distribución de ingresos”. Revista Valores en la sociedad industrial.

Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B. (1986). Hacienda Pública, Teórica y Aplicada. (5ª. Ed.).

O'Connor E. (2006) " Algunas consideraciones acerca de la eficiencia del IVA en la Argentina". UCA. Facultad de Ciencias Sociales y Económicas. Departamento de Economía. Documento de trabajo Nro. 10.