

Leonardo Gasparini

## **Recortes \***

### **Capítulo 9**

---

#### **Introducción**

La historia es conocida: un eximio arquero medieval se revela contra los exagerados tributos que un príncipe y las autoridades locales pretenden extraer de la población oprimida, para financiar sus lujos. Después de incontables aventuras, la historia parece tener un final feliz: el rey Ricardo vuelve de las Cruzadas, devuelve sus títulos nobiliarios al arquero justiciero - Robin Hood- quien desposa a su amada, Marian. La historia termina allí, pero no es difícil adivinar que luego de este episodio la vida en el Bosque de Sherwood debe haber continuado como en el resto de la Inglaterra de esos tiempos: campesinos pobres trabajando la tierra y pagando impuestos a las autoridades. En Inglaterra, como en el resto del mundo, el sistema impositivo funcionaba como un mecanismo redistributivo desigualador, que extraía recursos del pueblo (los campesinos, más tarde los comerciantes y burgueses) para financiar, además de obras públicas, el nivel de gastos de los poderosos. Por siglos, la distribución del ingreso después de impuestos era más desigual que antes de impuestos.

Hoy en día la situación es distinta. En la Inglaterra actual, a diferencia de la del siglo XIII retratada en la historia de Robin Hood, el sistema impositivo *reduce* la desigualdad en la distribución del ingreso. Y lo mismo ocurre en todos los países del mundo, incluyendo por supuesto los de América Latina. En promedio, los sistemas tributarios en nuestra región reducen el coeficiente de Gini alrededor de 2 puntos. Es verdad que es poco; que podrían reducir la desigualdad mucho más; que hay seguramente margen para impuestos más altos sobre los ricos y para sistemas tributarios más progresivos. Pero no es verdad que, como era frecuente en el pasado, el sistema de impuestos grave a

---

\* Este documento incluye recortes y material descartado correspondiente al libro *Desiguales* de Leonardo Gasparini (Edhasa, 2022). Por favor, no usar sin permiso.

los pobres para redistribuir hacia los ricos. En toda sociedad moderna está bien establecida la idea de que quien más tiene debe hacer un mayor esfuerzo tributario. A nadie se le ocurriría plantear un impuesto donde cada uno pague una suma fija independientemente de su capacidad económica. O a casi nadie.

## **Globalización y base tributaria**

Lamentablemente, la globalización y la tecnología ponen obstáculos a objetivos demasiado ambiciosos. Como nunca antes, hoy es posible trasladar capitales y riqueza financiera con mucha facilidad de un país a otro. También es más sencillo mudarse, o cambiar la dirección comercial, tanto para personas como para empresas. Hace unos años Gerard Depardieu, el famoso actor francés, amenazó con mudarse a Bélgica ante el intento de su gobierno de imponer una alícuota marginal del 75% para los ingresos superiores al millón de euros. En muchos casos se pasó de la amenaza a la acción. Miles de empresas han mudado sus centrales a países de baja tributación. Multinacionales gigantescas como Google, Apple o Twitter tiene sede en Irlanda, básicamente por motivos impositivos. La OECD estimó recientemente la pérdida recaudatoria por estos mecanismos de elusión impositiva de hasta 240.000 millones de dólares, y estimó que el impacto relativo sería más grande en los países en desarrollo. Emmanuel Saez y Gabriel Zucman denuncian muchas de estas maniobras en un reciente libro con un título elocuente: *El Triunfo de la Injusticia*.

Está claro que la amenaza de perder la base imponible es un serio obstáculo para el aumento de la presión fiscal. La flexibilidad que permite la globalización y las nuevas tecnologías es una mala noticia para los estados nacionales que pretenden esquemas tributarios progresivos. Una alícuota marginal demasiado alta puede generar una huida que termine siendo contraproducente. De hecho el sistema genera incentivos en la dirección contraria. Una reducción en la presión impositiva de un país puede atraer contribuyentes y capitales de sus vecinos, compensando la baja de alícuotas con un aumento de la base gravable. Pero entonces, un país vecino puede reaccionar reduciendo un poco más sus tasas impositivas para recuperar lo perdido, lo cual no puede dejar cruzado de brazos al resto: están dadas las condiciones de una guerra tributaria. En este contexto los acuerdos tributarios de cooperación internacional son esenciales.

En su famoso libro, Thomas Piketty propone un acuerdo mundial para implementar un impuesto progresivo global al capital, como forma de controlar democráticamente el aumento potencialmente explosivo de la desigualdad, y al

mismo tiempo preservar el dinamismo del capitalismo y la apertura internacional. El impuesto debería incluir todos los activos, sin exenciones y debería gravar el valor de mercado de los activos netos, en lugar de valores históricos desactualizados. Piketty reconoce que el éxito de la propuesta requiere una adhesión generalizada de todos los países, además de mecanismos aceptados de transmisión de información bancaria a escala global. Y es ahí donde Piketty se torna pesimista: en el corto plazo la propuesta parece impracticable. Y posiblemente lo sea también en plazos más largos, porque los incentivos de países específicos a romper el acuerdo son enormes. Piketty termina minimizando su propuesta: más que un plan concreto de acción es un punto de referencia, un faro hacia el que los países preocupados por la equidad distributiva deberían ir avanzando.

### **El mejor impuesto es el que se recauda**

En una discusión previa concluimos que si queremos reducir la desigualdad del ingreso a través del sistema impositivo, tenemos que diseñar e implementar impuestos progresivos. Solo la progresividad tributaria nos llevará a distribuciones del ingreso más igualitarias. Bueno, no tan rápido.

Reza un viejo adagio de la política fiscal: “El mejor impuesto es el que se recauda”. La proposición nos recuerda que los impuestos son, ante todo, el medio para financiar el gasto social, que es a su vez el principal instrumento para la redistribución de ingresos y la construcción de oportunidades. Antes que nada un impuesto debe garantizar recursos para que el gasto social actúe. Si no cumple esa función básica fundamental, el hecho de ser progresivo será de poca utilidad. Un impuesto más progresivo pero de baja recaudación puede ser *inferior* a otro menos progresivo (o incluso uno regresivo) pero de mayor recaudación. El siguiente ejemplo ilustra este punto. Es simple, pero requiere cierto esfuerzo del lector para acompañarlo. La Tabla 1 ayuda en ese esfuerzo. Vamos entonces.

**Tabla 1**

<b>Situación actual</b>					
	Ingreso pre-fiscal		Gastos	Neto	Ingreso post-fiscal
P	20	4	12	8	28
R	100	20	12	-8	92
Total	120	24	24	0	120

  

<b>Alternativa de impuestos más progresivos</b>					
	Ingreso pre-fiscal		Gastos	Neto	Ingreso post-fiscal
P	20	0	6	6	26
R	100	12	6	-6	94
Total	120	12	12	0	120

Supongamos una sociedad compuesta por una persona  $P$  (por simplicidad el “pobre”) con ingreso de \$20, y una persona  $R$  (el “rico”) con ingreso de \$100. En la situación inicial existe un impuesto de tasa uniforme del 20% al ingreso, por lo que  $P$  aporta \$4 y  $R$  aporta \$20. Este es un impuesto *proporcional*, es decir ni progresivo ni regresivo. Supongamos, por simplicidad, que la recaudación total, \$24 en el ejemplo, se destina a un programa de educación gratuito que beneficia por igual a  $P$  y  $R$ , es decir \$12 a cada uno. En la realidad, y como vimos en el capítulo anterior, el gasto público social suele beneficiar algo más a los hogares más pobres, pero mantengamos el supuesto de uniformidad para simplificar el ejercicio. Bajo este escenario, entonces, la persona más pobre recibe a su favor un neto de \$8: los \$12 del programa de educación menos los \$4 que paga de impuestos. En contraste, la persona más rica aporta un neto de \$8. Los ingresos después de la política fiscal son ahora \$28 para  $P$  y \$92 para  $R$ : la brecha se redujo de \$80 a \$64, o en términos proporcionales la brecha pasó de 5 veces (100/20) a 3.3 veces (92/28). La política fiscal ha implicado una reducción de la desigualdad de ingresos: el impacto redistributivo de un impuesto proporcional que financia gastos uniformes ha sido positivo.

Frente a esta situación alguien puede observar, con razón, que hay margen para aumentar la progresividad tributaria, y propone cambiar el impuesto general del 20% por un impuesto progresivo, con un mínimo no imponible superior al ingreso de  $P$ . En el nuevo esquema se exime a la persona pobre del pago de impuestos y toda la presión recae sobre  $R$ . En resumen, la reforma tributaria propone reemplazar el esquema proporcional por uno fuertemente progresivo. Hasta acá todo suena atractivo. Ahora bien, es posible, y éste es el punto clave del argumento, que el nuevo esquema impositivo no logre alcanzar el nivel de recaudación anterior. Un impuesto general al consumo (o un IVA), es más fácil de implementar, más difícil de evadir y menos visible: uno lo paga de a poco, con cada compra, casi sin notarlo. Un impuesto a

las ganancias progresivo y ambicioso, en cambio, requiere de un esfuerzo grande por parte del gobierno para identificar a los potenciales contribuyentes, que al sentir de pleno el impacto del nuevo gravamen intentarán evadirlo o eludirlo. La realidad sugiere que los países en desarrollo enfrentan problemas importantes para implementar impuestos al ingreso ambiciosos que alcancen niveles de recaudación altos. Supongamos que bajo el nuevo esquema tributario la recaudación, que en su totalidad recae sobre  $R$ , cae a \$12, que luego se reparte en forma de gasto público de manera igualitaria. En el nuevo esquema el pobre no paga impuestos, pero su beneficio neto de la política fiscal se reduce de \$8 en el esquema anterior a \$6 en el actual. La reforma tributaria progresiva, de hecho, implica una caída de \$2 en el ingreso post-fiscal de la persona más pobre. No solo eso: la desigualdad aumenta. La brecha relativa de ingresos entre  $P$  y  $R$  luego de la reforma tributaria crece de 3.3 a 3.6. La reforma tributaria progresiva ha sido al final de cuentas desigualadora, y perjudicial para el más pobre.

Este ejemplo sólo tiene el propósito de ilustrar una situación potencial. Hace algunos años tres investigadores de la Universidad de Chile, Engel, Galetovic y Raddatz, mostraron que el punto es relevante también en la práctica. El título del trabajo es ilustrativo de los límites que la realidad puede poner a propuestas más idealistas: “Impuestos y Distribución del Ingreso en Chile: una desagradable aritmética distributiva”.

Ni el ejemplo esquemático, ni los resultados para Chile deben generalizarse. Ninguno tiene como objetivo desalentar una reforma hacia impuestos más progresivos. La progresividad es una virtud deseable de un impuesto y de un sistema tributario: un gobierno preocupado por la equidad debería buscar alternativas para aumentar la progresividad. Pero lo que estos ejemplos exigen es realismo en las decisiones tributarias. Si una reforma tributaria más progresiva no puede garantizar recaudación, y por lo tanto no puede proveer suficientes fondos públicos a la política social, difícilmente sea deseable.