

PROGRAMA CONJUNTO DE TRIBUTACION OEA-BID-CEPAL

Conferencia sobre Política Fiscal

EL IMPUESTO PERSONAL SOBRE LA RENTA EN AMERICA LATINA

por

Richard GOODE

(Brookings Institution)

Santiago de Chile
Diciembre 5-14, 1962
Documento: CPF-DB-2T

PRELIMINAR

PROHIBIDO CITAR



EL IMPULSO PERSONAL SOBRE LA RENTA EN AMÉRICA LATINA

por
Richard Coode

El impuesto sobre la renta está ampliamente reconocido como una de las mejores formas de imposición. El ingreso neto de las personas naturales es una medida comprensiva, aunque reconocidamente incompleta, de capacidad para contribuir al sostenimiento del estado y a menudo se le tiene como la medida que por sí sola constituye la base impositiva más adecuada. Como otros impuestos directos, el impuesto personal sobre la renta permite establecer diferencias teniendo en cuenta las cargas familiares y otras circunstancias personales del contribuyente, prestándose además para el uso de tasas progresivas. Un impuesto personal progresivo es un sistema de "requerir más de los que más tienen" y de reducir las desigualdades excesivas.¹ Otra de las características de este impuesto que lo hace altamente recomendable para los gobiernos, es su elasticidad de rendimiento con respecto a aumentos de producto, tanto reales como puramente inflacionarios.

El impuesto personal sobre la renta existe en diez y nueve de las veinte repúblicas latinoamericanas, pero en algunas de ellas categorías importantes de ingresos no están incluidas en el concepto de renta imponible. En la mayoría de las repúblicas latinoamericanas resulta una fuente pequeña de ingresos públicos y en ninguna es un instrumento poderoso para modificar la distribución de los ingresos y la riqueza. Se dice que su cumplimiento y administración efectiva son a menudo incompletos y erráticos. Estas características no son privativas de América Latina y ciertamente hay muy pocos países del

1. Declaración a los Pueblos de América hecha conjuntamente con la "Carta de Punta del Este" en "Alianza para el Progreso" (Documentos Oficiales Emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel Ministerial, celebrada en Punta del Este, Uruguay, del 5 al 17 de agosto de 1961, publicada por la Unión Panamericana, Washington D.C. 1961) p.3

mundo en los cuales el impuesto sobre la renta es la fuente más importante de ingresos, y en algunos de ellos es objeto de fuertes críticas.

¿Podría hacerse más efectivo en América Latina este impuesto? ¿Debería su campo de acción y sus rendimientos aumentarse o disminuirse?. ¿Qué directrices podrían sugerirse para estructurar el impuesto sobre la renta en forma que sea adecuado a las condiciones de América Latina?.

Aspectos Económicos

Una escuela de pensamiento sostiene que tanto el impuesto sobre la renta como otras formas de impuestos progresivos deberían ser reducidos al mínimo o eliminados, en los países menos desarrollados porque estos impuestos producen efectos negativos en el ahorro, la actividad de los empresarios y el trabajo. Se señala que en los países industrializados de Europa y América del Norte no se comenzó a imponer un fuerte impuesto sobre la renta sino, hasta que ya se habían efectuado acumulaciones substanciales de capital y se había avanzado en el desarrollo de una economía moderna. Es cierto que en Gran Bretaña el impuesto sobre la renta estuvo en vigor durante la mayor parte del siglo diez y nueve pero con una escala relativamente baja y no fue hasta 1910 que se introdujeron las tasas progresivas. El impuesto sobre la renta aparece en los Estados Unidos de América en 1913 y en Francia en 1917. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, que comienza tarde su industrialización, no ha seguido la tendencia a impuestos altos sobre la renta. La tasa de los mismos ha sido siempre baja en relación a la de los impuestos sobre el consumo, así como a las del impuesto sobre la renta en otros países, y ha sido anunciada su práctica eliminación para 1965.^{1/}

La hipótesis de que la adopción de un sistema fuerte de impuestos sobre la renta, hubiera retardado el progreso económico en los países ahora industrializados no puede refutarse totalmente. Pero la evidencia en que está

1. N.S. Khrushchev, Raising the Soviet Standard of Living, report to the U.S.S.R. Supreme Soviet (New York: Crosscurrents Press, 1960), pp.19-33, 96-99.

fundada esta idea es débil y no permite concluir que la prosperidad de un país y el sistema de impuestos sobre la renta sean incompatibles. Los países que utilizan este sistema en una forma más fuerte son aquellos en los cuales el ingreso per cápita se encuentra entre los más altos de todos los países. No hay evidencia de que este impuesto haya retrasado el crecimiento económico de esos países.

Una objeción, a menudo formulada, es que los impuestos progresivos sobre la renta disminuyen el ahorro. Esta objeción se relaciona principalmente con los países en desarrollo los cuales necesitan efectuar una acumulación de capital a una tasa rápida. Esto lleva a una serie de problemas que no han sido resueltos. El debate sobre este asunto no puede ser cubierto en su totalidad en este trabajo, pero es indicado hacer algunos comentarios sobre el mismo.

Primero, el sostener que los impuestos progresivos reducen el ahorro más que los impuestos proporcionales o regresivos, se basa en el supuesto de que la fracción ahorrada de un aumento pequeño y permanente en la renta $\frac{1}{n}$ la propensión marginal al ahorro $\frac{1}{n}$ aumenta con la cuantía de la renta. Aunque este supuesto es plausible, la evidencia estadística en su favor es escasa en los países industrializados y más aún en los países menos desarrollados. Se ha sugerido que en los países subdesarrollados tasas altas de ahorro son menos características en aquellas personas de altos ingresos, que en los países con un mayor desarrollo del capitalismo. En todas partes hay derrochadores entre los ricos, pero los grupos que especialmente se inclinan hacia este modo de vida están en mayor proporción, entre aquellos con ingresos elevados en países subdesarrollados, que en países con un sistema capitalista más desarrollado. Muchos estudiosos creen ahora, que aún en estos últimos países, la relación entre la cuantía del ingreso y la propensión al ahorro y, en consecuencia, la influencia de la progresividad del impuesto en la tasa de ahorro global ha sido muy exagerada en el pasado.

Segundo, condiciones tales como la garantía del respeto de la propiedad, las perspectivas de la tasa de inflación y las oportunidades de inversión

1. N. del T.

pueden tener mayor influencia en el ahorro personal que la forma de tributación.

Tercero, el ahorro de las sociedades ha de tener probablemente una importancia estratégica y creciente con el desarrollo económico; de allí que el impuesto sobre las sociedades puede afectar el ahorro privado más que el impuesto sobre las personas naturales. Finalmente un pequeño cambio en la cuantía del déficit fiscal o en la proporción de los gastos públicos destinados a inversiones pueden tener un impacto mayor en la tasa del ahorro global que un cambio sustancial de la estructura tributaria.

Otra crítica al impuesto sobre la renta es que amortigua los incentivos para innovar y hacer los cambios necesarios para acelerar el crecimiento económico. Teóricos de la economía algunas veces sostienen este punto de vista al afirmar que el impuesto reduce la función de los precios, las ganancias y los salarios como guía para la asignación de recursos. En tanto se deje la actividad económica sustancialmente en manos de los particulares, se debe confiar, principalmente, en las compensaciones monetarias como incentivo para lograr muchos pequeños cambios que puedan transformar la economía. Sería falta de visión destruir este sistema ya sea mediante el control de los precios y salarios o impuestos excesivos. Pero el impuesto sobre la renta no es el único impuesto que reduce las utilidades y salarios. Los impuestos a la producción o a la exportación que no pueden ser trasladados al consumidor pueden ser más gravosos y desalentadores para la iniciativa privada que los impuestos sobre la renta. Los impuestos sobre los artículos que se adquieren por los asalariados reducen en términos reales sus ingresos y, en un sistema donde la importancia de los cambios en el poder adquisitivo del dinero es generalmente reconocida, puede provocar la misma clase de reacciones que el impuesto sobre la renta.

Además, aparte de la mayor conciencia que el contribuyente tiene del impuesto sobre la renta la diferencia económica entre éste y los impuestos indirectos se debe principalmente a las tasas progresivas que son usuales en el impuesto sobre la renta. Las tasas del impuesto sobre la renta y de los impuestos complementarios que se aplican sobre los incrementos de ingresos

alcanzan niveles altos en unos pocos países de América Latina. En algunos casos, las tasas superiores del impuesto son tan altas que una persona que cumpla con la ley tendrá pequeño aliciente económico para realizar otras actividades que incrementen sus ingresos. A menos que esta situación refleje una política deliberada de limitar los ingresos personales, lo cual no parece ser el caso, es una forma contraproducente de usar el sistema tributario. Un peligro real del impuesto sobre la renta es que se presta a una excesiva progresividad. Es temerario establecer tasas de impuestos que anulen los incentivos sin establecer otro sistema para guiar la economía. A menudo la aplicación de esas tasas altas está limitada por exenciones especiales y por la evasión. Esto trae consigo sus propias complicaciones y distorsiones.

Pero el hecho de que pueda abusarse del impuesto sobre la renta es un argumento para su uso moderado y no para el abandono del mismo. En el terreno económico el impuesto sobre la renta parece merecer una opinión favorable, aunque tal vez no la recomendación entusiasta que a veces recibió en el pasado.

Condiciones para el Éxito de la Tributación sobre la Renta

El impuesto sobre la renta requiere para su funcionamiento eficaz, al igual que ciertos procesos de la tecnología moderna, un personal adiestrado y un ambiente favorable tanto social como económico. La determinación y el cobro del impuesto sobre la renta son bastante más complejos que en la mayoría de los impuestos indirectos y que algunas formas rudimentarias de tributación directa. La complejidad no puede evitarse porque depende de la naturaleza misma del impuesto sobre la renta, del hecho que renta neta es un concepto sutil que en muchos casos sólo puede determinarse con base en complicados elementos de información, que solamente pueden interpretarse a la luz de convencionalismos legales y contables. El impuesto sobre la renta requiere no sólo habilidad por parte de los administradores, sino un alto grado de cooperación por parte de los contribuyentes.

Sumario de los requisitos previos:

Los requisitos previos necesarios para el empleo con éxito del impuesto sobre la renta como una fuente importante de ingresos se extienden desde problemas elementales de contabilidad hasta los fundamentos de las posiciones políticas y la escala de valores de la sociedad. Se podrían resumir estas condiciones en la siguiente lista:^{1/}

1. La existencia de una economía predominantemente monetaria.
2. Un alto nivel de alfabetismo entre los contribuyentes.
3. Existencia de registro de contabilidad llevados en forma honesta y fidedigna.
4. Un alto grado de cumplimiento voluntario de sus obligaciones por parte de los contribuyentes.
5. Un sistema político en el cual los ricos no constituyan el sector dominante.
6. Una administración honesta y eficiente.

Podrían agregarse a esta lista algunas otras condiciones.^{2/}

Un punto importante que no puede desconocerse es que la ausencia de estas condiciones pueden hacer perder al impuesto sobre la renta las ventajas que lo caracterizan. La dificultad no consiste en que el impuesto resulte menos eficiente de lo que los textos lo hacen lucir, sino que en la práctica puede degenerar en una imposición desigual poco parecida al ideal teórico. Impuestos exagerados serán cobrados a los contribuyentes honestos y a los poco afortunados, mientras que otros pagarán poco o nada. John Stuart Mill, escribiendo en la Inglaterra de mediados del siglo diez y nueve, expresaba la

1. Richard Goode "Reconstruction of Foreign Tax Systems" Proceedings of the 44th Annual Conference on Taxation, 1951" National Tax Association, (Sacramento, California, 1952) p. 213-215.

2. Ver por ejemplo Motokazu Kimura, "Conditions for Direct Taxation and other Essays" (Tokyo: Science Council for Japan, Economic Series n° 17, 1958) pp. 17-20, and Sei Fujita "Political Ceiling on Income Taxation" Public Finance, (The Hague) Vol. 16 (1961) p. 183-200.

opinión de que un impuesto sobre la renta determinado con justicia "sería en justicia el menos objetable de todos los impuestos." Pero él estimaba que en la práctica había tantas posibilidades de que no fuera determinado en forma justa que debería "reservarse para utilizarlo como un recurso extraordinario en situaciones graves de emergencia nacional, en cuyos casos, la necesidad de substanciales ingresos adicionales, excluía las posibles objeciones."^{1/}

Los comentarios de Mill resultan familiares y merecen una cita larga:

"... ningún poder de investigación por fuerte que sea y que fuera tolerado por el pueblo sometiéndose a él, permitiría a los funcionarios determinar los impuestos con un conocimiento verdadero y exacto de las circunstancias de los contribuyentes. Las rentas, salarios, anualidades e ingresos fijos pueden determinarse con exactitud. Pero los ingresos variables de las profesiones y aún más, las ganancias de los negocios, que aún los propios interesados muchas veces no pueden calcular con exactitud, menos pueden ser calculadas por los funcionarios fiscales en forma que les permita acercarse a lo justo. La base principal deberá descansar y ha descansado siempre en la declaración de la propia persona. El no rendir cuentas resulta provechoso, excepto en los casos de falsedad evidente y aun en estos la comprobación resulta muy imperfecta. . . . Por eso, el impuesto, no obstante cualquier principio de igualdad que lo informe, resulta en la práctica desigual en una de las peores formas, gravando más al contribuyente más escrupuloso. El poco escrupuloso logra evadir una parte substancial de lo que debería tributar; aún las personas de mayor integridad en sus negocios personales, sienten la tentación de engañar su conciencia, aunque solo sea en decidir a su favor aquellos casos en que pueda existir una pequeña duda; mientras el que sea estrictamente veraz puede tener que pagar aún más de lo que el Gobierno pretendía que pagara, debido a la arbitrariedad de los cálculos hechos en virtud de la autoridad confiada a los recaudadores como una defensa contra la posible ocultación del contribuyente".^{2/}

Consideraciones como estas han llevado a un pequeño número de expertos a recomendar que en los países subdesarrollados no se emplee el impuesto sobre la renta o que solamente se utilice un gravamen simbólico. Pero estas recomendaciones deben más bien interpretarse como una indicación de que

1. Principles of Political Economy, Bk V, chap. iii, sec.5, ed. W.J. Ashley (London: Longmans, Green, 1929), pp. 829, 831. Ashley indica que no ha habido modificaciones después de la primera edición (1848).

2. Ibid. pp. 830-31. Ashley indica no haber habido alteración en estas manifestaciones después de la primera edición.

existen problemas que deben resolverse y como una advertencia previniendo contra sistemas fiscales demasiado ambiciosos. Vale la pena recordar que en Inglaterra no fueron atendidos los consejos de Mill en este sentido y que el sistema inglés ha llegado a ser ampliamente reconocido como un modelo de justicia y total cumplimiento con las disposiciones legales. El desarrollo del sistema británico se llevó a cabo durante un largo período de tiempo, en el cual el impuesto sobre la renta se aplicaba solamente a un grupo reducido de contribuyentes, sin tasas progresivas ni muchas otras sutilezas.

Las condiciones actuales no requieren que en los países menos desarrollados se tenga que proceder en la forma lenta en que evolucionó el sistema inglés y lo que es más, estas condiciones no lo permitirían. Es sin embargo cierto que aprendemos con la práctica, y que el impuesto sobre la renta sólo puede perfeccionarse después de un período de tiempo que permita, tanto a los contribuyentes como a los administradores, adquirir la experiencia necesaria con un sistema simple de impuesto que permita llegar a una determinación y recaudación lo más satisfactoria posible.

Sin lugar a dudas, las repúblicas de la América Latina difieren en forma considerable en cuanto a su preparación en estos momentos para aplicar con éxito el impuesto sobre la renta. Algunas de ellas sólo podrían aplicar eficazmente un impuesto muy rudimentario, mientras que otras ya han avanzado bastante más allá de esa etapa. Nos apartaríamos de la realidad si esperáramos que muchos países de la región puedan estar muy pronto en posición de administrar un impuesto sobre la renta de base amplia que afecte a la gran mayoría de los que reciben ingresos. Estos impuestos han surgido únicamente después de hacerse muchos esfuerzos para elaborar un impuesto de base más reducida. En los Estados Unidos de América, en una época tan reciente como el año 1939, sólo aproximadamente un 5% de la población estaba sujeta al impuesto personal sobre la renta (incluyendo a los contribuyentes, sus cónyuges y dependientes) que se compara con las tres cuartas partes de la población, en los últimos años.

Procedimientos administrativos:

Para que el sistema de impuesto sobre la renta produzca un resultado positivo debe de contar con procedimientos administrativos apropiados. No es este el momento para hacer un examen amplio de administración, ya que fue el tema de la conferencia celebrada en Buenos Aires en 1961, pero debemos mencionar algunos de los requisitos de una buena administración que aunque se podrían aplicar a todos los impuestos tienen una importancia especial cuando se trata del impuesto sobre la renta.^{1/} Tales son: codificación de la legislación fiscal razonablemente completa, reglamentos detallados relativos a la aplicación de la ley, y formularios elaborados cuidadosamente con las instrucciones necesarias para su empleo por los contribuyentes. Debe seleccionarse un personal administrativo sobre la base de capacidad al cual se le dé un adiestramiento especial, se le pague adecuadamente, se le exija dedicación completa de su tiempo al cargo y que mantenga un alto nivel de probidad. La administración debe ser investida de facultades amplias de investigación y autoridad para hacer cumplir las disposiciones legales. El personal debe de contar con manuales de procedimiento, equipo de oficina, locales adecuados para el trabajo y recursos económicos para viajes. Procedimientos y equipos complicados no son a menudo los más eficientes o adecuados.

La determinación del impuesto correspondiente a los profesionales y hombres de negocios independientes y agricultores prósperos constituye uno de los problemas administrativos más difíciles. Estas dificultades no son nuevas, como se desprende de la cita de Mill, y no son características de América Latina ya que se encuentran en todos los países. No hay soluciones fáciles, pero merecen citarse, aunque sea en forma breve, tres clases de procedimientos apropiados. Primeramente deberán hacerse esfuerzos para determinar una lista o fichero de personas que se presume tengan suficientes ingresos para estar sujetos al impuesto. Gran variedad de fuentes de información pueden ser utilizadas por funcionarios acuciosos. Tales son, listas de personas con títulos profesionales, miembros de cámaras de comercio y otras similares, tenedores

1. Varios de estos aspectos han sido desarrollados por Joseph F. Crockett en su trabajo titulado "Obstáculos generales a una eficiente administración de impuestos" preparado para la Unión Panamericana y presentado en la Conferencia de Buenos Aires de 1961.

de licencias de importación y exportación, inquilinos de edificios, tanto industriales como comerciales. Aún los periódicos no deben ignorarse como fuentes de nombres de posibles contribuyentes. Desde luego, este tipo de información sólo puede ser utilizado por la administración si se mantiene al día el fichero y lista de contribuyentes. La administración debería tener la autoridad necesaria para requerir que una persona conteste los formularios de declaración aún en el caso de que la persona tratara de excusarse alegando no reunir los requisitos requeridos. Innecesario es decir que esta autoridad no debe ser usada en una forma indiscriminada.

Un segundo grupo de procedimientos administrativos se refiere al uso de fuentes indirectas de información al revisar las declaraciones de impuestos. Las fuentes en que inmediatamente se piensa son las informaciones ya en poder de la administración relacionadas con la determinación del impuesto sobre los bienes raíces, timbre, derechos de aduana, impuestos a la producción, marcas y patentes, y solicitudes de licencias de importación y exportación, o asignaciones de divisas extranjeras.

Un tercer grupo, que puede ser más discutible y sobre el cual la experiencia es más limitada, se refiere a la determinación del impuesto sobre la renta de acuerdo con presunciones o evidencia indirecta. Existen antecedentes históricos de impuestos que gravan determinados artículos considerados como indicativos de un mayor nivel económico y social, tales como impuestos sobre ventanas, carruajes, cabalgaduras y el empleo de sirvientes. La posibilidad que ahora se pretende explorar es en cierto modo distinta y consiste en determinar si hay signos externos que se pudieran usar para determinar un nivel mínimo de la cuantía del impuesto sobre la renta a que un sujeto esté obligado. El signo más a menudo sugerido, y que ha sido empleado en varias oportunidades en Bélgica, Grecia, Suiza y otros países, es el valor de la casa-habitación del contribuyente. Es lógico suponer que los inquilinos de residencias con determinado alquiler anual tengan cierto nivel promedio de ingresos. Si la renta declarada es desproporcionada con aquella relación puede presumirse que ha habido fraude, error o que por alguna razón, el contribuyente tuvo un año excepcionalmente malo. La primera pregunta que hemos

de hacernos sobre esta determinación por presunciones es, si la experiencia la confirma: ¿está de acuerdo la proporción supuesta con el promedio verdadero, y cuáles son los márgenes de la dispersión de esa proporción en diferentes individuos? La segunda se refiere a si es mucho más fácil obtener información fidedigna sobre el bien o signo en que se basa la presunción que sobre los propios ingresos. Existe el peligro obvio de que el impuesto sobre la renta se convierta en un impuesto sobre la vivienda o sobre cualquier otro objeto que se tome como base para la determinación presuntiva de la renta. Si fuese probable que esto sucediera ¿no resultaría más simple y más sencillo comenzar con un impuesto sobre el signo o índice en vez de un impuesto nominal sobre la renta neta? Evidentemente el sistema tiene objeciones; sin embargo la posibilidad de poner mayor énfasis en determinaciones presuntivas, derivadas de manifestaciones indirectas de capacidad de pago, merece ser investigada más a fondo. Una disposición especial para la determinación presunta no es necesaria para usar en forma suplementaria información indirecta que se usaría en la fórmula de la presunción. Ya se emplea en algunas ocasiones en muchos países esa clase de información indirecta especialmente en los casos en que se sospecha evasión.

Algunos Problemas de Estructuración de los Impuestos

Para que el impuesto sobre la renta tenga éxito debe de adaptarse a las condiciones peculiares de cada país, las cuales varían considerablemente de uno a otro. De ahí que un mismo sistema no deba tratar de aplicarse a todos los países; resultaría inútil tratar de formular un impuesto sobre la renta "modelo" para América Latina. Algunos problemas de estructuración, sin embargo, surgen tan a menudo en la elaboración de un nuevo impuesto sobre la renta o en la evaluación de uno vigente, que merecen comentarse.

Impuesto global o impuesto cedular

La primera pregunta se refiere a si la renta de las personas naturales debe ser gravada mediante un impuesto global calculado sobre la totalidad de los ingresos, sea cualquiera la fuente de que provengan, o por medio de

distintos impuestos cedulares sobre las diferentes clases de ingresos. El sistema cedular era antes usual en la Europa Continental y en la América Latina, mientras que un impuesto unitario se empleaba en el Reino Unido, la Comunidad Británica y los Estados Unidos de América. La situación resultaba algo confusa debido a que, a pesar de que en Inglaterra el sistema era nominalmente cedular, en la práctica resultaba equivalente a un impuesto unitario. La mayor parte de los países que comenzaron con un sistema cedular añadieron un impuesto suplementario sobre la totalidad de los ingresos del individuo, usualmente llamado en la América Latina impuesto global complementario. México lo estableció en 1961. El sistema argentino, como el británico, es cedular formalmente, pero los distintos ingresos se suman y están sujetos a una misma escala impositiva, con la salvedad de que el mínimo exento es mayor para las rentas provenientes del trabajo que para las derivadas del capital. En Colombia y en Centro América, el sistema es unitario. Es fácil de ver la razón para establecer un impuesto global complementario o preferir el impuesto unitario. La filosofía del impuesto personal sobre la renta exige que se tomen en cuenta las circunstancias personales del contribuyente. Esto sólo es factible si se suman las rentas que provienen de todas las fuentes. Otra forma de expresar lo mismo, consiste en decir que el impuesto sobre la renta se considera generalmente como un impuesto sobre las personas, y no sobre las cosas o los flujos de ingresos.

Considerar la totalidad de los ingresos es importante por tres características del impuesto sobre la renta (1) las exenciones personales (2) deducciones personales de la renta gravable y (3) tasas progresivas. Con las exenciones personales y las tasas progresivas, al no considerar la totalidad de los ingresos, se da ventaja evidente a las personas que reciben rentas de distintas fuentes. Estos individuos reciben múltiples beneficios de las exenciones y de las tasas bajas aplicables a los niveles inferiores de la renta gravable. Deducciones, tales como gastos médicos, no pueden fácilmente adaptarse a un sistema cedular puro porque no es claro en cuál de las cédulas debe permitirse la deducción. Las exenciones y deducciones personales se refieren al individuo y a sus circunstancias particulares y no a los salarios, utilidades e intereses como tales. De la misma manera la justificación para un impuesto

progresivo se encuentra en una estimación del sacrificio personal o en que sea políticamente deseable disminuir la desigualdad económica. En ambos casos, lo importante es el monto de la renta del individuo o de la familia.

El hecho de que la adopción del impuesto global complementario se haya extendido a la gran mayoría de países, indica que esta forma de razonar ha tenido una amplia aceptación. La cuestión a dilucidar es si, en realidad, resulta ventajosa la combinación de impuestos cedulares y uno global o si esta combinación es una herencia engorrosa del pasado que debe abandonarse en favor de un impuesto unitario en la primera oportunidad posible.

Una ventaja que se dice tiene el sistema cedular es que se adapta mejor que el unitario para la recaudación en la fuente por vía de la retención. Es cierto que la recaudación en la fuente, es sencilla en un sistema puro de impuesto cedular que no contenga exenciones personales ni tasas progresivas, porque el monto retenido puede ser considerado como la obligación definitiva, no siendo necesaria la presentación de declaraciones individuales. Una vez que exenciones o tasas progresivas se introducen en el impuesto cedular, sin embargo, una declaración es necesaria para determinar si la cantidad retenida resultó superior o inferior a lo que deba pagarse. Una forma imperfecta de exención, puede ser permitida en el caso de salarios sin una declaración al final del año, obligando a los patronos a retener impuestos, sólo en pago a trabajadores en exceso de una cantidad determinada por períodos de pago. Pero esto se presta al abuso y discrimina en contra del que sólo está empleado parte del año y a favor de los que simultáneamente desempeñan dos o más trabajos. En América Latina las exenciones personales existen generalmente en los impuestos cedulares sobre los sueldos y salarios, pero no siempre en el impuesto sobre la renta proveniente de inversiones. La omisión de la exención en el impuesto sobre la renta de inversión simplifica la administración menos de lo que pudiera suponerse; datos sobre las cantidades recibidas por los contribuyentes son necesarios para verificar el cumplimiento de las disposiciones del impuesto global complementario. Denegar exenciones personales de la renta proveniente de inversiones parece además injusto y contradictorio con el objetivo de lograr una amplia difusión de la tenencia de títulos valores y

cuentas de ahorro. La retención es, desde luego, perfectamente posible con un impuesto unitario, como lo demuestra la experiencia en muchos países. Una segunda ventaja que a menudo se aduce para una combinación de impuestos cedulares y el global complementario es que permite aplicar a diferentes clases de ingresos diferentes tasas de impuesto. Una de las razones para diferenciar estribaría en grados distintos de cumplimiento de la obligación tributaria; por ejemplo, podrían recomendarse tasas más elevadas para utilidades y rentas del profesional independiente que para sueldos y salarios, intereses y rentas, razonando que es más probable que las cantidades declaradas sean inferiores a las reales en el primer que en el segundo caso. Si esto fuera así, se alega, tasas diferenciales producirían una tributación más uniforme que tasas nominalmente iguales. Esto es cierto, sin embargo, solamente si hay un grado de evasión aproximadamente uniforme en cada clase de renta, circunstancia muy poco probable. Lo que es más, todo ese razonamiento sirve de excusa para una evasión continua y creciente, y hace difícil que tanto el contribuyente como la administración pública tomen en serio las disposiciones que obligan a una declaración completa de la renta. El pensamiento en que se basa la idea de una efectiva uniformidad, lograda compensando diferentes grados de defraudación por tasas diferenciales de impuesto, es incompatible con un firme impuesto sobre la renta.

¿Existen razones válidas para tratar de establecer diferencias en las tasas efectivas del impuesto según las distintas categorías de renta?. Una razón para establecer diferencias pudiera ser el deseo de regular la economía imponiendo tasas elevadas sobre actividades que el gobierno desea desalentar y tasas bajas en aquellas que desea estimular. Los sistemas cedulares, sin embargo, no parecen estar inspirados en cumplir este propósito y resulta difícil concebir como pudieran estarlo. Para regular la economía se requieren descripciones más específicas de situaciones y más variaciones de las que es factible puedan ser comprendidas en un impuesto cedular sobre la renta. Deducciones y exenciones particulares, dentro de un sistema unitario, parecen ser instrumentos más flexibles.

Otra clase de diferenciación es la que se hace entre la renta debida al esfuerzo personal, llamada renta "ganada" y las rentas provenientes del capital o propiedad. Muchos sistemas gravan la renta ganada con impuestos menores que a las rentas de la propiedad y esta distinción ha sido apoyada por teóricos eminentes. Puede justificarse por el hecho de que la renta ganada es menos permanente que la renta de la propiedad, ya que depende de la salud y la vida del que la percibe. También se considera que la renta ganada se define en forma que se aproxima menos a una renta "neta" que las rentas provenientes de la propiedad, ya que en la renta ganada no se toman en cuenta ciertos costos necesarios para obtener la renta ganada, tales como gastos de educación y otros gastos particulares de la ocupación. Más importante aún es que parece intuitivamente evidente, que la renta es una medida incompleta de la capacidad contributiva. Una persona con una renta de 8,000 y bienes por valor de 100,000 está mucho mejor que otro con la misma renta pero sin bienes. Desde un punto de vista más fundamental el primero tiene mayor capacidad contributiva. La capacidad adicional de los propietarios de bienes puede ser aprovechada imponiéndoles una tasa más alta sobre las rentas derivadas de la propiedad, o mediante un impuesto sobre la propiedad o sobre la riqueza, o quizás mediante una combinación de ambos.

La tributación preferencial de la renta ganada bajo el impuesto sobre la renta puede lograrse mediante una escala de tasas diferentes, o mediante la exclusión de parte de los ingresos en la determinación de la renta gravable. Este método de establecer diferencias no está considerado como una forma de impuesto cédular, tan es así, que se encuentra en países que generalmente se considera que siguen el sistema unitario. No obstante, es equivalente a un sistema consistente en dos cédulas y un impuesto global complementario.

Resumiendo, la combinación de impuestos cedulares con un impuesto global complementario no parece tener mayores ventajas ni desventajas si se compara con el impuesto unitario. Las diferencias entre las tasas y exenciones para cada cédula, **sin** embargo, deberían ser examinadas críticamente.

Ganancias y pérdidas de capital

El tratamiento de ganancias y pérdidas de capital dentro de un impuesto personal sobre la renta es un tema sobre el cual opiniones y prácticas varían considerablemente. Se definen estas ganancias y pérdidas de capital como aquellas realizadas en transacciones en bienes inmuebles, acciones y obligaciones y otras inversiones a diferencia de las ganancias y pérdidas en ventas hechas por comerciantes o corredores correspondientes al giro normal de su negocio. Una práctica, seguida desde hace tiempo en el Reino Unido y en varios países de América Latina, es dejar las ganancias de capital exentas del impuesto sobre la renta y no permitir deducciones por pérdidas de capital. A veces, sin embargo, se hacen excepciones. Por ejemplo, en el Brasil las ganancias en transacciones en bienes inmuebles son gravadas a una tasa especial y en el Reino Unido ganancias a corto plazo de naturaleza especulativa fueron sujetas al impuesto general sobre la renta a partir de 1962. Otra práctica, adoptada en los Estados Unidos y en algunos países de América Latina consiste en gravar las ganancias de capital, a tasas más bajas que las aplicables a ingresos corrientes, y permitir deducciones de pérdidas de capital contra ingresos corrientes en cantidades limitadas.

La discusión sobre si las ganancias de capital realmente constituyen renta es demasiado extensa para que la examinemos aquí. Gran parte del debate sobre los efectos económicos de la gravación de ganancias de capital es de interés limitado para la discusión presente porque se refiere a mercados de valores en una etapa de desarrollo más avanzado de la que existe en América Latina.

Cualquiera que sea la opinión personal de cada uno sobre los problemas clásicos de la imposición de ganancias de capital, parece que se puede estar de acuerdo en que hay razones especiales para gravarlas en América Latina. En primer lugar, la inexistencia de impuestos sobre las ganancias de capital aumenta el atractivo de la especulación en bienes raíces comparado con el de inversiones que son más productivas desde el punto de vista social. Muchos observadores han notado una preferencia en favor de la especulación y en contra de inversiones serias en distintas partes de América Latina. En segundo lugar, un impuesto sobre ganancias de capital contribuye en parte a

subsanan las injusticias causadas por la inflación porque reduce los beneficios de aquéllos que con más éxito se han aprovechado de las condiciones inflacionarias. Esta circunstancia es deseable en aquellos países que han experimentado inflaciones moderadas, pero en la mayor parte de los países en que ha habido inflaciones más extremas se ha estimado conveniente permitir revaluaciones de activos u otras formas de amortiguar el impuesto sobre ganancias de capital. En tercer lugar, ganancias de capital se dan con mayor frecuencia en una sociedad que está sujeta a un cambio económico rápido que en una comunidad pre-industrial. En la medida en que América Latina tenga éxito en acelerar el progreso, se crearán condiciones favorables para la realización de ganancias de capital. En cuarto lugar, es sumamente difícil distinguir claramente ingresos ordinarios procedentes de inversiones y ganancias de capital. A menudo se pueden convertir deliberadamente ingresos ordinarios en ganancias de capital. Las condiciones actuales se prestan menos a tal conversión en América Latina que en otras partes del mundo, pero una diferencia sustancial entre impuestos sobre ganancias de capital e impuesto sobre ingresos ordinarios sin duda estimulará la concepción de métodos ingeniosos para evitar el impuesto. Finalmente, la gravación de ganancias de capital contribuye a satisfacer demandas de justicia social. El no gravar ganancias de capital será beneficioso para los ricos principalmente, y puede conducir a mayor malestar político.

La gravación de ganancias de capital acarrea problemas administrativos referentes a la averiguación de ventas, importe de las ventas y a la comprobación de las declaraciones de los contribuyentes sobre el costo original de los activos. Estos problemas no pueden evitarse por completo excluyendo las ganancias de capital de la base imponible, dado que una administración competente tendría que examinar muchas transacciones para determinar si constituyen ventas no gravables de activos o constituyen percepción de rentas sujetas a impuesto.

Rentas procedentes de fuentes extranjeras

Un tema que ha atraído considerable atención últimamente es el de la gravación de rentas procedentes de fuentes extranjeras. Si bien no se dispone de información fidedigna, se alega frecuentemente que inversionistas latinoamericanos mantienen grandes cantidades de capital en Europa y en los Estados Unidos en la forma de cuentas bancarias y de valores.^{1/} Se sostiene que este éxodo de capital ha sido alentado por el hecho de que en varias de las repúblicas latinoamericanas las rentas procedentes de fuentes extranjeras no están sujetas a imposición local.

Probablemente hay razones más fundamentales que estimulan la inversión de latinoamericanos en el extranjero que la de evitar el impuesto sobre la renta en su país de origen. De hecho, impuestos extranjeros sobre intereses y dividendos a veces exceden al gravamen que sería impuesto por el país de origen del inversionista. Sin embargo es política de dudoso mérito para un país que está tratando de movilizar recursos para el desarrollo el ofrecer un tratamiento impositivo más favorable a los ciudadanos que invierten en el extranjero que aquéllos que invierten en el país. E, incluso en el caso que el éxodo de capital hasta la fecha no se haya debido a consideraciones de impuestos, una modificación del sistema tributario podría contribuir a desalentar una continuación de estas salidas de capital y a inducir la repatriación de fondos que ahora se mantienen en el extranjero.

La práctica común latinoamericana de excluir de la base imponible ingresos recibidos de fuentes extranjeras por ciudadanos o residentes puede ser debida al sistema cedular. Países en que rige el sistema cedular tienden a

1. Estimaciones que oscilan entre 5 y 15 millones de dólares fueron presentadas a un sub-comité del Comité Económico Conjunto del Congreso de Estados Unidos en 1962 ("Economic Developments in South America; Report of Subcommittee on Inter-American Economic Relationship, Joint Economic Committee, 87th Cong., 2nd sess., July 1962, p. 1).

seguir el principio de gravar las rentas en el lugar de origen, en tanto que países con un sistema unitario se inclinan por el principio de lugar de residencia del receptor del ingreso.^{1/} Son estas implicaciones lógicas de dos filosofías distintas: el sistema cedular considera la corriente de ingresos, en tanto que el sistema unitario se concentra en la persona. Pero de mayor importancia aún puede ser el hecho de que varios de los países con sistema unitario, incluyendo los Estados Unidos, Gran Bretaña y Holanda son exportadores de capital, en tanto que los países de América Latina son importadores de capital. Si el régimen tributario ha de seguir únicamente un principio jurisdiccional, el de lugar de origen es relativamente favorable a los países importadores de capital y el de lugar de recepción es favorable para los países que exportan capital. Para los países de América Latina sería ciertamente mal negocio el llegar a acuerdos con otros países especificando que todos los ingresos deberían ser únicamente gravados en el lugar de residencia de la persona que los percibe.

Sin embargo no es necesario escoger entre un principio o el otro. Los países están en libertad de adoptar ambos principios y de gravar, tanto las rentas que se originan dentro de sus fronteras, como las rentas recibidas de fuentes extranjeras por personas que residen dentro de su territorio. La mayor parte de los países que exportan capital proceden así. Un país puede también usar el criterio de ciudadanía, como hacen Méjico y Estados Unidos, y gravar a sus ciudadanos aún cuando residan en el extranjero y reciban sus rentas de fuentes extranjeras. Los principios de derecho internacional no se oponen a una interpretación amplia del poder impositivo nacional porque, como dice un experto en este campo, "no existe principio alguno de Derecho Internacional que limite el ámbito de la jurisdicción impositiva de ningún país!"^{2/}

1. Martin Norr, "Jurisdiction to Tax and International Income", Tax Law Review (New York), vol. 17 (March 1962) pp. 433-37.

2. Ibid. p. 431.

Pero cabe preguntarse ¿es factible extender el impuesto sobre la renta a los ingresos procedentes de cuentas bancarias y de los valores mantenidos en el extranjero? ¿Cómo puede la Administración de Impuestos obtener información sobre tales ingresos? Porque si hubiera que fiarse exclusivamente de las declaraciones de los inversionistas, el tratar de gravar rentas procedentes de fuentes extranjeras probablemente degeneraría en un caso extremo de penalización de personas escrupulosas.

Es posible, sin embargo, que el país que establece el impuesto (país A) pueda conseguir ayuda del país donde los ingresos se originan (país B) bajo un convenio general mediante el cual el país B facilitaría información sobre los ingresos pagados a los ciudadanos del país A o ingresos acreditados a las cuentas de dichos ciudadanos en B. Normalmente, los bancos y corredores tienen que informar de estos desembolsos a las autoridades de su propio país. Es frecuente que convenios fiscales contengan provisiones para intercambio de tal información entre países. Es cierto, sin embargo, que las repúblicas latinoamericanas no tienen una red de convenios fiscales mediante los cuales pudieran obtener esta información, y que la negociación de convenios por separado sería indudablemente un proceso lento. Pero aún sin convenios, los países a los que afluyen capitales podrían suministrar información, sobre una base unilateral, si sus agencias administrativas estuvieran facultadas para hacerlo, de ser preciso por medio de legislación especial. Tal vez los países de América Latina quieran considerar la conveniencia de solicitar de los Estados Unidos y varios países europeos que les faciliten tal información sobre una base unilateral. Huelga decir que tal solicitud debería hacerse únicamente una vez se hayan formulado planes adecuados para hacer buen uso de esta información.

Locos gobiernos han de querer tratar a sus propios ciudadanos con mayor severidad que a otros residentes permanentes. Por lo tanto un gobierno que decida gravar los ingresos de fuentes extranjeras de sus ciudadanos querrá generalmente aplicar las mismas normas a extranjeros que son residentes permanentes en el país. Esto es ciertamente justo, pero puede presentar la desventaja para países menos desarrollados de desalentar la permanencia en el país de hombres de negocios y técnicos extranjeros. La situación es distinta de

la que se da con respecto a las rentas ganadas domésticamente. Extranjeros que están dispuestos a pagar impuestos sobre la renta que ganan en un país en el cual se encuentran trabajando temporalmente, pueden no estar dispuestos a pagar impuestos sobre rentas de inversiones que reciben en el extranjero y que nunca esperan traer al país donde temporalmente residen. Además, la doble imposición que pudiera resultar en tales casos no es probable que sea disminuida por créditos por impuestos u otras medidas unilaterales. Por ejemplo, bajo la ley de Estados Unidos, un ciudadano norteamericano que resida en el extranjero estaría sujeto a la totalidad de los impuestos norteamericanos sobre los ingresos derivados de inversiones en los Estados Unidos y no se le permitiría como crédito contra su cuota impositiva ningún impuesto pagado a otro país sobre los mismos ingresos, porque el crédito por impuestos extranjeros en Estados Unidos se aplica tan sólo a impuestos sobre los ingresos ganados en el extranjero.

Este problema no surgiría si el país latinoamericano en cuestión concediera un crédito por la cuantía de los impuestos sobre la renta pagados a otros países sobre las rentas percibidas en el extranjero. Un crédito por impuestos extranjeros es claramente deseable para aquellos países que deseen alentar la inversión extranjera, pero es mucho menos atractivo para países que preferirían desalentar éxodos de capital.

Otra medida, que tal vez se adapte mejor a los intereses de países latinoamericanos, consistiría en adoptar una regla liberal para determinar cuánto tiempo puede permanecer un extranjero en el país antes de que se le considere residente permanente y por tanto se le someta a imposición local sobre sus ingresos de fuentes extranjeras. En vista de las ventajas que para países menos desarrollados se derivan de las actividades de hombres de negocio y técnicos extranjeros, y de la conveniencia de que dichas personas permanezcan en el país tiempo suficiente para familiarizarse con las condiciones locales, cabría pensar en un período de permanencia de 5 años o más antes de que se considere que se había establecido residencia a fines tributarios. Cada país ha de decidir por sí mismo cómo mejor equilibrar los factores de equidad y expedienta.

Ingresos consistentes en alquileres imputados (renta imputada)

Una clase de ingresos que merece mención especial es el valor del alquiler imputado de las viviendas ocupadas por sus dueños, y que llamaremos renta imputada. La renta imputada, aunque no se reciba en efectivo, es parte de los ingresos económicos, porque una vivienda presta servicios que pueden ser vendidos y que el dueño de la vivienda tendría que comprar si no los obtuviera de aquélla que le pertenece. La compra de una vivienda es una inversión, tanto cuando uno espera vivir en ella como cuando la compra para alquilarla a otros. En varios países de América Latina, especialmente en aquéllos con inflaciones pronunciadas, la compra de casas y apartamentos para ocupación por sus dueños han sido una forma popular de inversión para las clases media y pudiente.

La omisión de la renta imputada de viviendas ocupadas por sus dueños de la base del impuesto sobre la renta da lugar a injusticias entre dueños e inquilinos, por una parte, y entre personas que invierten en viviendas y personas que invierten en otros activos, por otra. Esta omisión fomenta, además, una forma de inversión que se cree a menudo haber sido excesiva en ciudades latinoamericanas y ser menos productiva socialmente que otros tipos de formación de capital. Estas consideraciones indican que sería deseable incluir la renta imputada dentro de la renta gravable, caso de que fuera factible hacerlo.

Muchos países, inclusive algunos en América Latina, han tratado de aplicar el impuesto sobre la renta a la renta imputada. En general, la experiencia no ha sido alentadora, principalmente porque los avalúos han sido erráticos y no han seguido la marcha ascendente de los alquileres. En el Reino Unido el descontento se hizo tan pronunciado que el Ministro de Hacienda, en su discurso sobre el presupuesto de abril de 1962, prometió eliminar el impuesto sobre la renta imputada.

Una Dirección del Impuesto sobre la Renta, agobiada por problemas más urgentes, no es probable que consiga establecer valores satisfactorios de renta imputada a no ser que reciba ayuda considerable de otros organismos. En el caso, por ejemplo, en que un impuesto aceptablemente equitativo sobre la propiedad se esté aplicando a las viviendas ocupadas por sus dueños, la

Dirección del Impuesto sobre la Renta puede evaluar la renta imputada sobre la base de los avalúos hechos con fines del impuesto sobre la propiedad, y puede incluso estar en condiciones de cooperar en el proceso evaluativo. En aquellos casos en que el impuesto sobre la propiedad se aplique sobre el valor de capital, puede presumirse que la renta imputada equivale a una fracción determinada de dicho valor. Al dueño-inquilino, sin embargo, debería permitírsele una deducción por el monto de su posible deuda (hipoteca), es decir, debería ser gravado únicamente sobre la renta imputada correspondiente a la fracción del valor de la vivienda que realmente le pertenece.

En resumen, nos parece que la inclusión de la renta imputada en la renta gravable está bien justificada en principio, pero en la práctica está íntimamente ligada a la existencia de un impuesto adecuado sobre la propiedad inmueble urbana. En pocos países latinoamericanos existen actualmente impuestos sobre la propiedad que pudiera constituir una base satisfactoria para la evaluación de la renta imputada a efectos del impuesto sobre la renta.

Exenciones personales

El nivel de las exenciones personales determina el número de personas que están legalmente sujetas al impuesto sobre la renta y es un factor importante en la progresividad de las tasas efectivas del impuesto. La tendencia en América Latina es a permitir exenciones personales más bajas que las permitidas en la mayor parte de los países industrializados, si se hace la conversión a los tipos de cambio efectivos, pero que son considerablemente mayores, en relación a la renta nacional por persona, que las exenciones en los países industrializados. ^{1/} For ejemplo, en Colombia en 1960 las exenciones aplicables a una familia compuesta de marido, esposa y 2 hijos ascendían a 7 mil colombianos, cantidad equivalente, al tipo de cambio libre, a aproximadamente US\$1 000, pero que equivale a 4,5 veces la renta nacional per cápita

1. Economic Commission for Latin America, "Economic Survey of Latin America, 1955" (United Nations, 1956) pp. 142-44

de Colombia. Las exenciones personales para una familia de 4 miembros en los Estados Unidos ascienden a \$2 400, pero esta cifra es poco más que la renta nacional per cápita de Estados Unidos en 1960. Hay, sin embargo, excepciones. La ley del impuesto sobre la renta del Uruguay introducida en 1960, por ejemplo, permite exenciones iniciales mucho mayores, expresadas en dólares, que las permitidas en los Estados Unidos.

A menudo se sugiere el principio de que las exenciones en el impuesto sobre la renta debería cubrir al menos la cantidad necesaria para permitir un standard de vida mínimo. Si interpretamos este principio como refiriéndose a un standard mínimo aceptable socialmente, en lugar de un mínimo de subsistencia puramente fisiológico, la cifra resultante necesariamente ha de variar con las circunstancias. El mínimo social depende de los recursos de la comunidad. Sin lugar a dudas sería equivocado designar como mínimo una cifra superior a la renta mediana de la comunidad, puesto que esta renta estará fuera del alcance de una mayoría de la población. Tal cifra podría indicar un nivel mínimo de aspiraciones, pero el sistema tributario debe adaptarse a las condiciones actuales. Consideraciones de este tipo constituyen el fundamento de las comparaciones que a menudo se hacen entre exenciones personales y renta nacional per cápita. También válida, pero menos frecuentemente reconocida como tal, es la proposición de que el mínimo aceptable de consumo privado depende también de la urgencia de la necesidad que el Estado tiene de ingresos.

De hecho, sin embargo, los gobiernos no eximen de todo impuesto un mínimo de consumo socialmente aceptable. A menudo se imponen altos gravámenes indirectos y tarifas aduaneras sobre bienes que son consumidos por las familias más pobres y se grava, por consiguiente, a estas familias más severamente, en relación con sus ingresos, que a muchas otras que están por encima del mínimo social. No parece probable que en el futuro previsible los gobiernos quieran o puedan eliminar los impuestos indirectos, aunque tal vez sea posible eliminar ciertos impuestos que inciden sobre los pobres con especial severidad.

Por consiguiente, para determinar los niveles de exenciones en el impuesto sobre la renta, es necesario tener en cuenta los otros impuestos existentes. Aquellos sectores de la población que no están sujetos al impuesto

sobre la renta contribuyen, no obstante, al mantenimiento del gobierno mediante el pago de impuestos indirectos. Sobre la base de estas consideraciones, distintos expertos han sacado conclusiones opuestas. Unos sostienen que la reducción de las exenciones del impuesto sobre la renta por debajo del nivel corrientemente considerado como el mínimo social es defendible porque, como los pobres en todo caso han de tener que pagar impuestos, un impuesto sobre la renta les dará un trato más justo que una serie de impuestos indirectos y derechos aduaneros. De aquí se sigue que se proponga que los impuestos indirectos sean reemplazados, en parte, por un impuesto sobre la renta con niveles bajos de exenciones. El otro punto de vista sostiene que es apropiado establecer niveles de exenciones bien por encima del mínimo social, porque esto simplifica los problemas de administración sin que se exima de todo impuesto a aquéllos que no tienen que pagar impuestos sobre la renta.^{1/}

Las consideraciones administrativas deberían probablemente prevalecer en la mayor parte de los países de América Latina en la actualidad. No es posible rebajar las exenciones a un nivel tan bajo, con relación a la renta nacional per cápita o al mínimo social aceptable, como en muchos de los países industrializados. Tratar de hacerlo probablemente causaría serios problemas administrativos, o daría lugar a condiciones bajo las cuales el impuesto sobre la renta se aplicaría tan injustamente, que perdería las ventajas que se le atribuyen. Puede haber países en los cuales los niveles de exenciones personales podrían ventajosamente ser elevados. La prudencia dicta, sin embargo, que se decreten tales aumentos solamente cuando exista una buena justificación para hacerlo.

Un método concreto para determinar las exenciones personales sería comenzar preguntándose cuántas declaraciones de impuestos sobre la renta la Dirección Impositiva podría procesar eficientemente, y estableciendo a continuación las exenciones a un nivel que se juzgue vaya a producir aproximadamente ese número de contribuyentes. Con este proceder, se corre el peligro de que se dé escasa consideración a la posibilidad de aumentar la capacidad del mecanismo administrativo. Sin embargo, si las exenciones permanecen constantes, los

1. Dada la existencia de impuestos indirectos. (N. del T.)

aumentos en la población y en la renta y, en muchos casos, los aumentos en los precios, aumentarán con el tiempo el número de contribuyentes y las demandas hechas de dicho mecanismo. Por consiguiente, si se establecen metas realistas para mejoras administrativas, la determinación de los niveles de exención, predominantemente sobre la base de la eficiencia administrativa, parece tener mucho mérito.

Tasas del impuesto

Al hacer comentarios críticos sobre las tasas del impuesto personal sobre la renta, hay que limitarse a generalizaciones relativamente vagas. Una de ellas es decir que las tasas iniciales son a menudo tan bajas que la cuota a pagar por muchos contribuyentes es tan exigua que no cubre los gastos de recaudación. Conviene tener presente, al establecer las tasas, que típicamente el impuesto se aplica tan sólo a la renta que excede del nivel de exenciones. Por ejemplo, si la exención personal es 1 000 y la tasa inicial es 10%, el impuesto correspondiente a una renta de 1 200 es 20; es decir, la tasa efectiva es 1,7%. Siempre habrá un número de casos en que el impuesto será muy pequeño, pero dicho número disminuirá si se establece una tasa inicial relativamente alta. Puede ser deseable desestimar impuestos inferiores a una cantidad mínima dada, con objeto de reducir el trabajo administrativo.

Anteriormente mencionamos que existe también el peligro de que las tasas superiores sean demasiado altas. Hay buenas razones para pensar que las tasas superiores del impuesto sobre la renta, apropiadas a los países de América Latina en las condiciones actuales, son considerablemente más bajas que las que existen en el Reino Unido, en los Estados Unidos, Canadá y un número de otros países que gozan de altas rentas. Es más, hay varios críticos que creen que las tasas superiores son excesivas incluso en estos últimos países. Con respecto al valor numérico aproximado de la tasa máxima, no es posible establecer una norma general.

El sujeto imponible

El impacto de las tasas progresivas del impuesto depende en gran manera de la definición del sujeto imponible, problema técnico que a menudo se pasa por alto. Hay 2 problemas principales: determinar si los ingresos de marido y esposa han de ser sumados o gravados por separado, y estipular si las tasas aplicables a la renta conjunta de los cónyuges han de ser las mismas que se aplican a las rentas separadas o a las rentas de personas solteras. Cuando se combinan los ingresos de los cónyuges y se les aplican las tasas de impuesto normales, el grado de progresividad efectiva es mucho mayor que cuando los cónyuges son gravados por separado o son gravados a tasas preferenciales aplicables a su renta conjunta. La gravación relativa de personas casadas y solteras es, naturalmente, afectada también.

Sobre estos puntos, la práctica varía considerablemente y la ley general de la propiedad, incluyendo el sistema de propiedad común, a menudo no es aplicable a efectos de impuestos.^{1/}

Unos países permiten la gravación por separado de las rentas del trabajo de marido y esposa, pero combinan todas las rentas procedentes del capital (Venezuela) o toda la renta del capital poseído como propiedad común (Argentina, Brasil). En los Estados Unidos, todos los ingresos son generalmente combinados, pero el tamaño de las escalas de renta en los casos de declaraciones conjuntas de cónyuges es el doble de las aplicables a personas solteras. Francia va aún más lejos, combinando los ingresos de marido, esposa e hijos menores, dividiendo por el número de personas en la familia (contando los niños como media unidad), y determinando el impuesto definitivo como la suma de los impuestos sobre cada uno de los ingresos.

No vamos a intentar aquí entrar en la evaluación de las consideraciones de política social y conveniencia administrativa que intervienen en la elección del sujeto imponible. La principal razón para referirnos a este tema es

1. Véase los trabajos de Cliver Oldman y Ralph Temple: "Tax Legislation Applicable to Women", United Nations, Economic and Social Council, Commission on the Status of Women (E/CN. 6/344. Jan. 1959) y "Comparative Analysis of the Taxation of Married Persons", Stanford Law Review (Stanford, California), vol. 12 (May 1960), pp. 585-605.

poner de manifiesto la necesidad de tenerla en cuenta cuando se comparan tasas de impuestos en distintos países y para hacer estimaciones de volumen de recaudaciones y los efectos sobre la distribución de la renta.

Exenciones y deducciones especiales

En discusiones de política social y económica se menciona frecuentemente la idea de que es posible fomentar actividades deseables por medio de exenciones de impuestos u otras medidas tributarias favorables. Una gran variedad de planes de este tipo han sido propuestos y muchos de ellos han sido adoptados. En lo que respecta al impuesto sobre la renta, planes frecuentes son los de exención de impuestos (o exclusión de la renta imponible) de las utilidades de empresas nuevas, de dividendos e intereses de acciones y obligaciones de sociedades anónimas privadas que desempeñan actividades de especial importancia, el interés de la deuda pública y el interés de cuentas de ahorros. Otras medidas comprenden la deducción de la renta imponible de las cantidades pagadas por primas de seguro de vida y las inversiones en cierto tipo de valores mobiliarios. Hay también quienes proponen deducir de la renta imponible todo el ahorro.

Estas medidas no pueden ser descritas y evaluadas en detalle aquí. Sin embargo, unos cuantos comentarios de tipo general están en orden. Primero, y fundamental, una exención o deducción de impuesto únicamente eliminan un posible obstáculo existente; no crean incentivos donde tales incentivos no existían antes. Una exención del impuesto sobre la renta no va a inducir a la gente a invertir en empresas que no ofrezcan perspectivas de utilidades. Cuando se espera con confianza que van a existir utilidades pero que, después de deducir el impuesto sobre la renta pagable, las utilidades netas son demasiado bajas para ser atractivas, una exención de dicho impuesto puede resultar efectiva. Permitir deducciones de sumas destinadas a inversiones puede ser un método más poderoso aún, porque el ahorro de impuesto debido a la deducción puede transformar la ganancia esperada de cero o negativa, en una cantidad positiva. Sin embargo, el principio es el mismo: la utilidad esperada, teniendo en cuenta el ahorro de impuesto, debe ser atractiva, en comparación con otras fuentes de beneficios.

En segundo lugar, las exenciones y deducciones tienden más bien a influir en el tipo concreto de inversión y ahorro, que a afectar su volumen total. Por ejemplo, una exención de impuesto del interés de cuentas de ahorro es más probable que fomente un aumento en la proporción de ahorro colocado en tales cuentas que un aumento en el ahorro total. Esto es cierto porque, para el individuo, la elección entre las formas de que puede disponer de sus ahorros tiene menos importancia que la elección entre ahorro y consumo. El reconocer esta característica pone de manifiesto un costo real de tales sistemas especiales: cuanto mayor éxito tienen en estimular formas dadas de ahorro y de inversión, más poderoso es su efecto en desviar recursos de otros usos. La ganancia neta derivada de este tipo de incentivos no es el retorno bruto del ahorro y la inversión favorecidos, sino únicamente la diferencia, si la hay, entre el producto social de ellos derivado y el de las actividades que han desplazado.

En tercer lugar, otra consideración que no debería olvidarse es la del ingreso gubernamental sacrificado. En casi todos los casos, esto lleva a impuestos más altos sobre otros sectores, a más inflación, o a menos gastos públicos, y cualquiera de estas tres posibilidades puede ser perjudicial para el progreso. Un argumento popular consiste en decir que las exenciones de impuestos realmente no disminuyen los ingresos estatales porque estimulan más producción y, por consiguiente, aumentan el producto de los impuestos existentes. Esto puede en efecto suceder, pero la aseveración de que sucederá en un caso concreto debería considerarse un tanto escépticamente. El efecto estimulante ha de ser muy fuerte para que compense la pérdida de ingresos. Dado un sistema impositivo representativo de los países de América Latina, el aumento neto del producto nacional bruto habría de ser de entre 5 y 8 veces el valor inicial de la exención o deducción de impuesto para poder generar automáticamente un aumento de ingresos que compense por completo la pérdida de recaudaciones debida a tales exenciones.

En cuarto lugar, el valor, y el costo, de una exención de impuesto depende de la tasa efectiva de impuesto. Cuando las tasas del impuesto sobre la renta son bajas, o cuando hay una evasión generalizada, una exención o deducción de impuesto no es un instrumento muy poderoso.

Y, en quinto lugar, incentivos tributarios especiales, cuando son administrados a conciencia, generalmente acarrearán más complicaciones de las previstas. Las dificultades principales se refieren a la identificación apropiada de las actividades favorecidas: ésto requiere siempre delicadas distinciones entre transacciones elegibles y no elegibles. Una interpretación demasiado liberal produciría una mayor pérdida de ingresos fiscales, al mismo tiempo que disiparía el efecto incentivo de una gravación relativamente favorable de ciertas actividades bien definidas. Se podrían minimizar los problemas de decisión si todo ahorro fuese exento de impuestos sobre la renta. La mayor parte de los gobiernos, sin embargo, no consideran igualmente deseables todas las formas de ahorro y, por consiguiente, no querrían renunciar a la oportunidad de influir los canales a los que el ahorro afluye. Además, se presentarían grandes dificultades administrativas al tratar de fiscalizar las declaraciones de ahorro neto de los contribuyentes.^{1/}

Estos comentarios, un tanto negativos, no deberían interpretarse como una condenación de todas las deducciones y exenciones especiales de impuestos. Algunas veces resultan útiles. Sin embargo, nos parece que sus méritos son exagerados con mayor frecuencia que desestimados. Un examen crítico de las medidas existentes, así como de las nuevas propuestas, podría servir de freno a un entusiasmo excesivo.

Conclusiones

Este breve estudio pone de manifiesto la complejidad, así como la versatilidad, del impuesto personal sobre la renta. Al imponer este tributo, el estado trata de exigir un gravamen que tiene en cuenta las circunstancias particulares de ciudadanos individuales, que exige más de los ricos que de los pobres, y que automáticamente crece al aumentar el producto nacional. Sería ingenuo esperar que todas estas ventajas pudieran ser conseguidas fácilmente. Estas ventajas se perderán por completo si el impuesto sobre la renta se aplica en forma muy desigual o errática. Y, en ese caso, puede resultar peor que otras medidas menos complejas y más sencillas.

1. Richard Goode, "Taxation of Saving and Consumption in Underdeveloped Countries", National Tax Journal (Boston, Massachusetts), vol.14 (December 1961), pp. 305-22.

Las decisiones independientes de una gran mayoría de los países en todas las partes del mundo demuestran que el impuesto personal sobre la renta es ampliamente considerado un componente esencial de un sistema fiscal moderno. Su aceptación ha sido promovida por las fuerzas sociales y políticas que han estimulado demandas de democracia y de progreso económico.

Entre las repúblicas de América Latina, las condiciones que influyen en la operación de un impuesto sobre la renta varían sobremanera. En algunos países, un largo período de experimentación con un impuesto de ámbito y recaudación muy limitados puede ser necesario para poner los cimientos de una ley de mayor alcance. En otros países parece posible hacer considerables avances en el momento presente. En unos y otros, hay que recomendar prudencia a fin de evitar tasas excesivas y refinamientos demasiado sutiles. Si a esta tarea se dedica meditación y esfuerzo continuados, el impuesto personal sobre la renta en toda América Latina puede hacerse con el tiempo más justo, productivo y flexible.

