

La política tributaria en los países en desarrollo

Vito Tanzi
Howell Zee



©2001 Fondo Monetario Internacional

Director de la serie
Jeremy Clift
Departamento de Relaciones Externas del FMI

Diseño de la portada
Massoud Etemadi,
Sección de Artes Gráficas del FMI

Edición en español
División de Español
Departamento de Tecnología y Servicios Generales

Traducción: Carlos Tripodi
Corrección de pruebas: Magdalena Copeland y Magaly Torres
Autoedición: Christine K. Brown

ISBN 1-58906-022-9
ISSN 1020-8372

Marzo de 2001

Las solicitudes de publicaciones del FMI deberán dirigirse a:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, EE.UU.
Tel: (202) 623-7430 Telefax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org
Internet: <http://www.imf.org>

Prefacio

La serie *Temas de economía* tiene por finalidad dar a conocer a una amplia gama de lectores no especializados algunos de los estudios de investigación sobre temas económicos que realizan los funcionarios del FMI. La serie se basa principalmente en los documentos de trabajo de la institución, que son elaborados por funcionarios e investigadores visitantes, y en estudios sobre política económica.

Este documento se basa en el material publicado originalmente en el documento de trabajo del FMI WP/00/35 “Tax Policy for Emerging Markets”, de Vito Tanzi y Howell Zee. Las citas de trabajos de investigación mencionados en esta versión condensada son las que se indican en el documento original, que puede adquirirse en el Servicio de Publicaciones del FMI al precio de US\$10 el ejemplar, o consultándolo en el sitio del FMI en Internet www.imf.org. Esta versión fue preparada por David Driscoll.

La política tributaria en los países en desarrollo

Si nos preguntamos por qué se pagan impuestos, la respuesta simple es que, mientras no surja una idea mejor, la tributación es el único medio práctico de recaudar ingresos para financiar el gasto público en bienes y servicios que demanda la mayoría de las personas. Sin embargo, el establecimiento de un sistema tributario justo y eficiente no es simple, en particular en los países en desarrollo que procuran integrarse en la economía mundial. En estos países, el sistema tributario ideal sería recaudar los ingresos esenciales sin un excesivo endeudamiento público, y hacerlo sin desalentar la actividad económica y sin desviarse demasiado de los sistemas tributarios de otros países.

En los países en desarrollo, la implantación de sistemas tributarios eficientes presenta enormes problemas. En primer lugar, en estos países la mayor parte de los trabajadores están empleados en la agricultura o en pequeñas empresas informales. Como raramente perciben salarios fijos y regulares, sus ingresos fluctúan, y muchos de ellos se pagan en efectivo, sin contabilizarse. Por lo tanto, resulta difícil calcular la base de un impuesto sobre la renta. En tales países, los trabajadores en general no gastan sus ingresos en grandes establecimientos que mantienen registros exactos de las ventas y los inventarios. Como resultado, los medios modernos de recaudación de ingresos desempeñan un papel menos importante en estas economías, excluyendo virtualmente la posibilidad de que el gobierno logre elevados niveles de ingresos tributarios.

En segundo lugar, es difícil crear una administración tributaria eficiente sin contar con un personal bien educado y bien capacitado,

cuando falta dinero para pagar salarios adecuados a los funcionarios encargados de la recaudación tributaria y para informatizar las operaciones (o incluso para proveer servicios eficientes de teléfonos y correo), y cuando la capacidad de los contribuyentes para llevar sus cuentas es limitada. En consecuencia, con frecuencia los gobiernos siguen el camino de la menor resistencia, implantando sistemas tributarios que les permiten explotar las opciones disponibles en vez de establecer sistemas tributarios racionales, modernos y eficientes.

En tercer lugar, como resultado de la estructura informal de la economía de muchos países en desarrollo y por las limitaciones financieras que las aquejan, las oficinas de estadística y de impuestos encuentran dificultades para generar estadísticas confiables. Esta falta de datos impide que los responsables de la formulación de políticas evalúen el impacto potencial de los cambios en el sistema tributario. En consecuencia, en muchos casos se opta por introducir cambios marginales en vez de grandes cambios estructurales, incluso cuando éstos últimos resultan obviamente preferibles. Ello perpetúa la ineficiencia de las estructuras tributarias.

En cuarto lugar, los ingresos tienden a estar distribuidos en forma más desigual dentro de los países en desarrollo. Si bien en esta situación la recaudación de elevados ingresos tributarios requiere idealmente que los ricos soporten una mayor carga tributaria que los pobres, con frecuencia el poder económico y político de los contribuyentes ricos les permite impedir la adopción de reformas fiscales que incrementarían su carga tributaria. Ello explica en parte por qué muchos países en desarrollo no han explotado plenamente los impuestos sobre la renta de las personas físicas y los impuestos sobre la propiedad, y por qué sus sistemas tributarios raramente logran una progresividad satisfactoria (en otras palabras, que los ricos paguen proporcionalmente más impuestos).

En conclusión, en los países en desarrollo, la política tributaria se basa con frecuencia en el arte de lo posible y no tanto en el logro de los fines óptimos. En consecuencia, no resulta sorprendente que la teoría económica y especialmente la literatura sobre tributación óptima hayan tenido un impacto relativamente reducido en el diseño de los sistemas tributarios de estos países. Al analizar los aspectos de política tributaria que enfrentan actualmente muchos países en

desarrollo, los autores de este folleto utilizan la amplia experiencia práctica directa que resulta de la provisión de asesoramiento a estos países por parte del FMI en materia de política tributaria. Consideran estos aspectos desde una perspectiva macroeconómica (el nivel y la composición de los ingresos tributarios) y microeconómica (los aspectos de diseño de impuestos específicos).



Nivel de los ingresos tributarios

¿Qué nivel de gasto público es deseable para un país en desarrollo a un determinado nivel de ingreso nacional? ¿Debe el gobierno gastar una décima parte, una tercera parte o la mita del ingreso nacional? Sólo cuando se haya contestado esta pregunta puede abordarse el siguiente aspecto del nivel ideal de los ingresos tributarios; desde un punto de vista conceptual, la determinación del nivel tributario óptimo es equivalente a determinar el nivel óptimo del gasto público. Desafortunadamente, la amplia literatura sobre la teoría del impuesto óptimo proporciona escasa orientación acerca de la forma de integrar el nivel óptimo de ingresos tributarios con el nivel óptimo de gasto público.

No obstante, un enfoque estadístico alternativo para evaluar si el nivel tributario global en un país en desarrollo es apropiado consiste en comparar el nivel tributario en un determinado país con la carga tributaria promedio de un grupo representativo de países industriales y en desarrollo, teniendo en cuenta algunas de las similitudes y diferencias de estos países. Dicha comparación sólo indica si el nivel tributario de un país, en relación con otros países y teniendo en cuenta diversas características, está por encima o por

debajo del promedio. Este enfoque estadístico no tiene base teórica y no indica el nivel tributario “óptimo” de un país. Los datos más recientes muestran que el nivel tributario en la mayoría de los países industrializados (miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) es aproximadamente el doble del nivel tributario en una muestra representativa de países en desarrollo (38% del PIB en comparación con un 18% del PIB).

Con frecuencia, el desarrollo económico generará una necesidad adicional de ingresos tributarios para financiar un aumento del gasto público, pero al mismo tiempo incrementa la capacidad de los países para generar los ingresos tributarios que satisfagan esa necesidad. Más importante que el nivel de tributación en sí mismo es la forma en que se utilizan los ingresos. Dada la complejidad del proceso de desarrollo, es dudoso que el concepto de un nivel óptimo de tributación esté sólidamente vinculado a las diferentes etapas del desarrollo económico de ningún país.

Composición de los ingresos tributarios

Existen diferentes teorías en cuanto a la composición de los ingresos tributarios. Los distintos aspectos entrañan los impuestos sobre la renta en relación con los impuestos sobre el consumo y el subconsumo, y la tributación de las importaciones frente a la tributación del consumo interno. La eficiencia (es decir, si el impuesto estimula o disminuye el bienestar general de los contribuyentes) y la equidad (si el impuesto resulta justo para todos) constituyen dos aspectos críticos del análisis.

La creencia establecida de que gravar la renta entraña un costo de bienestar (eficiencia) más elevado que gravar el consumo se basa en parte en la observación de que el impuesto sobre la renta, que contiene elementos de un impuesto sobre el trabajo y un impuesto sobre el capital, disminuye la capacidad de ahorro de los contribuyentes. Sin embargo, se han expresado dudas acerca de esta creencia, considerando el papel crucial que desempeña la duración del horizonte de planificación de los contribuyentes y el costo de la acumulación de capital físico y humano. Estas consideraciones teóricas

hacen que el costo relativo de ambos impuestos (sobre la renta y sobre el consumo) en términos de bienestar resulte incierto.

Otro aspecto de interés en la elección entre impuestos sobre la renta o sobre el consumo se relaciona con su impacto relativo sobre la equidad. Tradicionalmente se ha considerado que los impuestos sobre el consumo son inherentemente más regresivos (es decir, afectan más a los pobres que a los ricos) que los impuestos sobre la renta. También se han expresado dudas acerca de esta creencia. Las consideraciones teóricas y prácticas sugieren que probablemente sea exagerada la preocupación por la equidad en la forma tradicional de gravar el consumo, y que, en los países en desarrollo, los intentos por abordar esa preocupación mediante iniciativas tales como los impuestos graduados sobre el consumo resultarían ineficaces y poco prácticos desde el punto de vista administrativo.

Con respecto a los impuestos sobre la importación, su reducción conducirá a una mayor competencia por parte de las empresas extranjeras. Si bien la menor protección de las industrias nacionales frente a esta competencia extranjera constituye una consecuencia inevitable, o incluso el objetivo, de un programa de liberalización del comercio, la disminución de los ingresos presupuestarios constituiría un subproducto no deseado de este tipo de programas. En estas circunstancias, las medidas compensatorias de ingresos casi siempre se traducen en un aumento de los impuestos sobre el consumo interno. El incremento de los impuestos sobre la renta raramente se considera una opción viable por motivos de política (se percibirá un impacto negativo sobre la inversión) y administrativos (porque los efectos sobre los ingresos tributarios son menos seguros y oportunos que la variación de los impuestos sobre el consumo).

Los datos sobre los países industriales y en desarrollo muestran que en los primeros, la relación entre el ingreso y los impuestos sobre el consumo ha sido más del doble de la que se observa en los países en desarrollo. (Es decir, en comparación con los países en desarrollo, los países industriales obtienen proporcionalmente el doble de ingresos del impuesto sobre la renta de las personas físicas que de los impuestos sobre el consumo). Los datos también revelan una notable diferencia en la relación entre el impuesto sobre la renta de las sociedades y de las personas físicas. Los países industriales

recaudan alrededor de cuatro veces más recursos del impuesto sobre la renta de las personas físicas que del impuesto sobre la renta de las sociedades. Las diferencias entre ambos grupos de países en materia de ingresos salariales, en la complejidad de la administración tributaria y en el poder político del segmento más rico de la población constituyen las principales causas de esta disparidad. Por otra parte, los beneficios de los impuestos sobre el comercio exterior son significativamente mayores en los países en desarrollo que en los industriales.

Aunque es difícil establecer criterios normativos claros de política a partir de las comparaciones internacionales en cuanto a la combinación de los impuestos sobre la renta y sobre el consumo, una conclusión positiva que revela esa comparación es que el desarrollo económico tiende a conducir a un desplazamiento relativo en la composición de los ingresos tributarios, que va desde los impuestos al consumo hacia los impuestos sobre la renta. Sin embargo, en un momento dado, el aspecto importante en lo que hace a la política tributaria no es tanto la determinación de la combinación óptima de impuestos, sino la explicación clara de los objetivos que se persiguen con una variación en dicha combinación, la valoración de sus consecuencias económicas (desde el punto de vista de la eficiencia y la equidad), y la implementación de medidas compensatorias si dicha variación afectara negativamente a los pobres.



Selección del sistema tributario correcto

En los países en desarrollo, en los que las fuerzas del mercado están adquiriendo un papel cada vez más destacado en la asignación de recursos, el sistema tributario debe ser lo más neutral

posible, con el objeto de minimizar la interferencia en el proceso de asignación. El sistema también debe contar con procedimientos administrativos simples y transparentes, de manera que resulte obvio cuando el sistema no está cumpliéndose en la forma en que fue ideado.

Impuesto sobre la renta de las personas físicas

El análisis del impuesto sobre la renta de las personas físicas en los países en desarrollo debe comenzar con la observación de que ese impuesto ha sido relativamente poco productivo en la mayoría de estos países y de que el número de personas sujetas al pago de este impuesto (especialmente en las tasas marginales más elevadas) es reducido. La estructura de las tasas del impuesto a la renta de las personas físicas es el instrumento de política más visible con que cuenta la mayor parte de los gobiernos de los países en desarrollo para poner de relieve su compromiso a favor de la justicia social y de esa manera lograr apoyo político para sus políticas. Los países en consecuencia asignan gran importancia al mantenimiento de un cierto grado de progresividad nominal aplicando numerosos tramos impositivos, y se muestran reacios a adoptar reformas que reduzcan el número de dichos tramos.

Con frecuencia, sin embargo, la eficacia de la progresividad de las tasas se ve minada por el elevado nivel de otras exenciones y deducciones que benefician a quienes perciben ingresos más altos (por ejemplo, las exenciones sobre las ganancias de capital, las deducciones generosas por gastos médicos o de educación o la aplicación de tributos reducidos sobre los ingresos financieros). El alivio fiscal facilitado en forma de deducciones es particularmente notable, ya que tales deducciones por lo general se incrementan en los tramos impositivos más altos. La experiencia sugiere que la progresividad de las tasas efectivas podría ser mayor si se *redujera* el grado de progresividad de las tasas nominales y el número de tramos y *también* se redujeran las exenciones y deducciones. En efecto, todo objetivo razonable de equidad sólo exigiría unas pocas tasas nominales en la estructura del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Si las limitaciones políticas impiden una reestructuración

significativa de las tasas, también podría incrementarse sustancialmente la equidad reemplazando las deducciones por créditos tributarios que ofrecieran las mismas ventajas a todos los contribuyentes en todos los tramos impositivos.

La eficacia de una tasa marginal elevada se ve reducida también por el hecho de que suele imponerse para niveles tan altos de ingresos (expresados como proporción del PIB per cápita) que pocas son las rentas sujetas al pago de tales tasas. En algunos países en desarrollo la renta de un contribuyente tiene que ser cientos de veces superior al ingreso per cápita para entrar en el tramo impositivo más elevado.

Por otra parte, en algunos países la tasa marginal superior del impuesto a la renta de las personas físicas supera por un amplio margen a la que se aplica para el impuesto sobre la renta de las sociedades, lo que ofrece fuertes incentivos a los contribuyentes para elegir la modalidad empresarial únicamente por motivos fiscales. Los profesionales y los pequeños empresarios pueden fácilmente desviar en el tiempo sus utilidades mediante la deducción de gastos y evitar en forma permanente la tasa más elevada del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Un impuesto aplazado se convierte con frecuencia en un impuesto evadido. Por consiguiente, una buena política tributaria asegura que la tasa marginal más elevada del impuesto sobre la renta de las personas físicas no sea muy diferente de la tasa del impuesto sobre las sociedades.

Además del problema de las exenciones y deducciones que tienden a disminuir la base imponible y negar gran parte de la progresividad efectiva, en muchos países en desarrollo la estructura del impuesto sobre la renta de las personas físicas se ve afectada por graves incumplimientos de los dos principios básicos de una buena política tributaria: la simetría y el alcance. (Huelga decir, por supuesto, que la política tributaria también debe estar guiada por los principios generales de neutralidad, equidad y simplicidad). El principio de la simetría se refiere al tratamiento fiscal idéntico para las ganancias y las pérdidas con independencia de la fuente del ingreso. Si se gravan las ganancias, deberán poder deducirse las pérdidas. El principio de alcance se relaciona con la captura en la red fiscal de una corriente de ingreso en algún punto de la corriente. Por ejemplo, si

el pago está exento en manos del pagador, no podrá ser un gasto deducible para el cobrador. El incumplimiento de estos principios conduce en general a distorsiones y desigualdades.

El tratamiento tributario de las rentas financieras es un campo especialmente problemático en todos los países. Cabe señalar dos aspectos que se relacionan con la tributación de intereses y dividendos en los países en desarrollo.

- En muchos países en desarrollo, cuando la renta de intereses está gravada, ese gravamen se aplica mediante un impuesto de retención final a una tasa sustancialmente inferior a la tasa marginal superior del impuesto a la renta de las personas físicas y de las sociedades. En el caso de contribuyentes cuya renta principal es el salario, éste es un compromiso aceptable entre lo que sería correcto en función de la teoría y las consideraciones de viabilidad. Para quienes perciben rentas empresariales, sin embargo, la baja tasa que se aplica a la renta de intereses, unido a que se pueda deducir la totalidad del gasto en intereses, implica que puede obtenerse un importante ahorro en el pago de impuestos mediante transacciones de arbitraje bastante sencillas. En consecuencia, es importante focalizar cuidadosamente la aplicación de la retención final del impuesto sobre la renta de intereses: no debe aplicarse la retención *final* si el contribuyente percibe rentas empresariales.
- El tratamiento tributario de los dividendos plantea el tema bien conocido de la doble tributación. Por razones de simplicidad administrativa, la mayoría de los países en desarrollo podría eximir totalmente a los dividendos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, o gravarlos a una tasa relativamente baja, quizá mediante un impuesto final de retención fijado a la misma tasa que se utilice para el impuesto sobre la renta de intereses.

Impuesto sobre la renta de la sociedades

Los aspectos de política tributaria que se relacionan con el impuesto a la renta de las sociedades son numerosos y complejos, y para los países en desarrollo resultan particularmente relevantes los relacionados con las tasas múltiples diferenciadas por sectores de

actividad y la incoherencia en los sistemas de depreciación. Los países en desarrollo tienden a tener un mayor número de tasas múltiples diferenciadas por sectores de actividad (incluso la exención completa de ciertos sectores, en particular el sector paraestatal) que los países industriales, posiblemente como legado de los regímenes económicos pasados que asignaban énfasis al papel del Estado en la asignación de recursos. Tales prácticas, sin embargo, perjudican claramente el adecuado funcionamiento de las fuerzas del mercado (es decir, la asignación sectorial de recursos se ve distorsionada por las diferencias en las tasas impositivas). Son indefensibles si el compromiso del gobierno en favor de una economía de mercado es verdadero. En consecuencia, en los países en desarrollo debe asignarse prioridad a la unificación de las tasas múltiples en el impuesto a la renta de las sociedades.

La depreciación permitida de los activos físicos con fines tributarios constituye un importante elemento estructural para determinar el costo del capital y la rentabilidad de la inversión. Las deficiencias más corrientes que se encuentran en los sistemas de depreciación de los países en desarrollo incluyen un número excesivo de categorías de bienes y de tasas de depreciación, tasas excesivamente bajas de depreciación, y una estructura de las tasas de depreciación que no esté de acuerdo con las tasas relativas de obsolescencia de las diferentes categorías de activos. La rectificación de estas deficiencias también debe merecer una alta prioridad en las deliberaciones sobre política tributaria en estos países.

Para reestructurar sus sistemas de depreciación, los países en desarrollo podrían aprovechar las siguientes orientaciones:

- Sería más que suficiente clasificar los activos en tres o cuatro categorías, por ejemplo, agrupando los activos de larga vida, como los edificios, en un extremo, y los bienes que se deprecian rápidamente, como las computadoras, en el otro extremo, con una o dos categorías intermedias para maquinarias y equipos.
- A cada categoría debe asignársele una sola tasa de depreciación.
- Las tasas de depreciación deberían en general fijarse por encima de lo que corresponde a la vida útil de los activos, con el fin de compensar la falta de un mecanismo general de compensación de la inflación en la mayoría de los sistemas tributarios.

-
- Por razones administrativas, el método de saldos decrecientes es preferible al método de amortización lineal. El método de saldos decrecientes permite agrupar todos los bienes incluidos en la misma categoría de activos y contabiliza en forma automática las ganancias o pérdidas de capital por enajenación de activos, simplificando sustancialmente los requisitos contables.

Impuesto sobre el valor agregado, impuestos específicos y aranceles

Si bien el IVA ha sido adoptado en la mayor parte de los países en desarrollo, con frecuencia presenta deficiencias porque es incompleto en su aplicación, en un aspecto u otro. Muchos sectores importantes, en especial los servicios y el sector mayorista y minorista, están fuera de la red del IVA, o el mecanismo de deducción es excesivamente restrictivo (es decir, se niega o se retrasa la deducción por el IVA pagado sobre insumos), especialmente en el caso de los bienes de capital. Como estas características permiten un fuerte elemento de cascada (incrementando la carga tributaria del usuario final), reducen las ventajas de implementar un sistema de IVA. En los países en desarrollo debe asignarse prioridad a la rectificación de estas limitaciones en la configuración y la administración del IVA.

Muchos países en desarrollo (como muchos países de la OCDE) han adoptado dos o más tasas para el IVA. Las tasas múltiples son atractivas desde el punto de vista político, porque ostensiblemente —aunque no necesariamente de hecho— satisfacen un objetivo de equidad, pero el precio administrativo que se paga por satisfacer objetivos de equidad mediante tasas múltiples del IVA puede resultar mayor en los países en desarrollo que en los países industriales. Por lo tanto, debe estudiarse cuidadosamente el costo de un sistema de tasas múltiples.

El inconveniente más destacado de los *sistemas de impuestos específicos* utilizados en muchos países en desarrollo es que abarcan un número demasiado amplio de productos, en muchos casos por razones de ingresos. Como es bien sabido, la justificación económica para la imposición de impuestos específicos es muy distinta de la que se utiliza para un impuesto general sobre el consumo.

Mientras que este último debe ser de base amplia para maximizar los ingresos tributarios con una distorsión mínima, el primero debe ser sumamente selectivo, con una focalización muy precisa de unos pocos productos basada en que su consumo entraña externalidades negativas para la sociedad (en otras palabras, toda la sociedad paga un precio por su uso por parte de ciertas personas). Los bienes que típicamente satisfacen esas condiciones (el tabaco, el alcohol, los productos derivados del petróleo y los vehículos motorizados) son pocos y por lo general tienen una demanda muy inelástica. Un buen sistema de impuestos específicos se distingue invariablemente por su capacidad para generar ingresos tributarios (como efecto secundario) con una base estrecha y un costo administrativo relativamente bajo.

La reducción de los *aranceles sobre la importación* como parte de un programa general de liberalización del comercio es uno de los principales desafíos que encaran en la actualidad muchos países en desarrollo. Dos aspectos deben estudiarse cuidadosamente. En primer lugar, la reducción de los aranceles no debe conducir a variaciones imprevistas en las tasas relativas de protección intersectorial. Una manera simple de asegurar que no surjan variaciones imprevistas sería reducir en la misma proporción todas las tasas nominales de los aranceles cada vez que haya que modificarlas. En segundo lugar, es probable que la reducción de los aranceles nominales entrañe, a corto plazo, pérdidas de ingresos tributarios. Esta pérdida debe evitarse mediante una estrategia clara que incluya medidas compensatorias separadas en este orden: reducir primero el alcance de las exenciones arancelarias que haya en el sistema, luego compensar las reducciones arancelarias de importaciones con una imposición específica mediante incrementos correspondientes de las tasas del impuesto, y por último ajustar la tasa del impuesto general sobre el consumo (por ejemplo, el IVA) para satisfacer la necesidad restante de recursos tributarios.

Incentivos tributarios

Aunque el otorgamiento de incentivos tributarios para promover la inversión es común en todos los países del mundo, las evidencias

sugieren que su eficacia para atraer inversiones adicionales —por encima del nivel que se habría obtenido si no se ofrecieran incentivos— es a menudo cuestionable. Como las empresas existentes pueden abusar de los incentivos tributarios presentándose como nuevas a través de reorganizaciones nominales, su costo puede ser elevado en términos de ingresos. Además, los inversionistas extranjeros, a quienes están dirigidos principalmente la mayor parte de los incentivos tributarios, basan en una serie de factores su decisión de realizar inversiones en un país (como los recursos naturales, la estabilidad política, la existencia de sistemas regulatorios transparentes, la infraestructura y una fuerza laboral capacitada), entre los cuales los incentivos tributarios no son con frecuencia los más importantes. El valor de los incentivos tributarios también puede ser cuestionable para un inversionista extranjero, ya que el beneficiario de los incentivos puede no ser el inversionista, sino el fisco de su país de origen. Esta situación se produce cuando el ingreso que se libra de impuestos en el país anfitrión es gravado por el país de origen del inversionista.

Los incentivos tributarios pueden justificarse si se deben a algún mal funcionamiento del mercado, en especial cuando entrañan externalidades (consecuencias económicas que no sólo afectan a los beneficiarios específicos de los incentivos). Por ejemplo, habitualmente son legítimos los incentivos destinados a promover industrias de alta tecnología que producen importantes externalidades positivas sobre el resto de la economía. El caso más notable en el que se justifica el otorgamiento de incentivos focalizados es cuando éstos tienen por finalidad satisfacer necesidades de desarrollo regional. No obstante, no todos los incentivos resultan igualmente eficaces para el logro de tales objetivos, y algunos lo son menos que otros en términos de costo. Desafortunadamente, las modalidades de incentivos más utilizadas en los países en desarrollo tienden a ser las menos apropiadas.

Moratorias fiscales

De todas las modalidades de incentivos tributarios, las moratorias fiscales (exenciones de pagar impuestos por un determinado

período) son las más populares en los países en desarrollo. Si bien son sencillas de administrar, presentan numerosos inconvenientes. En primer lugar, al eximirse las utilidades independientemente de su magnitud, las moratorias fiscales tienden a favorecer al inversionista que espera un alto rendimiento y que habría realizado la inversión aunque no existiera el incentivo. En segundo lugar, las moratorias fiscales ofrecen un incentivo muy alto para evitar el pago de impuestos, ya que las empresas gravadas pueden establecer relaciones económicas con las empresas exentas transfiriéndoles utilidades mediante un sistema de transferencia de precios (por ejemplo, pagando un precio demasiado alto por los bienes de la otra empresa y recibiendo una comisión clandestina). En tercer lugar, la duración de la moratoria puede fácilmente convertirse en abuso y prorrogarse si los inversionistas recurren a métodos creativos que transforman la inversión ya efectuada en una inversión nueva (por ejemplo, finiquitando y reiniciando el mismo proyecto con otro nombre pero los mismos propietarios). Cuarto, las moratorias fiscales por un período fijo tienden a atraer proyectos a corto plazo que no suelen ser tan beneficiosos para la economía como los proyectos a largo plazo. Por último, el costo de las moratorias fiscales en términos de recaudación rara vez es transparente, a menos que las empresas que disfrutan de una moratoria tengan que continuar presentando declaraciones. En este caso, el gobierno debe dedicar recursos administrativos a actividades que no producen un ingreso tributario y las empresas pierden la ventaja de no tratar con las autoridades tributarias.

Desgravación y créditos tributarios por inversión

En comparación con la moratoria fiscal, estos incentivos ofrecen una serie de ventajas. Son instrumentos mucho más focalizados que las moratorias para promover ciertos tipos de inversión y su costo en términos de recaudación es mucho más transparente y fácil de controlar. Una manera sencilla y eficaz de administrar un sistema de créditos tributarios es determinar el monto del crédito a una empresa autorizada, y “depositar” este monto en una cuenta tributaria especial como simple asiento contable. En todos los demás aspectos, la

empresa beneficiaria del incentivo recibe el mismo tratamiento que un contribuyente regular, y está sujeta a todas las normas fiscales vigentes, incluso la obligación de presentar declaraciones tributarias. La única diferencia sería que los impuestos a pagar se irían descontando de los créditos “retirados” de la cuenta tributaria. De esta manera, se dispone en todo momento de información sobre los ingresos presupuestarios no percibidos y el monto de créditos tributarios con que cuenta la empresa. Un sistema de desgravaciones por inversión puede administrarse de la misma manera que los créditos tributarios, lográndose resultados similares.

La desgravación y el crédito tributario presentan dos importantes inconvenientes. En primer lugar, estos incentivos tienden a distorsionar la elección de activos de capital favoreciendo a los de vida corta, ya que se dispone de una desgravación o un crédito nuevo cada vez que se reemplaza un activo. En segundo lugar, las empresas beneficiarias pueden intentar abusar del sistema vendiendo y comprando los mismos activos para reclamar múltiples desgravaciones o créditos, o actuando como agente comprador de empresas que no tengan derecho a recibir el incentivo. El sistema debe incorporar salvaguardias para minimizar estos riesgos.

Depreciación acelerada

La provisión de incentivos tributarios en la forma de depreciación acelerada presenta menos deficiencias que la moratoria fiscal, todas las ventajas de la desgravación o los créditos tributarios, y no tiene los inconvenientes de estos últimos. Como acelerar simplemente la depreciación de un activo no aumenta la depreciación del activo más allá de su costo original, poca es la distorsión que se produce a favor de los activos de corto plazo. La depreciación acelerada presenta dos ventajas más. En primer lugar, por lo general es menos costosa, ya que los ingresos tributarios que no se perciben (en relación con una tasa de depreciación no acelerada) en los primeros años se recuperan por lo menos parcialmente en los años subsiguientes de la vida útil del bien. En segundo lugar, si la aceleración se concede sólo con carácter temporal, podría inducir a que la inversión creciera sustancialmente a corto plazo.

Subsidios a la inversión

Si bien los subsidios a la inversión (que proveen recursos públicos para inversiones privadas) tienen la ventaja de facilitar la focalización, generalmente son bastante problemáticos. Significan un desembolso directo e inmediato del gobierno, beneficiándose tanto las inversiones redituables como las no viables. En consecuencia, rara vez resulta aconsejable su utilización.

Incentivos tributarios indirectos

Los incentivos tributarios indirectos, como la exención de las materias primas y los bienes de capital del IVA, son susceptibles de abuso y su utilidad es dudosa. Algo más justificable es la exención de las materias primas y los bienes de capital del pago de aranceles. La dificultad de tal exención reside, por supuesto, en asegurar que las compras exentas se utilicen en la forma en que lo prevén los incentivos. La creación de zonas de producción para la exportación cuyo perímetro esté asegurado por controles aduaneros resulta útil para evitar el abuso, aunque no lo garantizan completamente.

Mecanismos de activación

El mecanismo mediante el cual se activan los incentivos tributarios puede ser automático o discrecional. El mecanismo automático de activación permite que la inversión reciba automáticamente los incentivos una vez que se satisfacen ciertos criterios objetivos claramente definidos, como un volumen mínimo de inversión en determinados sectores de la economía. Las autoridades pertinentes sólo tienen que asegurarse que se cumplan los criterios fijados. El mecanismo discrecional de activación entraña la aprobación o denegación de una solicitud de incentivos sobre la base de juicios de valor subjetivos de las autoridades encargadas de concederlos con independencia de los criterios que hayan sido formalmente fijados. Las autoridades pueden considerar que un mecanismo discrecional es preferible a uno automático, ya que les ofrece más flexibilidad. Es probable que esa ventaja se vea compensada, sin embargo, por la diversidad de problemas asociados a la decisión discrecional, sobre

todo la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones, que podría a su vez alentar la corrupción y la actividad de captación de renta. Si la preocupación por un mecanismo automático de activación se basa en la falta de discrecionalidad para la tramitación de casos excepcionales, el mejor control sería formular los criterios de autorización de la manera más limitada y específica posible, de forma que los incentivos se concedan únicamente a las inversiones que satisfagan el objetivo y la norma cuantificable de mérito más elevados. En última instancia, es aconsejable minimizar el componente discrecional del proceso de concesión de incentivos.

Resumen

La provisión de incentivos tributarios para promover la inversión suele ser cuestionable en función del costo. La mejor estrategia para favorecer una inversión sostenida es promover un marco jurídico y normativo estable y transparente y establecer un sistema fiscal ajustado a las normas internacionales. Algunos objetivos, como aquellos que estimulan el desarrollo regional, son más justificables que otros a efectos de la concesión de incentivos tributarios. No todos los incentivos tributarios muestran la misma eficacia. La depreciación acelerada presenta comparativamente más ventajas, seguida por la desgravación o los créditos tributarios por inversión. Las moratorias fiscales y los subsidios a la inversión son los incentivos que ofrecen menos ventajas. Como regla general, deben evitarse los incentivos tributarios indirectos, y reducirse a un mínimo la facultad discrecional para conceder incentivos.



Desafíos de política que enfrentan los países en desarrollo

Los países en desarrollo que procuran integrarse plenamente a la economía mundial probablemente necesiten un nivel tributario más elevado para lograr que el gobierno desempeñe un papel más cercano al de los países industriales, que en promedio perciben el doble de ingresos tributarios. Los países en desarrollo deberán reducir marcadamente su dependencia con respecto a los impuestos al comercio exterior, sin crear al mismo tiempo desincentivos económicos, especialmente al recaudar más recursos provenientes del impuesto sobre el ingreso de las personas físicas. Para superar estos desafíos, los responsables de la formulación de políticas tendrán que establecer las prioridades correctas en materia de política y contar con la voluntad política para poner en práctica las reformas que se necesitan.

A medida que se derrumban las barreras al comercio y aumenta la movilidad del capital, la formulación de una política tributaria sólida presenta un desafío significativo para los países en desarrollo. La necesidad de reemplazar los impuestos sobre el comercio exterior con impuestos internos estará acompañada de un mayor temor de que los inversionistas extranjeros desvíen beneficios, un hecho que actualmente resulta difícil de detectar por la debilidad de las disposiciones contra el abuso de la estructura tributaria y la inadecuada capacitación técnica de los auditores fiscales. En consecuencia, es muy urgente realizar un esfuerzo conjunto para eliminar estas deficiencias.

Otro desafío de la política tributaria en un mundo con libre movimiento del capital es la competencia tributaria. La eficacia de los incentivos tributarios —en ausencia de otros factores fundamentales— es muy cuestionable. Un sistema tributario lleno de tales incentivos se convertirá inevitablemente en terreno fértil para la captación de rentas. Para afianzar sus mercados emergentes, los países en desarrollo deberían abstenerse de depender de incentivos inadecuadamente focalizados como principal instrumento para promover la inversión.

Por último, el impuesto sobre la renta de las personas físicas ha contribuido muy poco al total de impuestos recaudados en muchos

países en desarrollo. Aparte de las consideraciones estructurales, de política y de administración, un factor que ha contribuido significativamente a este resultado ha sido la facilidad con que la renta percibida por las personas físicas puede invertirse en el exterior. En consecuencia, gravar este ingreso representa un tremendo desafío para los países en desarrollo. Este ha sido un problema particularmente grave en varios países latinoamericanos que, en gran medida, han dejado de gravar las rentas financieras para alentar al capital financiero a permanecer en el país.



Serie de Temas de economía

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer*. Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry y Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits*. 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work*. C. John McDermott y Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets*. Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows*. Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu y Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits*. Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications*. Robert Rowthorn y Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter y Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth*. Vito Tanzi y Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s*. Francesco Caramazza y Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring*. Claudia Dziobek y Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy*. Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano y Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* Departamento de Finanzas Públicas del FMI. 1998.

-
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell'Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti y Andrew Tweedie. 1999.
 18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn y Donal McGettigan. 1999.
 19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen y Donald Mathieson. 1999.
 20. *¿Por qué algunos países logran crear más empleo que otros?* Pietro Garibaldi y Paolo Mauro. 2000.
 21. *Mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción entre los países bálticos y de la CEI: La función del FMI*. Thomas Wolf y Emine Gürgen.
 22. *Dificultades para la predicción de crisis económicas*. Andrew Berg y Catherine Pattillo. 2000.
 23. *Fomento del crecimiento económico de África al sur del Sahara: Qué es lo que funciona*. Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis y Dhaneshwar Ghura. 2000.
 24. *Plena dolarización: Ventajas e inconvenientes*. Andrew Berg y Eduardo Borensztein. 2000.
 25. *Control de la contaminación mediante el uso de impuestos y licencias negociables*. John Norregaard y Valérie Reppelin-Hill. 2000.
 26. *La pobreza rural en los países en desarrollo: Su relación con la política pública*. Mahmood Hasan Khan. 2001.
 27. *La política tributaria en los países en desarrollo*. Vito Tanzi y Howell Zee. 2001.

Vito Tanzi fue Director del Departamento de Finanzas Públicas del FMI entre 1981 y 2000, año en que se jubiló de la institución. Posee un doctorado de la Universidad de Harvard y es autor de numerosos libros y artículos aparecidos en publicaciones profesionales.



Howell Zee es Jefe de la División de Política Tributaria del Departamento de Finanzas Públicas del FMI. Posee un doctorado de la Universidad de Maryland (College Park) y es autor de numerosos artículos aparecidos en publicaciones profesionales.

