

Perspectiva internacional de la reforma tributaria en países de la OCDE

por

Jeffrey Owens

Director

Centro de la OCDE para Política y Administración Tributaria
2, rue André-Pascal
75775 París Cedex 16, Francia
Tel: +33 (0) 1 45 24 91 08
Correo electrónico: Jeffrey.Owens@oecd.org



INTRODUCCIÓN

La reforma tributaria es un proceso continuo en el que los diseñadores de políticas y administradores tributarios realizan adaptaciones constantes a sus sistemas para reflejar los cambios de condiciones en el ámbito económico, social y político. A lo largo de las últimas dos décadas, casi todos los países de la OCDE han llevado a cabo cambios estructurales en sus sistemas tributarios que han alterado de forma significativa su funcionamiento y su impacto social y económico. Por ejemplo, en algunos países, entre ellos muchas de las economías en transición de Europa oriental, junto con Australia y Nueva Zelanda, las reformas han sido profundas y puestas en marcha en plazos muy cortos. En otros, la mayoría de Europa, además de Japón y otros países asiáticos, las reformas han sucedido como procesos graduales de adaptación pero, con el tiempo, han rediseñado el sistema tributario de sus países. Pocos objetarían que la mayor parte de los sistemas tributarios que operan hoy en día son radicalmente distintos de aquellos vigentes a mediados de los años ochenta.

Las reformas tributarias han estado impulsadas en buena medida por la necesidad de ofrecer un entorno fiscal más competitivo, que fomente la inversión, la toma de riesgos, la iniciativa empresarial y que ofrezca mayores incentivos laborales. Al mismo tiempo, los gobiernos están conscientes de la necesidad de mantener la fe de los contribuyentes en la integridad de sus sistemas tributarios. Conceptos como justicia, simplificación y transparencia se han convertido en lemas para los reformadores. La justicia exige que los contribuyentes en circunstancias similares paguen montos similares de impuestos y que la carga tributaria se reparta de forma adecuada. Por su parte, la simplificación demanda que el pago de impuestos sea tan indoloro como sea posible (algo que no es fácil de lograr en las sociedades modernas) y que los costos administrativos y de cumplimiento de recaudar los impuestos se mantengan a su mínimo nivel. La transparencia exige, por su parte, que se comprenda bien la operación del sistema tributario, con lo que se contribuye a lograr mayor certidumbre para invertir y tomar otro tipo de decisiones económicas.

Casi todas las reformas tributarias en los países de la OCDE durante los últimos veinte años que involucran el impuesto al ingreso pueden caracterizarse como modificaciones que reducen las tasas y amplían la base, luego del liderazgo que asumió el Reino Unido en 1984, seguido por Estados Unidos en 1986. A media-

dos de los años ochenta, la mayoría de los países de la OCDE aplicaba tasas marginales máximas de impuesto al ingreso que superaban 65 por ciento. En la actualidad, la mayoría de los países de la Organización aplica tasas máximas inferiores a 50 por ciento y, en algunos casos, sustancialmente menores a este nivel. De forma similar, las tasas máximas oficiales para el impuesto al ingreso de las empresas rara vez eran inferiores a 45 por ciento durante los años ochenta. En 2006, la tasa promedio de la OCDE resultaba menor a 30 por ciento y un número creciente de países presenta tasas que no llegan a 25 por ciento.

Sin embargo, apneas recientemente estas reformas se reflejaron en un descenso en la carga fiscal general (medida como la razón entre impuestos y PIB). Entre 1975 y 2005, la mayoría de los países de la OCDE experimentó un aumento de esta razón. Algunos, como Dinamarca, Francia y Japón, atestiguaron incrementos en la carga fiscal de la mitad. Por su parte, en Corea, España y Portugal, el incremento fue de más de dos terceras partes. Un número reducido de países —entre los que destaca Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido— experimentó un nivel estable en su carga fiscal. Sin embargo, parece ser que esta tendencia alcista a largo plazo alcanzó un máximo en 2000, pues las cifras más recientes de que dispone la OCDE apuntan a una reducción en la mayoría de los países con respecto a este nivel.

La mayor parte de las reformas también han intentado cambiar el equilibrio en la estructura fiscal de los impuestos al ingreso y las utilidades hacia los impuestos al consumo, proceso que se vio facilitado por una mayor aceptación del uso del impuesto al valor agregado. Cabe apuntar que, en la actualidad, Estados Unidos es el único país de la OCDE que no aplica este tipo de impuesto al consumo.

Este documento analiza tendencias en las reformas tributarias en países de la OCDE.¹ En la Sección 2 se documentan tendencias generales en recaudación tributaria y tasas. Por su parte, la Sección 3 estudia la diversidad de políticas tributarias entre países de la OCDE, como reflejo de la diversidad tanto en circunstancias económicas como en enfoques de política. La Sección 4 trata brevemente con lo sucedido en la administración tributaria. Por último, la Sección 5 examina algunos de los retos que los diseñadores y administradores de políticas tributarias que podrían tener que enfrentar durante los años por venir y delinea algunos enfoques de política para resolverlos.

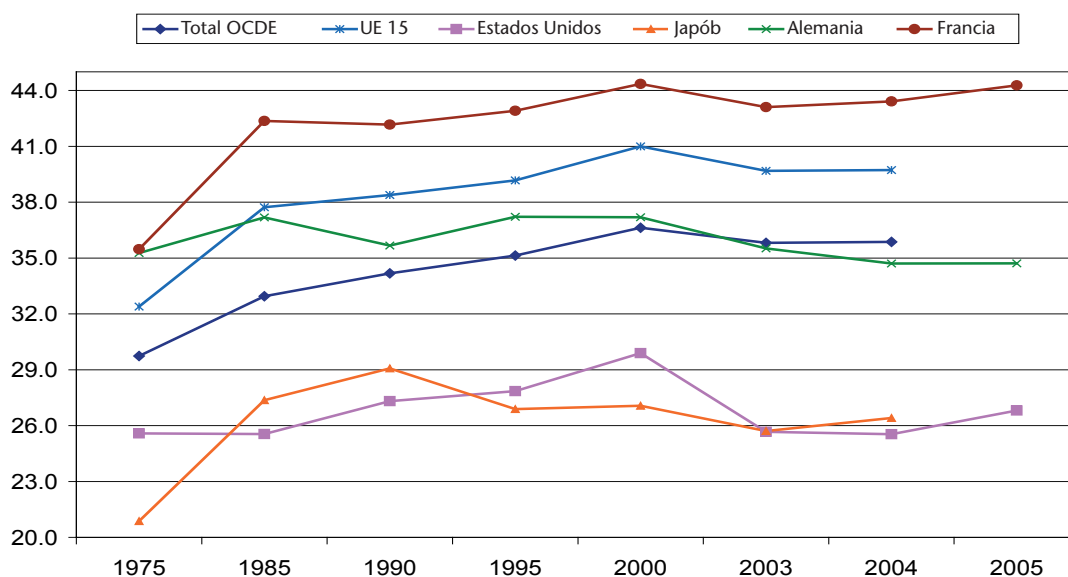
TENDENCIAS EN RECAUDACIÓN Y ESTRUCTURAS TRIBUTARIAS

Ingreso tributario

La evolución de la recaudación como porcentaje del PIB en los países de la OCDE desde 1975 se muestra en la Gráfica 1. Entre 1975 y 2000 en el área de la Organización se observó una tendencia alcista persistente y casi

ininterrumpida en la razón de impuestos a PIB. Sin embargo, el promedio no ponderado para la OCDE registró su nivel máximo de 36.6 por ciento en 2000, para luego descender a 36.3 por ciento en 2001 y 35.8 por ciento en 2003. No obstante, la cifra de 35.9 para 2004 rompió la tendencia a la baja, posiblemente como reflejo de un crecimiento económico más vigoroso. Asimismo, este rompimiento se observa en las cifras provisionales de los países para 2005.

Gráfica 1. Razones de impuestos a PIB en el área de la OCDE¹, 1975-2005



1. 2005 Algunos países no presentaron cifras para 2005.

FUENTE: OCDE (2006a).

A pesar de esta posible interrupción en la tendencia reciente a la baja, entre 2000 y 2004, una serie de países experimentó grandes reducciones en sus razones de impuestos a PIB, como se ilustra en el Cuadro 1. Por ejemplo, en Estados Unidos, a pesar de su creciente déficit presupuestario, se registró una reducción de 4.4 puntos porcentuales en su razón de impuestos a PIB, al pasar de 29.9 a 25.5 por ciento. En otros siete países de la Organización se registraron reducciones de más de dos puntos porcentuales: Finlandia (3.5 puntos porcentuales), Suecia (3 puntos porcentuales), la República Eslovaca (2.9 puntos porcentuales), Alemania (2.5 puntos porcentuales), Grecia (2.3 puntos porcentuales), Canadá (2.2 puntos porcentuales) y los Países Bajos (2 puntos porcentuales). Entre los países con reducciones de más de un punto porcentual en su razón de impuestos a PIB

destacaron: Irlanda (1.7 puntos porcentuales), Luxemburgo y Suiza (1.3 puntos porcentuales), Italia y el Reino Unido (1.2 puntos porcentuales) y Turquía (1.1 puntos porcentuales) entre 2000 y 2004. Ningún país experimentó incrementos de más de 2.5 puntos porcentuales en su razón de impuestos a PIB a lo largo de este mismo periodo. El mayor incremento durante este plazo se observó en Nueva Zelanda (2 puntos porcentuales), Polonia (1.9 puntos porcentuales) y la República Checa (2.5 puntos porcentuales).

Como ya se mencionó, las cifras nacionales provisionales para 2005 sugieren un rompimiento de esta tendencia a la baja, posiblemente como reflejo, en parte, de un mayor crecimiento económico. En tres países más —Islandia (4.1 puntos porcentuales), Corea (2.1 puntos porcentuales) y Noruega (2 puntos porcentua-

Cuadro 1. Recaudación total de impuestos como porcentaje del PIB, 1975-2005

	1975	1985	1990	1995	2000	2003	2004	2005 Provisional
Canadá	32.0	32.5	35.9	35.6	35.6	33.6	33.5	33.5
México		17.0	17.3	16.7	18.5	19.0	19.0	19.8
Estados Unidos	25.6	25.6	27.3	27.9	29.9	25.7	25.5	26.8
Australia	25.8	28.2	28.5	28.8	31.1	30.7	31.2	n.d.
Japón	20.9	27.4	29.1	26.9	27.1	25.7	26.4	n.d.
Corea	15.1	16.4	18.9	19.4	23.6	25.3	24.6	25.6
Nueva Zelanda	28.5	31.1	37.4	36.6	33.6	34.4	35.6	36.6
Austria	36.7	40.9	39.6	41.1	42.6	42.9	42.6	41.9
Bélgica	39.5	44.4	42.0	43.6	44.9	44.7	45.0	45.4
República Checa				37.5	36.0	37.6	38.4	38.5
Dinamarca ¹	39.3	46.5	46.5	48.8	49.4	47.7	48.8	49.7
Finlandia	36.7	39.9	43.9	45.6	47.7	44.6	44.2	44.5
Francia ¹	35.5	42.4	42.2	42.9	44.4	43.1	43.4	44.3
Alemania ²	35.3	37.2	35.7	37.2	37.2	35.5	34.7	34.7
Grecia	21.3	28.0	28.7	31.7	37.3	36.3	35.0	n.d.
Hungría				42.1	38.7	38.1	38.1	37.1
Islandia	30.0	28.2	31.0	31.2	38.3	37.8	38.7	42.4
Irlanda	28.7	34.6	33.1	32.5	31.7	28.7	30.1	30.5
Italia	25.4	33.6	37.8	40.1	42.3	41.8	41.1	41.0
Luxemburgo	32.8	39.5	35.7	37.0	39.1	38.2	37.8	37.6
Países Bajos	39.6	41.0	41.1	40.2	39.5	37.0	37.5	n.d.
Noruega ¹	39.3	43.0	41.5	41.1	43.0	42.9	44.0	45.0
Polonia				37.0	32.5	34.9	34.4	n.d.
Portugal	19.7	25.2	27.7	31.7	34.1	35.0	34.5	n.d.
República Eslovaca ¹					33.1	31.2	30.3	29.4
España ¹	18.4	27.2	32.5	32.1	34.2	34.3	34.8	35.8
Suecia	41.6	47.8	52.7	48.1	53.4	50.1	50.4	51.1
Suiza	24.5	26.1	26.0	27.8	30.5	29.4	29.2	30.0
Turquía	16.0	15.4	20.0	22.6	32.3	32.8	31.3	32.3
Reino Unido	35.3	37.7	36.5	35.0	37.2	35.4	36.0	37.2
<i>Promedio no ponderado</i>								
Total OCDE	29.7	32.9	34.2	35.1	36.6	35.8	35.9	n.d.
OCDE América	28.8	25.0	26.8	26.7	28.0	26.1	26.0	26.7
OCDE Pacífico	22.6	25.8	28.5	27.9	28.8	29.0	29.4	n.d.
OCDE Europa	31.3	35.7	36.5	37.6	39.1	38.3	38.3	n.d.
UE-19	32.4	37.7	38.4	39.1	39.8	38.8	38.8	n.d.
UE-15	32.4	37.7	38.4	39.2	41.0	39.7	39.7	n.d.

n.d.: no disponible.

Nota: Los países de la zona UE-15 son: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia.

Los países de la zona UE-19 son: los de la zona UE-15 más Hungría, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca.
1. A la cifra de recaudación tributaria total se le restó el monto de transferencias de capital que representa los impuestos no recaudados.

2. La Alemania unificada comienza en 1991. Desde 2001, Alemania modificó su tratamiento de créditos fiscales reembolsables en la declaración de ingresos para alinearla con las disposiciones de la OCDE.

Fuente: OCDE (2006a).

les)— se presentaron incrementos de más de 2 puntos porcentuales en la razón entre impuestos y PIB entre 2000 y 2005, además de los descritos para 2000-2004.

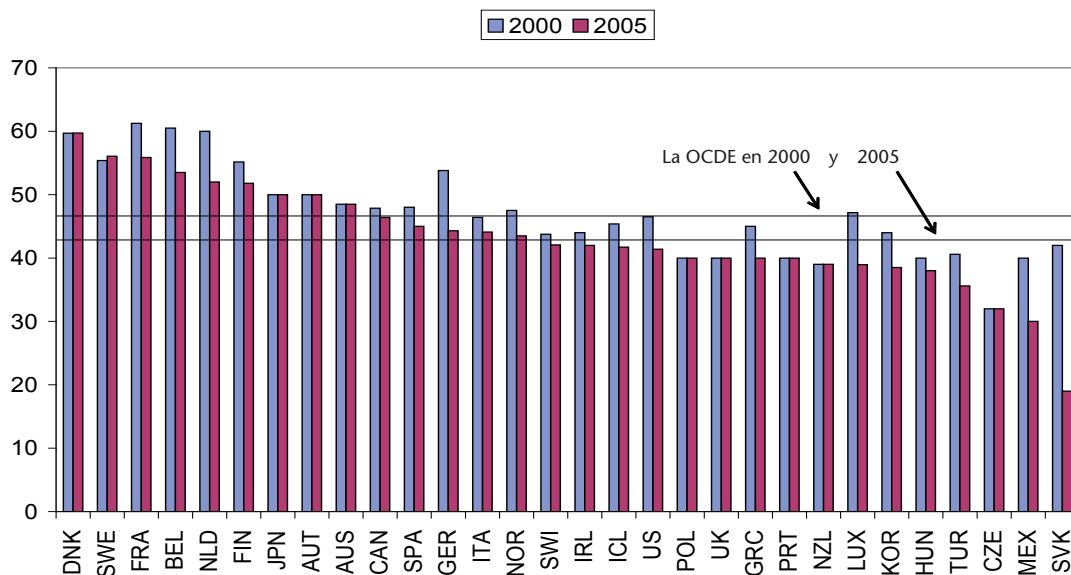
Tasas de impuesto al ingreso personal y empresarial

Uno de los principales factores tras la reducción desde 2000 en la recaudación tributaria como porcentaje del PIB ha sido en descenso de las tasas marginales del impuesto al ingreso de las personas y las empresas. En efecto, todos los países con reducciones de más de dos puntos porcentuales en su razón de impuestos a PIB entre 2000 y 2004 han disminuido de manera importante sus tasas de gravamen, en especial en lo que respecta a los impuestos al ingreso de las personas.

La tendencia hacia la reducción de las tasas comenzó en la mayoría de los países a principios de los años

ochenta, e incluso antes en algunos otros. A fines de los años setenta no era raro observar tasas marginales máximas del impuesto al ingreso de las personas superiores a 70 por ciento. En la actualidad, se ubican a niveles inferiores a 50 por ciento en la mayoría de los países de la Organización. De manera similar, la tendencia hacia la reducción de tasas de impuesto al ingreso de las empresas comenzó con la introducción, por parte de varios países, de reformas tributarias con ampliación de la base y disminución de tasas luego de las reformas que se llevaron a cabo en el Reino Unido y Estados Unidos a mediados de los años ochenta. En muchos países, las más recientes reducciones a las tasas de impuesto al ingreso de las empresas han sido financiadas en parte por ampliaciones de la base. En el área de la OCDE, por su parte, la tasa promedio de impuesto al ingreso de las empresas ha disminuido en más de 5 puntos porcentuales desde 2000.

Gráfica 2. Tasas oficiales máximas de impuesto al ingreso salarial de las personas¹, 2000 y 2005
Promedio de la OCDE en 2000 y 2005



1. La tasa oficial del impuesto al ingreso de las personas relacionado con salarios aplicable en el umbral más alto del ingreso para personas físicas.

Fuente: OCDE (2006b).

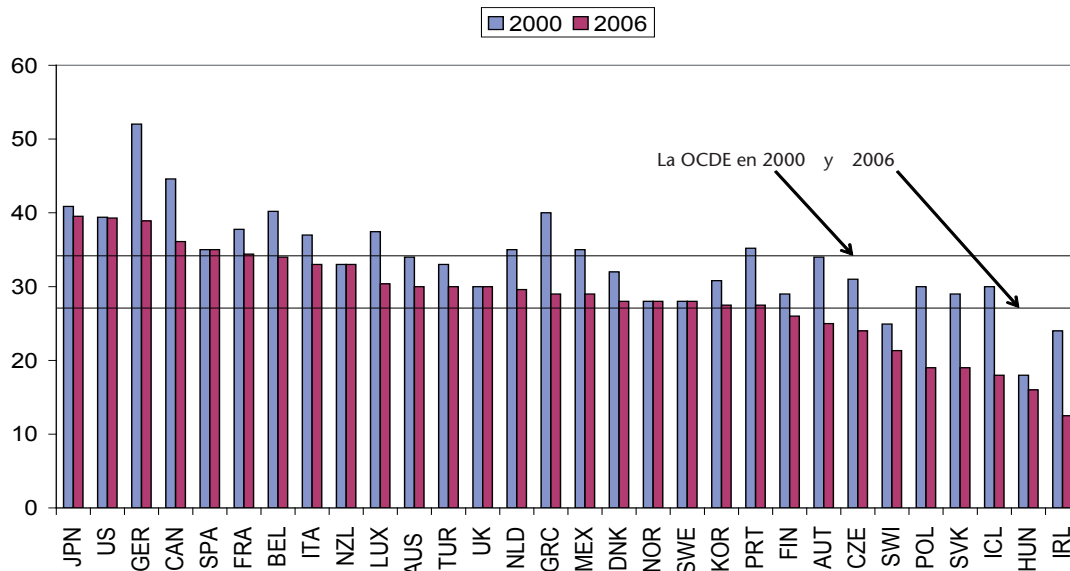
La Gráfica 2 muestra que las tasas oficiales marginales del impuesto al ingreso para personas con altos ingresos por salarios se redujeron entre 2000 y 2005. El promedio no ponderado de la OCDE se redujo en 4 puntos porcentuales y en el mismo monto para los países UE-15. Las tasas se redujeron en más de 3 puntos porcentuales en 14 países y en 5 puntos porcentuales o más en Alemania, Bélgica, Corea, Estados Unidos,

Francia, Grecia, Luxemburgo, México, los Países Bajos, la República Eslovaca y Turquía. Dinamarca (0.01 puntos porcentuales) y Suecia (0.7 puntos porcentuales) son los únicos países en los que la tasa aumentó ligeramente, mientras que en ocho países (Austria, Australia, Japón, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, la República Checa y el Reino Unido) la tasa no cambió entre 2000 y 2005.

El panorama es menos claro, aunque similar, si se compara la discrepancia fiscal que se presenta en la Gráfica 4. En este caso, se miden las tasas impositivas promedio, incluyendo tanto impuestos al ingreso como aportaciones a la seguridad social y tomando en cuenta los créditos fiscales, las reducciones fiscales y los lí-

mites superiores para las aportaciones a la seguridad social. En promedio, entre 2000 y 2005, las discrepancias fiscales que aparecen en la gráfica se redujeron en 0.6 puntos porcentuales en la zona de la OCDE y en 1.2 puntos porcentuales en los UE-15.

Gráfica 3. Tasas de impuesto al ingreso empresarial, 2000 y 2006
Promedio de la OCDE en 2000 y 2006



Datos clasificados con respecto a 2006.
Fuente: OCDE (2006b).

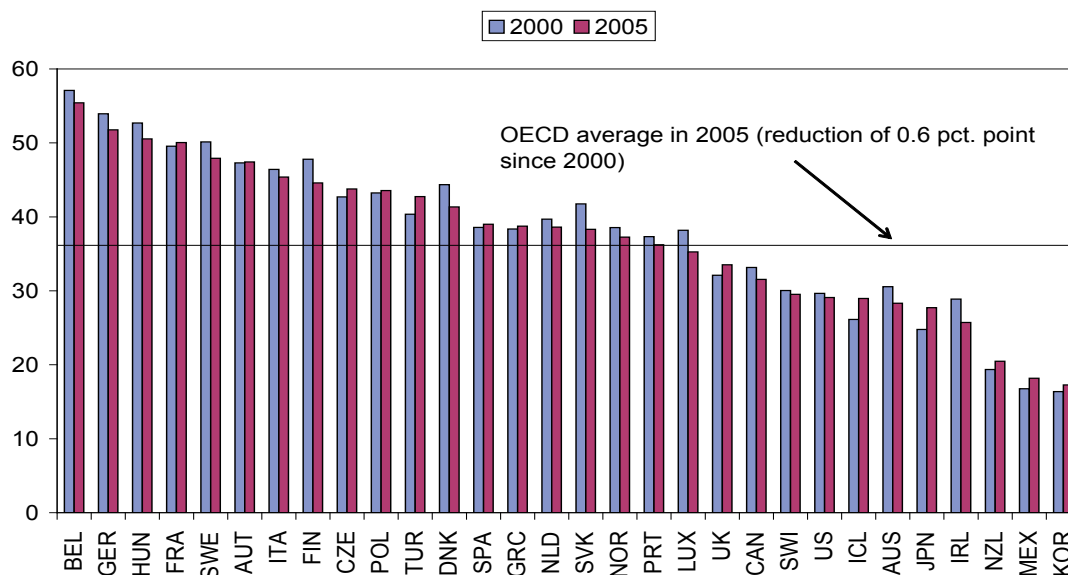
La tendencia general a la reducción de tasas resulta aún más pronunciada con respecto a las tasas corporativas del impuesto al ingreso. En la Gráfica 3 se presentan las tasas oficiales del impuesto sobre el ingreso de las empresas que, como puede observarse, se redujeron en promedio 5.2 puntos porcentuales entre 2000 y 2006, pasando de 33.6 por ciento a 28.4 por ciento. Esta tendencia parece ser generalizada, pues en 25 países se redujeron las tasas y ningún miembro de la Organización la aumentó. En los países del grupo UE-15, el promedio no ponderado de la tasa de impuesto al ingreso de las empresas se redujo en un promedio de 5.4 puntos porcentuales, de 35.1 por ciento a 29.8 por ciento. En el caso específico de Japón, a pesar de reducir su tasa de impuesto al ingreso de las empresas en 2004, continúa presentando la tasa más alta de toda la OCDE para este gravamen desde 2001.

Gravámenes sobre el trabajo

La discrepancia fiscal total en lo correspondiente al trabajo (o la diferencia entre lo que los empleadores deben pagar en salarios y aportaciones a la seguridad social y lo que los empleados obtienen luego de la deducción de impuestos, aportaciones a la seguridad social y cualquier prestación en efectivo que estén calificados para obtener) puede desincentivar el trabajo. En una serie de países han aumentado las aportaciones a la seguridad social, aunque las reducciones en el impuesto al ingreso de las personas han mostrado una reducción gradual en la discrepancia para el país promedio de la OCDE, siendo esta reducción más acelerada para los países de la UE-15.

Gráfica 4. Discrepancia fiscal para personas físicas con remuneración promedio¹, 2000 y 2005

Promedio de la OCDE en 2005 (reducción de 0.6 puntos porcentuales desde 2000)



1. La discrepancia fiscal es la suma del impuesto al ingreso más las aportaciones a la seguridad social que pagan el empleador y el empleado, menos las prestaciones en efectivo como porcentaje del costo total del trabajo (salario bruto más aportaciones a la seguridad social por parte del empleador).

Fuente: OCDE (2005).

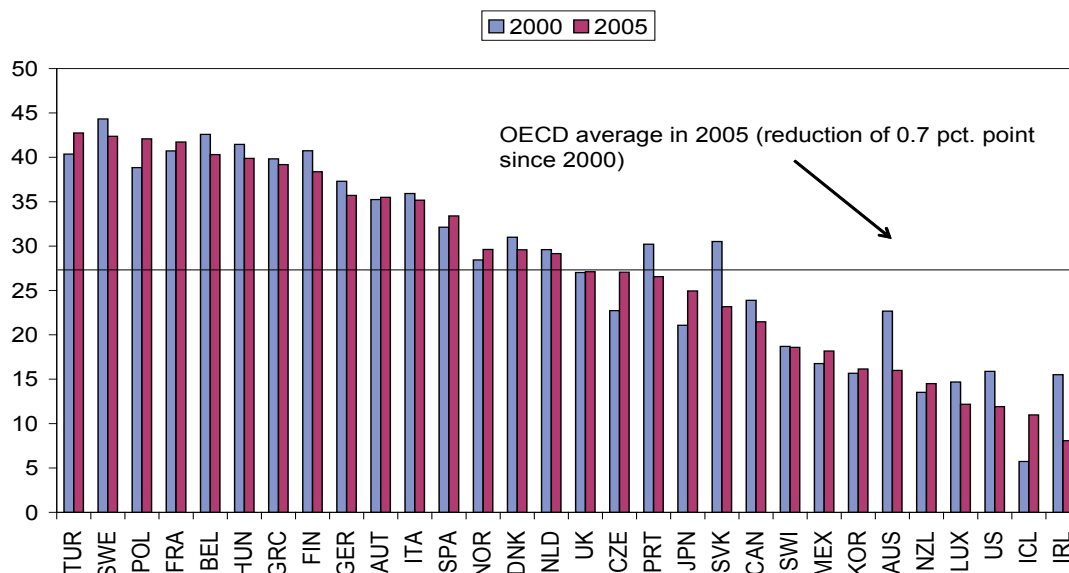
La Gráfica 4 compara la discrepancia fiscal total (impuesto al ingreso más aportaciones a la seguridad social de empleados y empleadores) para un trabajador soltero tomando una remuneración promedio en los países de la OCDE en 2000 y 2005². Desde 2000, el promedio no ponderado para la OCDE ha disminuido en 0.6 puntos porcentuales, mientras que el promedio no ponderado para los países del UE-15 se redujo en 1.2 puntos porcentuales. Esta tasa disminuyó en 17 países de la Organización, con una reducción de 3 puntos porcentuales o más en Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo y la República Eslovaca. En contraste, la discrepancia fiscal aumentó en 13 países de la OCDE, con una reducción de casi 3 puntos porcentuales en Islandia y Japón. Aunque la reducción más significativa se dio en la zona de los UE-15, la tasa promedio en 2005 aún fue 4.8 puntos porcentuales mayor que el promedio de la OCDE y sustancialmente superior a los niveles de Canadá, Estados Unidos y Japón.

La tendencia es similar para las personas físicas, en 67 por ciento y 167 por ciento de la remuneración promedio. Durante el periodo 2000-2005, a 67 por ciento de la remuneración promedio, la discrepancia fiscal se redujo en 1.4 puntos porcentuales en el grupo UE-15 y en

0.5 puntos porcentuales en Estados Unidos, mientras que aumentó 3.1 puntos porcentuales en Japón. El promedio general de la OCDE se redujo en 0.7 puntos porcentuales, con descensos en 19 países e incrementos en 11 más. La discrepancia fiscal en Francia (5.9 puntos porcentuales), Hungría (5.6 puntos porcentuales), la República Eslovaca (5.3 puntos porcentuales) y Finlandia (3.5 puntos porcentuales) se redujo más de 3 puntos porcentuales, mientras que aumentó en Islandia (3.9 puntos porcentuales), México y Japón (3.1 puntos porcentuales). Al nivel de 167 por ciento de la remuneración promedio se observó una reducción media de 0.3 puntos porcentuales en la discrepancia fiscal de la OCDE y de 0.7 puntos porcentuales en la de los países del UE-15. Sin embargo, la discrepancia fiscal en 2005 para los UE-15 aún resultó sustancialmente mayor que en Canadá, Estados Unidos y Japón a estos niveles de ingreso. La reducción fue de 3 puntos porcentuales o más en la República Eslovaca (4.8 puntos porcentuales), Luxemburgo (3.5 puntos porcentuales) Irlanda (3.2 puntos porcentuales) y Finlandia (3 puntos porcentuales), mientras que aumentó más de 3 puntos porcentuales en Grecia (5.2 puntos porcentuales) y Turquía (9.5 puntos porcentuales).

Gráfica 5. Discrepancia fiscal en familias de un solo receptor de remuneración con dos hijos y remuneración promedio¹, 2000 y 2005

Promedio de la OCDE en 2005 (reducción de 0.7 puntos porcentuales desde 2000)



1. La discrepancia fiscal es la suma del impuesto al ingreso más las aportaciones a la seguridad social que pagan el empleador y el empleado, menos las prestaciones en efectivo como porcentaje del costo total del trabajo (salario bruto más aportaciones a la seguridad social por parte del empleador).

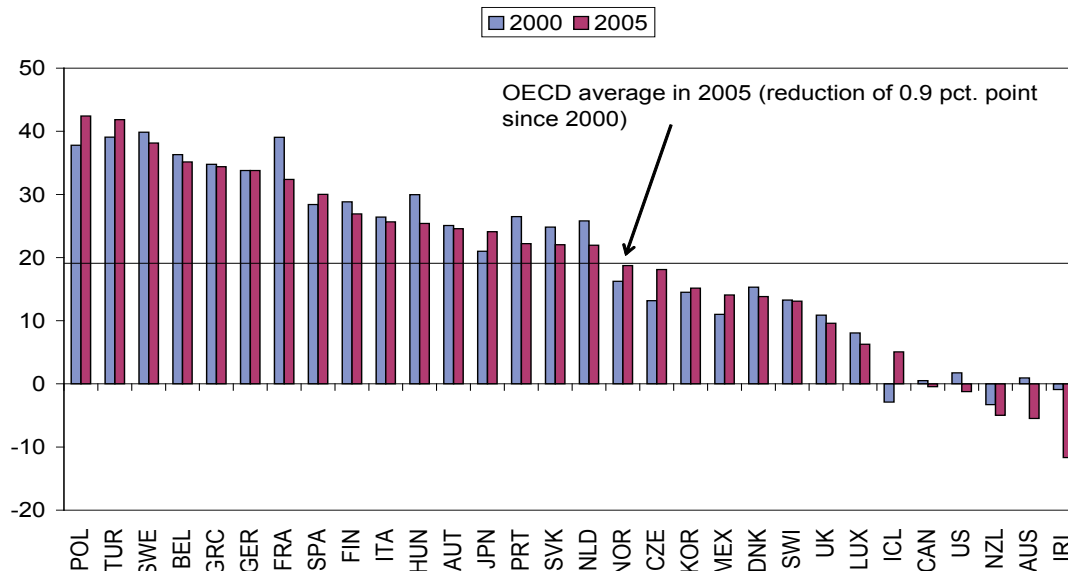
Fuente: OCDE (2005).

Los cálculos tributarios también toman en cuenta las prestaciones en efectivo y los créditos fiscales para familias e hijos, con lo que captarán el efecto del uso creciente del sistema tributario como vehículo para proporcionar beneficios sociales en muchos países. La Gráfica 5 ilustra el desarrollo de la discrepancia fiscal, incluyendo el impuesto al ingreso y las aportaciones de empleados y empleadores a la seguridad social y sin considerar las prestaciones en efectivo para una pareja casada de la que un miembro es el generador de ingresos y dos hijos. La gráfica muestra que la discrepancia se redujo, en promedio, 0.7 puntos porcentuales entre 2000 y 2005, desde un nivel de 28.4 por ciento. Aunque

la reducción del promedio no ponderado del grupo de países UE-15 fue mayor que la registrada en la OCDE (1.5 puntos porcentuales), la discrepancia fiscal de 2005 se ubicó 3.9 puntos porcentuales sobre el promedio de la OCDE. Para este tipo de familia, la discrepancia fiscal se redujo 4 puntos porcentuales o más en Irlanda (7.4 puntos porcentuales), la República Eslovaca (7.3 puntos porcentuales), Australia (6.7 puntos porcentuales) y Estados Unidos (4 puntos porcentuales). En contraste, la discrepancia fiscal aumentó 4 puntos porcentuales o más en Islandia (5.2 puntos porcentuales), la República Checa (4.3 puntos porcentuales) y Japón (3.9 puntos porcentuales).

**Gráfica 6. Discrepancia fiscal para padres solteros con dos hijos y 67 por ciento de remuneración promedio¹
2000 y 2005**

Promedio de la OCDE en 2005 (reducción de 0.9 puntos porcentuales desde 2000)



1. La discrepancia fiscal es la suma del impuesto al ingreso más las aportaciones a la seguridad social que pagan el empleador y el empleado, menos las prestaciones en efectivo como porcentaje del costo total del trabajo (salario bruto más aportaciones a la seguridad social por parte del empleador).

Fuente: OCDE (2005).

La Gráfica 6 muestra una evolución similar de la discrepancia fiscal para un padre de familia soltero con dos hijos que obtiene 67 por ciento de la remuneración promedio. La discrepancia fiscal para este tipo de familia se redujo, en promedio, 0.9 puntos porcentuales, de 19.9 por ciento en 2000 a 19 por ciento en 2005, dentro del área de la OCDE. La reducción fue particularmente notoria en Irlanda, donde la discrepancia fiscal cayó 10.8 puntos porcentuales (de -0.9 por ciento en 2000 a -11.7 por ciento en 2005). Las reducciones también resultaron significativas en Francia (6.7 puntos porcentuales) y Australia (6.4 puntos porcentuales). En 2005, cinco países de la OCDE —Australia, Canadá, Estados Unidos, Irlanda y Nueva Zelanda— mostraron una discrepancia fiscal negativa para este tipo de familia, como reflejo del hecho de que las prestaciones en efectivo excedieron el impuesto al ingreso y el pago de aportaciones a la seguridad social. La discrepancia fiscal para este tipo de familia se redujo de forma significativa también en el grupo de la UE-15, a un nivel menor a un punto porcentual superior al promedio no ponderado de la OCDE en 2005. En Japón, la discrepancia fiscal aumentó en 3.1 puntos porcentuales, a un nivel muy superior (5 puntos porcentuales) al promedio de la OCDE. En tres países —Islandia (8 puntos porcentuales), la República

Checa (4.9 puntos porcentuales) y Polonia (4.6 puntos porcentuales)— se registraron incrementos de más de 4 puntos porcentuales.

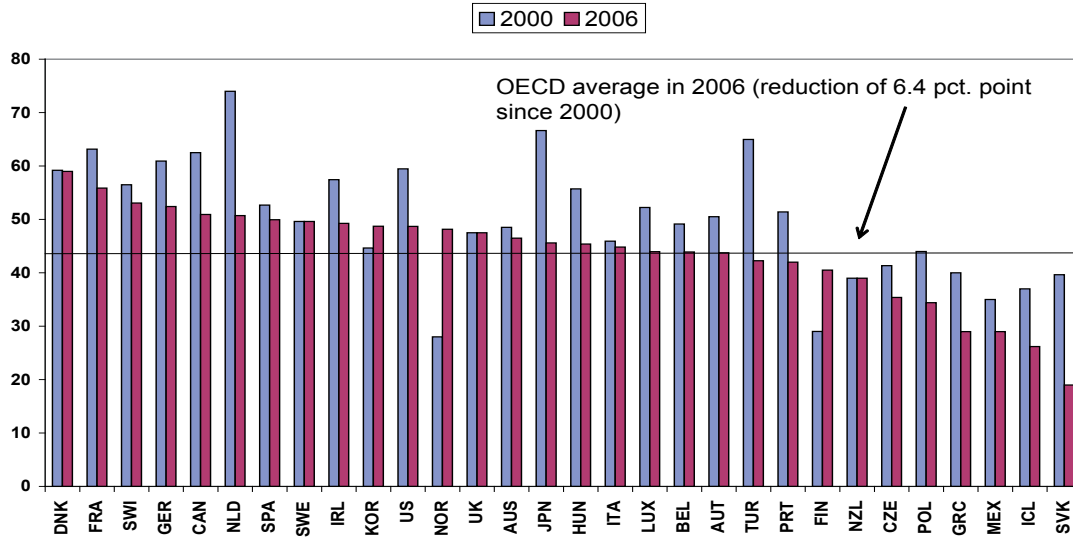
Dividendos

La tasa de gravamen para los dividendos ha sido objeto de interés durante los últimos años, dado el enfoque de política sobre las ventajas, desventajas y los métodos relevantes para integrar los niveles de gravamen empresarial y personal del ingreso distribuido. En la Gráfica 7 se presentan las tasas marginales máximas para el reparto de utilidades de fuentes nacionales a un accionista individual residente, tomando en cuenta el hecho de que normalmente las utilidades se gravan a nivel corporativo y de nuevo cuando se reparten como dividendos (aunque la doble imposición podría reducirse mediante la introducción de sistemas de imputación, créditos fiscales o tasas reducidas para los dividendos). Las cifras muestran que, en promedio, la tasa marginal máxima para los dividendos en los países de la OCDE se redujo 6.4 puntos porcentuales entre 2000 y 2006, de 50.2 por ciento a 43.8 por ciento. Para el grupo de países UE-15, el promedio no ponderado se redujo 5.4 puntos

porcentuales, de 52.2 por ciento a 46.8 por ciento. En Estados Unidos, la reducción de la tasa impositiva efectiva fue de 10.8 puntos porcentuales, como resultado de

la reciente introducción de una tasa reducida para los dividendos a nivel personal.

Gráfica 7. Tasas generales oficiales para ingresos por dividendos¹, 2000 y 2006
Promedio de la OCDE en 2006 (reducción de 6.4 puntos porcentuales desde 2000)



1. Esta tasa impositiva es la tasa marginal máxima general (empresarial más personal) sobre repartos de utilidades de fuentes nacionales a un accionista individual residente, tomando en cuenta los sistemas de imputación, créditos fiscales para dividendos, etcétera.

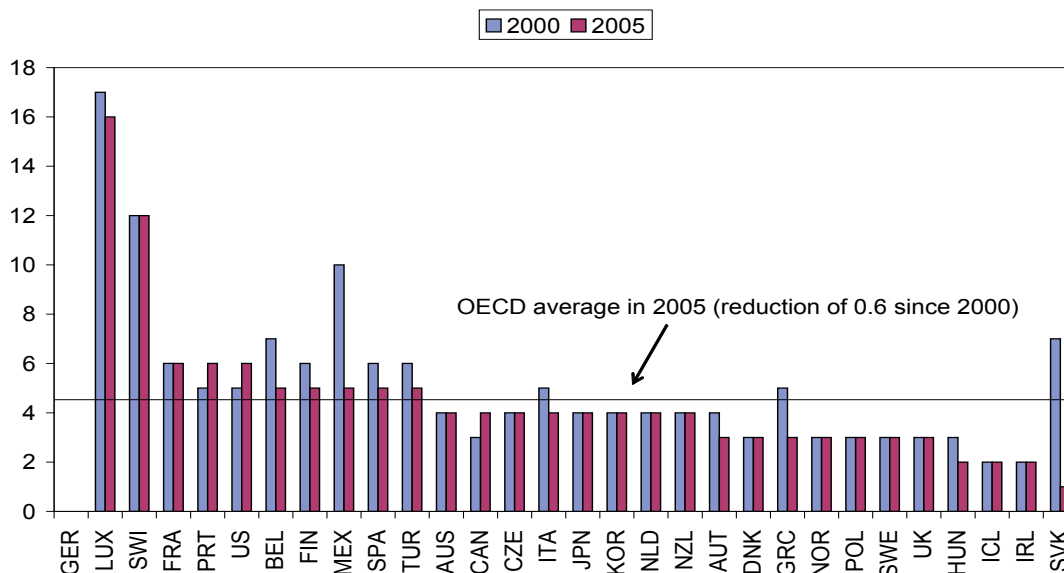
Fuente: OCDE (2006b).

Las reducciones a la tasa impositiva efectiva para dividendo reflejan la disminución de las tasas de impuesto sobre el ingreso de las empresas, las tasas del impuesto sobre el ingreso para dividendos, o ambas. De este modo, la tendencia observada recientemente se aleja de los sistemas de imputación total vigentes en muchos regímenes tributarios europeos, donde, a nivel de personas físicas, los ingresos por dividendos se gravan a tasas menores. En Alemania se puso en marcha el llamado sistema de medio ingreso en 2002, de acuerdo con el que 50 por ciento de los dividendos se gravan como ingreso personal. En varios otros países como Finlandia, Francia, Italia, Portugal y Turquía, está en marcha el proceso de introducción de sistemas similares.

Otros aspectos de la tributación sobre el ingreso de las personas

En la Gráfica 2 se ilustra la tasa de impuesto al ingreso de las personas para quienes tienen salarios altos. En muchos países de la OCDE es también la tasa máxima del impuesto al ingreso de las personas por entradas de capital. Sin embargo, la mayoría de los países de la Organización, aplican tasas más bajas para ciertos tipos de ingresos de capital (como dividendos y ganancias de capital) que la tasa general. Además, algunos países aplican una tasa general de impuesto al ingreso de las personas más baja para el ingreso de capital que para el salarial, mientras que varios países europeos también aplican una tasa constante al ingreso de capital que resulta más baja que la tasa máxima para el ingreso salarial. Por ende, no puede utilizarse la Gráfica 2 para comparar la imposición del ingreso de capital a nivel personal entre países.

Gráfica 8. Número de intervalos en la imposición del ingreso salarial, 2000 y 2005
 Promedio de la OCDE en 2005 (reducción de 0.6 puntos porcentuales desde 2000)



Fuente: OCDE (2006b) y OCDE (2005).

En la Gráfica 8 se ilustra otra característica más de los sistemas de gravamen del ingreso de las personas en la que los países difieren de manera sustancial, que es el número de intervalos para gravar el ingreso salarial. El número de intervalos en el sistema del impuesto personal sobre el ingreso varía desde una sola tasa positiva en la República Eslovaca hasta 16 en Luxemburgo. La mayoría de los países aplican un sistema lineal basado en segmentos, mientras que Alemania es el único país que tiene un sistema basado en una fórmula, de acuerdo con la que la tasa marginal aumenta de forma continua entre una tasa mínima y una máxima. Entre

2000 y 2005, once países (Austria, Bélgica, España, Finlandia, Grecia, Hungría, Italia, Luxemburgo, México, la República Eslovaca y Turquía), redujeron el número de intervalos tributarios, mientras que en Canadá, Estados Unidos y Portugal se observó un aumento de segmentos. La República Eslovaca fue el primer país de la OCDE en introducir, desde 2004, una sola tasa positiva para todo el ingreso personal (y empresarial) superior a un umbral básico.³ Por su parte, el gobierno polaco anunció recientemente su intención de introducir un sistema similar a partir de 2008.

Cuadro 2. Tasas marginales efectivas en los umbrales de las aportaciones a la seguridad social e impuesto al ingreso personas físicas, 2003

	Aportaciones a la seguridad social		Impuesto al ingreso		
	Umbral como porcentaje de la remuneración promedio	ASS-TME ¹	Umbral como porcentaje de la remuneración promedio	TME del impuesto al ingreso	TME total ²
[Australia]	n.d.	n.d.	2.7	17.0	17.0
Austria	17.8	18.1	54.0	21.1	39.2
Bélgica	0.0	13.1	29.5	20.9	34.0
Canadá	0.0	2.1	20.6	16.9	23.9
República Checa	0.0	12.5	19.7	13.1	25.6
Dinamarca ³	0.0	8.0	15.2	30.3	38.3
Finlandia	0.0	4.8	7.5	20.6	27.1
Francia ⁴	0.0	13.6	0.0	7.6	21.2
Alemania ⁵	14.2	38.1	31.2	15.8	36.8
Grecia	0.0	15.9	99.9	12.6	28.5
Hungría	0.0	12.5	51.9	17.9	30.4
Islandia	31.0	0.0	32.3	37.0	37.0
Irlanda	55.4	4.0	43.1	20.0	20.0
Italia ⁶	0.0	9.2	0.0	0.8	10.0
Japón	0.0	11.6	26.4	3.8	15.3
Corea	0.0	4.5	44.5	2.4	6.9
Luxemburgo	0.0	12.9	42.1	7.1	21.0
México ⁷	0.0	1.3	86.2	13.0	15.5
Países Bajos	0.0	1.7	16.7	1.7	35.0
Nueva Zelanda	n.d.	n.d.	11.7	15.0	15.0
Noruega ⁵	7.5	25.0	20.6	28.0	35.8
Polonia	0.0	25.0	32.4	9.1	34.2
Portugal	0.0	11.0	56.1	12.0	23.0
República Eslovaca	0.0	12.8	29.6	8.7	21.5
España	0.0	7.0	43.4	14.0	20.0
Suecia	6.6	7.0	7.7	25.4	32.4
Suiza	0.0	11.3	14.8	3.9	15.2
Turquía ⁸	0.0	15.0	0.0	0.6	15.6
Reino Unido	22.8	11.0	44.1	59.0	70.0
Estados Unidos	0.0	7.7	19.2	82.6	90.4
OCDE —promedio no ponderado	5.5	11.3	30.1	17.1	28.5
OCDE - mediana	0.0	11.2	28.0	13.6	24.8

- 1) La ASS-TME es la tasa marginal efectiva de las aportaciones a la seguridad social en el umbral de pago de las aportaciones mismas.
 - 2) La TME para el impuesto al ingreso es la tasa marginal efectiva sobre el ingreso, mientras que la TME total también incluye la TME de las aportaciones a la seguridad social en el umbral de pago del impuesto al ingreso.
 - 3) El umbral del ingreso y la TME son el punto de partida para el pago de impuesto al ingreso local y estatal, que resulta ligeramente más alto que el umbral para el pago del impuesto central.
 - 4) El umbral de ingreso y la TME total incluyen la Contribución Social General (CSG) y la Contribución para la reducción de la deuda de las instituciones de seguridad social (CRDS) de Francia.
 - 5) Los niveles altos de ASS TME en el umbral se deben al hecho de que las aportaciones a la seguridad social superiores al umbral se asimilan de forma gradual a las tasas oficiales, que son 7.8 por ciento en Noruega y 21.05 por ciento en Alemania.
 - 6) El umbral del ingreso y las TME son para impuestos locales y estatales. Ambas son mayores para el impuesto central.
 - 7) La tasa es 2.45 por ciento para ganancias superiores a cerca de tres veces el salario mínimo federal.
 - 8) El umbral de ingreso y la TME total incluyen el derecho de timbre.
- Fuente: OCDE (2003).

Los datos muestran que desde 1985 se registra un crecimiento real en los umbrales de pago de impuesto al ingreso —ajustados por el ICP— en 14 de los 23 países para los que se dispone de resultados comparables y en más de 40 por ciento en diez países, mientras que se redujeron en siete países.⁴ Las tasas oficiales en el umbral se redujeron en 13 de los 23 países y aumentaron en 9 más. Los datos también muestran que los sistemas de tributación y prestaciones en la mayoría de los países de la OCDE otorgaban umbrales de ingreso más altos a familias con hijos que a aquellas sin hijos y, en menor medida, otorgaba a las familias (con o sin hijos) umbrales más altos que a las personas solteras.

El Cuadro 2 ofrece información sobre los umbrales y las tasas marginales efectivas correspondientes para las contribuciones a la seguridad social y el impuesto

al ingreso de las personas para individuos solteros. El cuadro muestra que los umbrales de pago del impuesto al ingreso son, en general, mucho más altos que los establecidos para el pago de aportaciones a la seguridad social. De hecho, 21 de los 28 países de la OCDE que recaudan aportaciones a la seguridad social no establecen umbrales para alguno o todos los elementos de estas contribuciones. Esto significa que se deberá ser prudente al comparar umbrales de ingreso entre países, pues pueden presentarse grandes diferencias en su dependencia de las aportaciones a la seguridad social. Otra razón para la cautela al interpretar resultados es la inclusión de todo tipo de impuesto al ingreso, lo que implica que algunos países aparecerán como si establecieran un umbral de cero para el impuesto al ingreso incluso si sólo se aplica esta regla a un elemento (menor) del sistema tributario sobre el ingreso.

Recuadro 1. Principales características del IVA

Las características clave para el IVA residen en que es un impuesto de base amplia que se recauda en diversas etapas de la producción y que, lo que resulta crucial, acredita el gravamen de los insumos contra el impuesto sobre lo producido. Esto significa que, aunque se requiere que los vendedores cobren el impuesto sobre todo aquello que venden, también pueden acreditar los impuestos que les han sido cobrados sobre sus insumos. La ventaja de este sistema es que se garantiza la recaudación al recolectarla a lo largo de todo el proceso de producción (a diferencia de un impuesto sobre las ventas al menudeo), pero sin distorsionar las decisiones de producción (como sí lo hace un impuesto sobre el volumen de ventas).

Por ejemplo, supóngase que la empresa A vende su producción (que no utilizó insumos) a US\$100 (excluyendo impuestos) a la empresa B, que a su vez vende su producción a los consumidores finales en US\$400 (de nuevo sin considerar impuestos). Supóngase ahora que existe un IVA con tasa de 10 por ciento. La empresa A cobrará a B US\$110, pagando US\$10 al gobierno por concepto de impuestos. Por su parte, la empresa B cobrará al consumidor final US\$440, pagando US\$30 de impuesto, que se desglosa en US\$40 del impuesto al producto menos un crédito por los US\$10 de impuesto que se cobraron sobre los insumos. Así, el gobierno recauda un total de US\$40. En términos de impacto económico, el impuesto equivale a un gravamen de 10 por ciento sobre las ventas finales (la empresa B no tiene incentivo tributario a cambiar sus métodos de producción o a fusionarse con A), pero el método de recaudación es más eficaz en función de asegurar el ingreso.

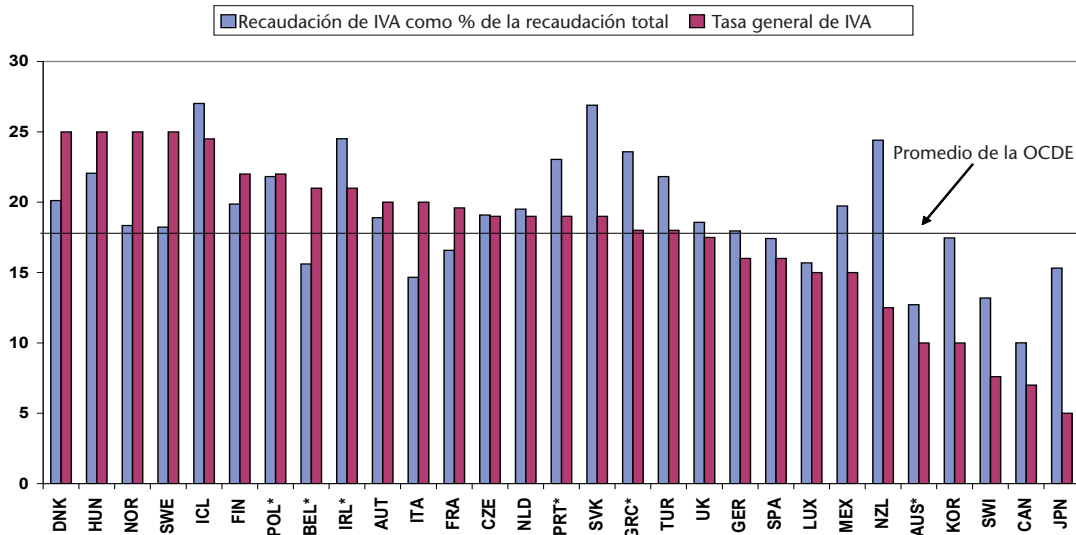
Por otro lado, la tasa cero se refiere a una situación en la que se aplica precisamente esta tasa a las ventas, aunque aún es posible acreditar el impuesto que se paga por los insumos. En el caso en el que una empresa recibe el reembolso total de los impuestos que pagó sobre sus insumos, se libera por completo el impuesto en toda la cadena productiva. En cuanto a un IVA diseñado para gravar únicamente el consumo interno, las exportaciones están sujetas a una tasa de cero, lo que significa que dejan el país libres de cualquier IVA interno. Este principio de destino es la norma internacional con respecto a los impuestos indirectos, de manera que el impuesto total pagado por un bien está determinado por la tasa de IVA que se cobra en la jurisdicción de venta final y el ingreso que se asigna a la misma. La alternativa a la tributación basada en el destino es la que se basa en el origen del bien, de acuerdo con la que el impuesto se paga a la tasa del país o países en los que se produce el bien, en lugar de donde es consumido.

El concepto de exención es muy diferente del de la tasa cero pues, en este caso, aunque no se cobra impuesto sobre la producción, tampoco se puede acreditar el gravamen pagado en los insumos. De esta manera, no existe reembolso alguno. Por ende, debido a que el impuesto pagado en las etapas intermedias de la producción no es recuperable, las decisiones en este sentido podrían verse afectadas por el IVA.

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es en la actualidad el mecanismo de recaudación de impuesto al consumo más generalizado en el mundo. Desde la exitosa adopción del Impuesto sobre Bienes y Servicios (*Goods and Services Tax, GST*) en Australia (el equivalente al IVA) en julio de 2000, todos los países de la OCDE —a excepción de Estados Unidos— operan sistemas de IVA en la actualidad. La Gráfica 9 muestra el intervalo de tasas generales, que va de 5 por ciento en Japón hasta 25 por ciento en Dinamarca, Hungría, Noruega y Suecia. De la misma forma, de la Gráfica 9 se desprende que el IVA se ha convertido en un aporte significativo a la recaudación tributaria total en muchos

países de la Organización. La participación promedio de los impuestos al valor agregado como porcentaje de los ingresos totales alcanzó cerca de 19.1 por ciento en 2005, mientras que los ingresos obtenidos por los impuestos sobre las ventas en Estados Unidos alcanzaron cerca de 2.2 por ciento de la recaudación tributaria total. La tendencia hacia la aplicación de impuestos generales al consumo en combinación con un reducción en la recaudación de impuestos sobre consumos específicos ha sido clara. La participación general de los impuestos generales al consumo en la recaudación tributaria total ha permanecido estable durante los últimos años, aunque ha aumentado si se le compara con la situación imperante a mediados de los años setenta.

Gráfica 9. Tasas generales del Impuesto al Valor Agregado y su participación en la recaudación tributaria total, 2005¹



1. 2004 Ingresos de 2004 para los países marcados con *. Clasificados por tasas generales de IVA. Fuente: OCDE (2006a, 2006b).

El IVA se creó en un inicio para cumplir los crecientes requerimientos de ingresos que no podían ser satisfechos con los impuestos existentes sobre el volumen de ventas, cuya estructura en cascada podía generar serias distorsiones sobre las decisiones económicas.⁶ La adopción del IVA, que comenzó en Francia —en varias etapas que comenzaron en 1948— se dio lentamente, aunque el ritmo se aceleró más tarde. Por otro lado, la adopción del IVA como requisito para ingresar a la Unión Europea —donde uno de los principales atractivos del impuesto residía en su capacidad de eliminar la imposición indirecta (o subsidio) de las exportaciones de manera transparente— motivó

su expansión a los países desarrollados de la región (incluyendo a países no miembros de la UE, como Noruega y Suiza y, recientemente, a diez países de nuevo ingreso).

Existe una diversidad considerable en la estructura de los sistemas de IVA vigentes. Por ejemplo, la tasa general de IVA es más alta en Europa occidental y en las economías en transición que en otras partes del mundo, y más baja en Asia. Asimismo, Europa occidental tiene los sistemas de IVA más complejos en términos del número de tasas. En análisis adicionales se ha señalado que los países que han puesto en marcha un sistema de IVA son, en términos relativos, más desarrollados y

presentan una proporción más alta de comercio internacional con respecto al PIB.

Existe un consenso amplio en cuanto a que los costos de recaudación son significativamente menores en los casos en los que el IVA tiene una estructura simplificada⁷, con una sola tasa y un umbral alto, lo que lleva a costos más bajos en términos relativos. Sin embargo, debido a que los costos de cumplimiento son en buena medida independientes del monto a pagar del impuesto, inciden de forma más intensa sobre los pequeños comerciantes. Esto queda corroborado en un Docu-

mento de Trabajo del Personal de la Comisión Europea, que indica la presencia de diferencias significativas en costos para las empresas pequeñas y medianas (2.6 por ciento de las ventas) y para las grandes (0.02 por ciento de las ventas) (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004). La evidencia para los países de la OCDE sugiere que el IVA es menos costoso que el impuesto al ingreso. Sin embargo, la pregunta más relevante sería si es más o menos costoso que las formas alternativas de impuesto sobre las ventas y, en particular, que los impuestos que sustituyó.

Cuadro 3. Recaudación de los principales impuestos como porcentaje de la recaudación total, 2005¹

	Ingreso personal ²	Ingreso empresarial ²	Seguridad social y otros impuestos sobre nómina	Propiedad	Bienes y servicios	De los cuales: Consumo general
Australia	40.2	18.2	4.4	8.7	28.5	13.1
Austria	22.1	5.4	40.6	1.3	28.4	18.9
Bélgica	30.3	8.9	30.7	3.7	25.3	0.0
Canadá	36.1	10.5	16.6	10.0	25.3	14.9
República Checa	12.4	12.0	42.7	1.2	31.1	19.1
Dinamarca	49.2	7.3	2.6	3.8	32.6	20.1
Finlandia	30.7	7.6	27.2	2.7	31.4	19.9
Francia ³	17.2	6.3	39.6	7.8	25.5	16.6
Alemania	23.0	5.2	39.9	2.5	29.0	18.0
Grecia	13.8	9.4	34.7	4.4	37.1	23.7
Hungría	18.1	5.8	33.7	2.3	39.2	22.1
Islandia	34.8	5.6	8.0	6.0	40.4	27.0
Irlanda	27.3	11.3	14.8	7.7	38.6	0.0
Italia	25.6	6.9	30.8	5.0	26.4	14.7
Japón	28.4	24.4	37.7	15.5	31.3	15.3
Corea	13.3	16.0	21.2	11.9	34.3	17.5
Luxemburgo	19.1	14.6	28.3	8.5	29.2	15.7
México ⁴	16.1	0.0	58.4	19.7
Países Bajos	18.0	9.8	33.9	5.3	31.7	19.5
Nueva Zelanda	41.2	15.4	0.0	5.3	33.0	24.4
Noruega	20.9	28.3	20.1	2.5	28.2	18.4
Polonia	12.0	5.8	41.6	3.8	36.0	21.8
Portugal	15.9	8.3	31.8	4.6	38.6	23.0
República Eslovaca	8.8	8.3	37.3	1.8	42.5	26.9
España	18.0	10.8	33.6	8.5	27.5	17.4
Suecia	30.8	7.3	32.6	2.9	25.9	18.2
Suiza	36.2	8.4	23.6	8.5	23.3	13.2
Turquía	14.7	7.1	22.4	3.3	49.3	21.8
Reino Unido	29.2	9.3	18.9	11.9	30.3	18.6
Estados Unidos	35.8	10.9	24.7	11.3	17.2	8.1
Total de la OCDE (no ponderado)	24.9	9.3	27.0	5.6	32.1	18.9
UE-15 (no ponderado)	24.7	8.6	29.3	5.4	30.5	16.3

1. Los renglones no suman 100 debido a la omisión de algunos impuestos menores. Los impuestos generales al consumo (principalmente el IVA), son una subcategoría de los impuestos sobre bienes y servicios.

2. El desglose del impuesto al ingreso en personal y empresarial no es comparable entre países.

3. La recaudación tributaria total excluye los montos de transferencias de capital, que se asignaron entre columnas en proporción con la recaudación reportada.

4. No existen datos para el impuesto sobre el ingreso de las personas o las empresas.

No todos los países presentan cifras de recaudación tributaria para 2005.

Fuente: OCDE (2006a).

TEMAS SELECTOS EN LA REFORMA TRIBUTARIA BÁSICA

Mientras que la sección previa se concentró en las tendencias generales de la reforma tributaria, resulta importante reconocer las diferencias sustanciales entre países en términos de las políticas seguidas en este sentido, así como el enfoque central de sus reformas. Así, se observan amplias diferencias en las razones de impuestos a PIB y en las tasas impositivas, al igual que en las características de diseño de impuestos específicos. En esta sección se analizarán algunos de los temas más importantes que han dominado el debate de la reforma tributaria durante los últimos 20 años. Sin embargo, por razones de espacio, esta sección sólo incluye algunos ejemplos selectos.

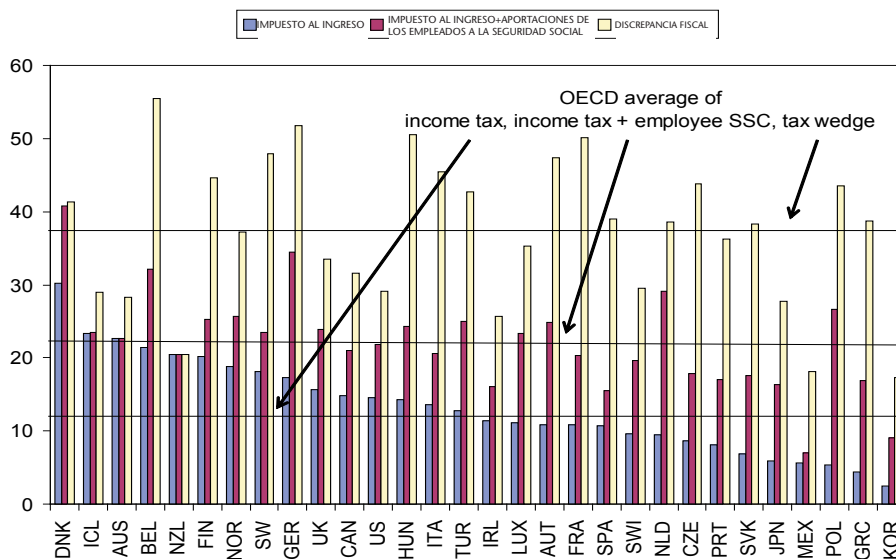
La selección de estructuras impositivas

Una de las principales decisiones que enfrentan los gobiernos en cuanto al diseño del sistema tributario se relaciona con el nivel de dependencia que debe establecerse para cada una de las posibles fuentes de ingreso. Algunos países deciden aplicar un número limitado de impuestos, mientras que otros cuentan con una gama muy amplia de fuentes tributarias. Algunos recurren

sobre todo a los impuestos al consumo, mientras que otros a los gravámenes sobre el ingreso y el capital. En algunos países más, las aportaciones a la seguridad social son la principal fuente de ingreso. No obstante, como se desprende del Cuadro 3^o, los promedios de la OCDE muestran que el grueso del ingreso tributario, es decir, más de 90 por ciento, se origina en tres fuentes: impuestos al ingreso, impuestos sobre bienes y servicios y aportaciones a la seguridad social (otros impuestos sobre la nómina son nulos o muy reducidos en la mayoría de los países). En contraste con la Unión Europea, que recurre más en términos relativos a las contribuciones a la seguridad social, Estados Unidos recauda más en impuestos al ingreso de las personas y a la propiedad, pero menos en impuestos al consumo. Japón presenta una situación similar a la de Estados Unidos en términos de la baja proporción de impuestos al consumo, pero recauda mucho menos en impuesto al ingreso de las personas, compensándolo con mayores niveles de impuesto al ingreso de las empresas y aportaciones a la seguridad social. También se observan diferencias sustanciales entre países en la proporción de los impuestos sobre la propiedad que, en general, son más bajos en Europa continental que en otras regiones del mundo. Las diferencias entre países se deben en parte a los cambios en las estructuras económicas, es decir, a los ciclos de negocios y la tasa de inflación.

Gráfica 10. Impuesto al ingreso y aportaciones a la seguridad social^{1,2}, 2005

ImPromedio de la OCDE para el Impuesto al ingreso, Impuesto al ingreso + aportaciones a la seguridad social de los empleados y discrepancia fiscal



1. Persona soltera con remuneración promedio del trabajador promedio.

2. Las tasas impositivas se miden como porcentaje del costo total del trabajo (salario bruto más aportaciones del empleado a la seguridad social).

Clasificado por discrepancia fiscal del impuesto al ingreso.

Fuente: OCDE (2005).

La Gráfica 10 ilustra la diferencia entre los países de la OCDE en su dependencia del impuesto al ingreso y las aportaciones a la seguridad social en la tributación relacionada con el ingreso laboral, mostrando diferencias notables en el nivel de impuestos sobre el ingreso de las personas para un individuo que recibe la remuneración promedio, que va desde menos de 5 por ciento en dos países de la OCDE (Corea y Grecia) hasta más de 30 por ciento en Dinamarca. Los países también difieren en términos de su dependencia de las aportaciones a la seguridad social, desde Nueva Zelanda, que no recauda este tipo de aportaciones hasta varios países donde la porción principal de la discrepancia fiscal sobre el trabajo está representada por las aportaciones a la seguridad social. Corea y Japón presentan discrepancias fiscales bajas y mucho menores que el promedio de la OCDE.

Otra posible explicación de las diferencias puede encontrarse comparando la Gráfica 2 con la Gráfica 4 (Sección 2). Esta última gráfica compara la imposición promedio del ingreso laboral en diversos países y con el promedio global de la OCDE, mientras que la primera presenta información acerca de las tasas marginales máximas. A partir de estas gráficas resulta claro que, incluso si la tasa marginal máxima se acerca al promedio de la OCDE, la tasa promedio podría ser mucho menor que el promedio global de la OCDE. Un ejemplo de ello está ilustrado por Estados Unidos, donde la tasa base está definida de manera más estrecha que en muchos otros países de la OCDE, probablemente como resultado, sobre todo, de un uso más extenso de los créditos fiscales y de privilegios tributarios especiales. Es probable que esta sea la explicación principal para observar una participación relativamente baja del ingreso corporativo en Estados Unidos, según lo que se presenta en el Cuadro 3, incluso aunque las tasas oficiales para este impuesto son superiores al promedio de la OCDE, como se desprende de la Gráfica 3.

Conceptos básicos para gravar el ingreso personal: principales opciones para los gobiernos

Buena parte del debate de las reformas tributarias durante la última década se ha centrado en cuál debería ser el enfoque básico para gravar el ingreso personal. Los gobiernos pueden elegir entre tres principales tipos de sistema de imposición al ingreso de las personas:

- *Impuesto global sobre el ingreso.* Se agrega el ingreso neto de todas las fuentes (ingreso de capital, trabajo y otros, restando todas las deducciones) gravando los montos que excedan un umbral básico de acuerdo con una escala de tasas progresivas. Esto implica que el ingreso salarial y de capital se grava

a las mismas tasas y que el valor de las reducciones fiscales aumenta con el ingreso.

- *Impuesto dual al ingreso.* Este gravamen combina una tasa constante sobre el ingreso neto global que exceda un umbral básico, con el gravamen adicional del ingreso bruto del trabajo y las pensiones más allá de cierto límite. Esto implica que el ingreso laboral se grava a tasas mayores que el ingreso de capital y que el valor de las reducciones fiscales es independiente del nivel de ingreso.
- *Impuesto constante al ingreso.* Se grava el ingreso global neto a partir del umbral básico a una sola tasa positiva. Esto implica que el ingreso salarial y de capital se gravan a la misma tasa y que el valor de las reducciones fiscales es independiente del nivel de ingreso.

En la práctica, ningún país de la OCDE ha puesto en marcha en su totalidad alguno de estos tres tipos principales de sistema impositivo. Todos los países de la Organización presentan tratamientos especiales para ciertos tipos de ingreso (como prestaciones laborales, ciertos tipos de ingreso de capital y viviendas ocupadas por sus propietarios) y muchos países recaudan aportaciones a la seguridad social sólo sobre ciertos tipos de ingreso (principalmente el laboral). En otras palabras, la mayoría de los países aplican sistemas impositivos sobre el ingreso “semiglobales”, “semiduales” o “semi-constantes”.

A pesar de los debates académicos, las reformas tributarias de las últimas dos décadas no han resultado en la adopción de un solo impuesto sobre el gasto (consumo) en ningún país de la OCDE. No obstante, la mayoría de los países sí aplican una combinación de impuestos al ingreso y al consumo.

Impuesto global sobre el ingreso

De acuerdo con la definición de Schanz-Haig-Simons, un impuesto global al ingreso implica una base tributaria que incluye el valor de mercado del consumo más los cambios en la riqueza neta sobre la base de acumulación. Sería muy difícil aplicar esta definición en la práctica, sobre todo porque impondría costos administrativos y de cumplimiento relativamente altos. No obstante, la mayor parte de los países de la OCDE cuentan con sistemas tributarios que, en principio, se basan en una base tributaria que contempla el ingreso global.

El atractivo de este tipo de sistemas reside en que:

- al agregar todas las fuentes de ingreso de cada contribuyente, un impuesto global está mejor posicionado que un sistema de tarifas para lograr la equidad horizontal;

- al mismo tiempo, esta agregación podría facilitar el uso del sistema de impuestos al ingreso para lograr la redistribución del ingreso por medio de la aplicación de escalas de tasas progresivas;
- los sistemas globales de impuesto al ingreso también dificultan la recharacterización de los flujos de ingreso.

En la práctica, estas ventajas no se contemplan en todo su espectro, ya que la mayoría de los impuestos globales al ingreso:

- Se basan principalmente en el ingreso obtenido que en el devengado. Por ejemplo, con frecuencia no se gravan las ganancias de capital, o de hacerlo, sólo se gravan al realizarse las ganancias y a tasas significativamente menores.
- El ingreso imputado a partir de las viviendas ocupadas por los propietarios rara vez se incluye en la base del impuesto al ingreso.
- Aunque se gravan en la mayoría de los países, las prestaciones laborales se gravan a tasas menores que los sueldos y los salarios.
- Las opciones sobre acciones normalmente se gravan a tasas muy favorables.

La imposición progresiva del ingreso global también puede fracasar en el logro de la equidad horizontal, ya que discrimina contra el ingreso variable. Esto podría desalentar el trabajo estacional, las inversiones en capital humano y la demanda por activos riesgosos. Otro posible problema con un sistema de impuesto global al ingreso es que no toma en cuenta el hecho de que el capital tiene mayor movilidad entre fronteras que el trabajo, por lo que resulta más fácil evadir los impuestos altos al ingreso de capital mediante la transferencia de los ahorros al extranjero, sin declarar el verdadero ingreso a las autoridades tributarias.

Impuesto dual al ingreso

La intención de reducir las distorsiones impositivas, en especial en lo relacionado con el gravamen del ingreso empresarial y de capital, pero al mismo tiempo para redistribuir el ingreso mediante el sistema del impuesto al ingreso fueron las principales fuerzas impulsoras detrás de la introducción de los sistemas de impuesto dual al ingreso en Finlandia, Noruega y Suecia y en menor medida, en Dinamarca a principios de los años noventa. El principio rector del impuesto dual al ingreso consiste en combinar la imposición progresiva del ingreso laboral con un impuesto constante sobre el ingreso corporativo y de capital con una base tributaria amplia y una tasa baja.

Noruega puso en marcha la forma más pura de impuesto dual al ingreso con las siguientes características centrales:

- Una tasa constante de impuesto al ingreso personal de 28 por ciento sobre el ingreso neto. El ingreso neto comprendía los salarios, las pensiones y el ingreso de capital menos las deducciones. La misma tasa se aplicó para el ingreso empresarial. Esto implicó:

- un tratamiento simétrico para todo el ingreso de capital, es decir, sin doble gravamen de dividendos y ganancias de capital sobre acciones y deducibilidad total de todos los gastos por intereses;
- la reducción del número y valor de los descuentos fiscales, ya que todos los descuentos restantes sólo son deducibles contra la tasa constante de 28 por ciento.

- Un gravamen progresivo del ingreso salarial y de pensiones, además de la tasa constante, con la introducción de una sobretasa sobre el ingreso bruto resultante de salarios y pensiones que excedan un cierto umbral. La sobretasa más alta para salarios y pensiones fue de 13 por ciento, cuando se puso en marcha la reforma en 1992, aunque se aumentó a 19.5 por ciento en 2000.
- Para garantizar un tratamiento equitativo de todo el ingreso laboral, el ingreso resultante del autoempleo y de las personas que trabajaban en sus propias empresas se dividió en un componente de ingreso laboral y de capital mediante el uso de un modelo diferenciado. La parte considerada como ingreso laboral se grava de acuerdo con la escala de tasas progresivas, mientras que la porción considerada como ingreso de capital se grava a una tasa constante.

Por su parte, Suecia introdujo una tasa de impuesto al ingreso de las personas de 30 por ciento y una empresarial de 28 por ciento. Asimismo, abandonó el principio de integración total de la imposición empresarial y personal del ingreso por dividendos y ganancias de capital. Por su parte, Finlandia introdujo un sistema de imputación total para el ingreso por dividendos a una tasa de 28 por ciento, pero con el doble gravamen de las ganancias de capital y una versión simplificada de la imposición del ingreso proveniente del autoempleo.

En principio, el sistema dual del impuesto al ingreso logra cierto grado de equidad horizontal en el sentido de que se trata de la misma forma a los contribuyentes con el mismo nivel de ingreso de capital tiene el mismo tratamiento, y los contribuyentes con el mismo nivel

de ingreso laboral son gravados de la misma forma. La equidad horizontal no se logra en el caso de los contribuyentes con el mismo ingreso agregado pero una combinación distinta entre las fuentes (trabajo y capital)⁹. También combina el hecho de que el gravamen sea razonablemente neutral y bajo para el factor de producción con mayor movilidad a nivel internacional (el capital), mientras que tiene la posibilidad de redistribuir el ingreso por medio de una imposición progresiva del ingreso laboral. Los sistemas también son sencillos en el sentido de que se aplica una tasa constante al ingreso neto, con relativamente pocas deducciones fiscales.

Sin embargo, en ningún país se ha puesto en marcha un sistema dual puro en el que *todo* el ingreso de capital (personal y empresarial) se grave a la misma tasa constante, mientras que los ingresos por trabajo y pensiones se gravan a tasas progresivas. La principal excepción es el ingreso imputado de las viviendas ocupadas por sus propietarios, que se gravan en términos más favorables que otros tipos de ingreso de capital. Además, se han conservado algunos otros esquemas de ahorro con trato impositivo favorable a los ahorros de pensiones. Suecia también aplica un sistema clásico para gravar el ingreso por dividendos, que implica que los ahorradores nacionales deben pagar una tasa nominal más alta sobre sus ahorros en forma de acciones que sobre la mayor parte de los demás instrumentos financieros.

Una complicación adicional de los sistemas impositivos duales es que la gran diferencia de las tasas marginales máximas para el ingreso por trabajo y por capital ofrecen un incentivo significativo a que el ingreso sea caracterizado como ingreso de capital en lugar de ingreso laboral para fines tributarios. Esto sucede en particular en Noruega y Finlandia, donde se aplican sistemas de imputación total. Es obvio que esta medida complica el sistema tributario. Los niveles intensos de cambio de concepto de ingreso, como en el caso de las personas físicas que se registran con actividades empresariales, también puede reducir la equidad horizontal entre las personas que no tienen la posibilidad de hacer que parte de su ingreso laboral sea gravado como de capital y las que sí tienen esta oportunidad. Asimismo, es obvio que esta movilidad del ingreso debilitará los efectos de redistribución tangibles que resultan de gravar más el ingreso laboral.

En los Países Bajos se ha intentado superar algunas de estas dificultades al instalar su sistema de "Caja" en 2001. Los objetivos de este sistema consisten en reducir las tasas impositivas y ampliar la base gravable, sus-

tituir los descuentos fiscales con créditos fiscales y el impuesto sobre la riqueza y la imposición del ingreso personal de capital con la introducción de un impuesto al ingreso imputado de capital. Uno de los principales argumentos para gravar el ingreso de capital imputado reside en garantizar que todas las formas de ingreso de capital sean gravadas de la misma forma. Las principales características del sistema son las siguientes:

- En la Caja 1 se incluye el ingreso por salarios, el derivado del autoempleo, los pagos de la seguridad social, las pensiones y el ingreso imputado de las viviendas ocupadas por sus propietarios menos las deducciones autorizadas (el monto fijo personal, la deducción de los gastos en cuidados infantiles y algunas otras). El ingreso neto se grava a tasas progresivas que van desde cerca de 30 por ciento (incluyendo las aportaciones a la seguridad social que se recaudan sobre el ingreso neto) hasta una tasa máxima de 52 por ciento.
- Por su parte, la Caja 2 incluye el ingreso gravable de intereses comerciales sustanciales. Esto se define como ingreso de dividendos y ganancias de capital de fuentes en las que el accionista controla (directa o indirectamente) al menos 5 por ciento de las acciones de una compañía privada o que cotiza en bolsa. El ingreso neto de estas actividades se grava a una tasa constante de 25 por ciento.
- La Caja 3 corresponde a la imposición del ingreso de capital, incluyendo el proveniente de intereses comerciales no sustanciales. En lugar de gravar el ingreso de capital efectivamente obtenido, se aplica una tasa constante de 30 por ciento sobre un rendimiento hipotético de 4 por ciento sobre el valor neto de los activos propiedad del accionista (el promedio de los activos netos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre). En la práctica, esto equivale a un impuesto de 1.2 por ciento sobre la riqueza neta (una tasa impositiva de 30 por ciento por el rendimiento de 4 por ciento). A fin de introducir un elemento progresivo en el sistema, se estableció un monto específico libre de gravamen.

También resulta interesante notar que la tasa del impuesto al ingreso de las empresas se redujo de 35 por ciento a 34.5 por ciento a partir de 2002 y, posteriormente, a 31.5 por ciento en 2005.

Impuesto constante al ingreso

A lo largo de los últimos dos años varios países de la OCDE han considerado la aplicación de los impuestos constantes sobre el ingreso. Este tipo de impuesto puede definirse de varias maneras, como también se desprende de la Gráfica 16:

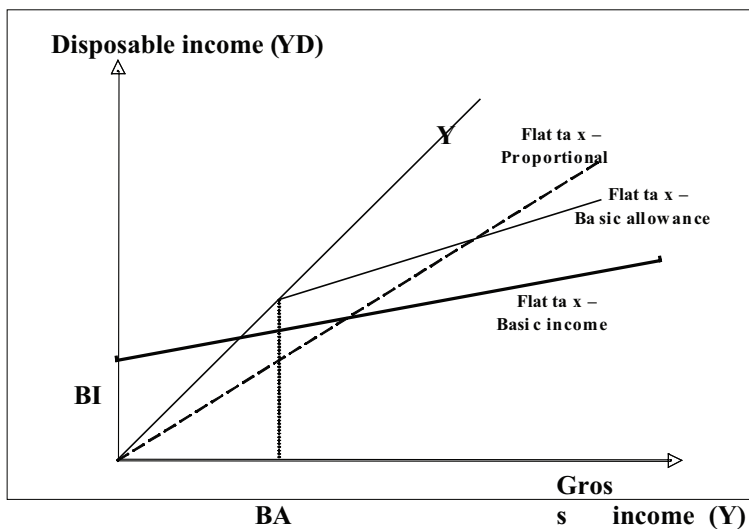
- Una sola tasa, sin monto descontable básico, de acuerdo con la cual se grava todo ingreso (positivo) (“Impuesto constante — proporcional” en la Gráfica 16).
- Una sola tasa con un monto básico descontable, de modo que todo el ingreso (positivo) que exceda el monto básico se grava a la misma tasa (“Impuesto constante — monto básico” en la Gráfica 11).
- Todo el ingreso (positivo) que exceda el monto básico se grava a la misma tasa, excepto por el ingreso proveniente del ahorro que no se grava a nivel personal (similar al Impuesto Constante B en la Gráfica 11). Ello equivale a un impuesto al consumo con un monto mínimo descontable y a menudo se le hace referencia como la propuesta de impuesto constante de Hall-Rabushka (Hall y Rabushka, 1985, 1995). La propuesta de Hall y Rabushka incluye, además, la misma tasa para todo el ingreso empresarial (incorporado y no incorpo-

rado), lo que significa que todo el ingreso proveniente del ahorro y la inversión se gravará como ingreso empresarial y no personal. De esta manera se evita la doble imposición.

- Una sola tasa con un crédito fiscal reembolsable (ingreso básico). El crédito fiscal es del mismo valor para todas las personas, sin importar su nivel de ingreso (así, en la práctica, será un impuesto al ingreso negativo a bajos niveles del mismo). También se le llama “impuesto constante sobre el ingreso básico”, donde el ingreso básico (IB) deberá sustituir todas las prestaciones de la seguridad social, además de contarse con una sola tasa para el ingreso personal (Gráfica 11) (Atkinson, 1995).

Esta breve clasificación del “impuesto constante” muestra que puede ser engañoso hablar de este tipo de gravamen en términos abstractos sin especificar el diseño del impuesto.

Gráfica 11. Ilustración de los diferentes tipos de impuesto constante



Estonia fue el primer país europeo que introdujo el impuesto constante al aprobar un impuesto de 26 por ciento sobre el ingreso personal y empresarial¹⁰ en 1994. El país está en proceso de reducir gradualmente la tasa a 20 por ciento a partir de 2007. Los otros Estados Bálticos siguieron el ejemplo de Estonia, como también lo han hecho otros países de Europa central y oriental y Rusia, donde se aplicó desde 2001 una tasa constante de 13 por ciento para el impuesto al ingreso de las personas.¹¹ En 2004, Eslovaquia introdujo una tasa de 19 por ciento que se aplica al ingreso personal y empresa-

rial (así como al IVA). Este es el primer país de la OCDE que migra hacia un impuesto constante.¹² Sin embargo, también en la República Checa, Hungría y Polonia se están discutiendo sistemas similares.

El impuesto constante en la República Eslovaca puede utilizarse para ilustrar las principales características de este enfoque de imposición del ingreso. En 2003, el sistema del impuesto al ingreso de las personas en la República Eslovaca contaba cinco intervalos, y las tasas impositivas variaban de 10 a 38 por ciento. Así, un contribuyente que recibía el salario promedio pagaba

impuesto al ingreso a una tasa de 20 por ciento. Por su parte, la tasa empresarial ascendía a 25 por ciento, mientras que la de IVA era de 20 por ciento. En 2004, todas las tasas fueron sustituidas por una sola de 19

por ciento. La introducción de la tasa única, en combinación con un incremento considerable a la deducción básica (por más del doble) aunado a la eliminación de la bonificación fiscal, llevó a ampliar la base tributaria.

Cuadro 4. Impuesto promedio al ingreso y discrepancia fiscal como proporción de la remuneración bruta de una persona soltera antes y después de la reforma en la República Eslovaca (2003 vs. 2004)

	67% de la remuneración promedio		100% de la remuneración promedio		167% de la remuneración promedio	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Impuesto al ingreso	5.5	5.0	8.2	8.8	13.1	11.9
Discrepancia fiscal¹	40.9	39.6	42.9	42.5	46.3	44.3

1. De acuerdo con lo definido en la Gráfica 4.

Fuente: Secretariado de la OCDE

El Cuadro 4 compara las tasas impositivas en 2003 y 2004 para personas solteras a 67, 100 y 167 por ciento de la remuneración promedio de un trabajador promedio. De ahí se desprende que la discrepancia fiscal promedio se redujo para estos tres niveles de ingreso, mientras que las tasas impositivas promedio permanecieron a niveles relativamente bajos y estables. Las discrepancias fiscales altas son resultado de la gran dependencia de las aportaciones a la seguridad social cuya tasa, en 2004, ascendía a 13.4 por ciento para empleados y entre 34.7 y 36.5 para empleadores. Además, las aportaciones a la seguridad social por parte de los empleados son deducibles para fines tributarios. El nivel de dependencia del impuesto al ingreso de las personas como fuente de ingresos para la República Eslovaca ha sido relativamente bajo tanto antes como después de la introducción de la tasa constante. Esta considerable dependencia de las aportaciones a la seguridad social, que se cobran sobre el ingreso salarial bruto, también implica que el ingreso laboral, en la práctica, aún está sujeto a gravámenes mucho más altos que el capital o el ingreso empresarial.

Las reformas tributarias recientes muestran que algunos países están cambiando hacia la aplicación de un impuesto al ingreso más integral, mientras que otros hacia un impuesto dual y otros más hacia tasas constantes. Por ello, resulta útil comparar estos enfoques en términos de su impacto sobre la simplificación, la eficiencia y la equidad.

Las propuestas de adopción de un impuesto a tasa constante normalmente combinan la introducción de una sola tasa con iniciativas extensas de ampliación de

la base, mientras que la progresividad se logra mediante un descuento fiscal básico. Los sistemas impositivos duales combinan una sola tasa para gravar el ingreso de capital y una escala progresiva para el ingreso laboral, normalmente con una base tributaria amplia. Por su parte, los sistemas integrales de impuesto al ingreso normalmente combinan una escala de tasas progresivas para todas las fuentes de ingreso con un uso más extenso de la bonificación fiscal que en los dos sistemas anteriores, aunque Nueva Zelanda sí cuenta con una base tributaria amplia. La comparación de las principales características de los tres tipos de sistemas tributarios puede entonces resumirse, en gran medida, como la discusión de la importancia relativa de la escala de tasas y de la base tributaria desde consideraciones como la simplificación, la eficiencia y la equidad.

Simplificación

Una parte importante del debate popular sobre la reforma tributaria en muchos países se relaciona con la necesidad de simplificar los sistemas impositivos vigentes. De hecho, uno de los principales argumentos utilizados a favor de los sistemas de tasa constante es que reduce los costos de cumplimiento para el contribuyente y son más fáciles de administrar para las autoridades fiscales, en comparación con los sistemas integrales y los duales.

Sin embargo, una de las principales complicaciones del sistema tributario surge a partir de la definición de su base (es decir, si el ingreso en cuestión es gravable

o no, así como el uso de tasas especiales o descuentos fiscales para ciertas actividades) y no de la estructura misma del impuesto. Una vez definida la base gravable, la operación de una escala progresiva de tasas (con un número limitado de intervalos impositivos) no es más complicada que la gestión de un impuesto de tasa única por encima de un monto básico.

No obstante, es posible que el hecho de contar con una tarifa de tasa constante para todo tipo de ingreso personal y empresarial contribuya a reducir los problemas de movilización del ingreso entre el sector personal y el corporativo, con lo que se reduce la complejidad. También se evita el problema de la movilización del ingreso entre diferentes fuentes, que es una complicación de los sistemas tributarios duales y semiduales. Sin embargo, la existencia de las aportaciones a la seguridad social implicará que estos incentivos para movilizar el ingreso continúen presentes en los sistemas de tasa constante de impuesto al ingreso.

Eficiencia

Los costos económicos de las distorsiones tributarias en el sistema impositivo son principalmente resultado del nivel de las tasas y de si se gravan o no las diversas actividades de diferente manera. El cambio de un sistema progresivo a uno de tasa única dentro de una perspectiva neutral con respecto al ingreso implica que las tasas aumentarán para algunos contribuyentes y se reducirán para otros, lo que plantea una cuestión empírica en cuanto a si se reducirá o no el costo económico total de las distorsiones tributarias. Sin embargo, también se observan algunas distorsiones específicas de un sistema progresivo, es decir, que las tasas progresivas discriminen contra el ingreso variable (que podría tener un impacto negativo en los incentivos para buscar niveles educativos superiores, etc.). La ampliación de la base tiene probabilidades de ser más eficaz en términos de la reducción de las distorsiones tributarias y de dar mayor eficiencia al sistema que el cambio hacia una tasa única.

Equidad

Los impuestos al ingreso con tasa constante en la práctica son mejores para lograr la equidad horizontal (al tratar de la misma forma a los contribuyentes en la misma situación) que los sistemas integral o dual. Los sistemas integrales progresivos normalmente hacen

un uso intensivo de los descuentos e incentivos fiscales para movilizar el ingreso, lo cual puede resultar mayor debido a las diferencias entre las tasas máximas en el impuesto personal y empresarial. Los sistemas duales gravan el ingreso laboral en mayor medida que el ingreso de capital.

Sin embargo, un impuesto basado en una escala progresiva es más eficaz para lograr la equidad vertical (la distribución del ingreso después de impuestos será más estrecha que la distribución del ingreso antes de impuestos) que en el caso de un sistema de tasa única, por lo menos para un nivel dado de bonificación tributaria básica. De aquí que, desde la perspectiva de equidad, la decisión entre un esquema progresivo y uno de tasa constante dependerá en parte de cómo alcanzar un equilibrio entre la equidad horizontal y la vertical.

La ampliación de la base también tiene impacto en la distribución del ingreso. Debido a que la ampliación de la base implica que se limitará el tratamiento fiscal preferencial para algunos contribuyentes, tiene probabilidades de aumentar la equidad horizontal. También podría tener un impacto positivo en la equidad vertical. Aunque ciertos tipos de bonificaciones y créditos fiscales favorecen a las familias de bajos ingresos, como es el caso de los créditos fiscales sobre el ingreso obtenido, a menudo las personas de altos ingresos utilizan ampliamente otros tipos de bonificaciones y créditos (como en el caso del ahorro, los gastos educativos y de salud y los donativos, entre otros). Incluso si se mantienen estos incentivos, el cambio de un sistema progresivo a uno de tasa constante implica que el valor de estas deducciones se reduce para la población de altos ingresos, con lo que se contrarresta, en parte, el impacto de la reducción en las tasas impositivas.

Políticas de empleo

Durante los últimos años, uno de los principales impulsos de la reforma fiscal ha sido la necesidad de reducir los incentivos negativos para que las familias ingresen al mercado laboral y, una vez ahí, para que intensifiquen su esfuerzo laboral. Siguiendo el ejemplo de Estados Unidos con su Crédito Fiscal al Ingreso Obtenido (*Earned Income Tax Credit*, EITC), una serie de países de la OCDE han puesto en marcha créditos fiscales al trabajo para contribuir a que “el trabajo pague” para las personas menos calificadas. Los principales objetivos de esta medida son:

- Aumentar el empleo. Esto se logra reduciendo los costos de contratar trabajadores de grupos en des-

ventaja o aumentando los ingresos de aquellos que acepten empleos de bajos salarios.

- Para aumentar el ingreso de los grupos en desventaja. La vinculación del incremento en transferencias para aquellas personas de bajos ingresos con su situación laboral parece algunas veces más aceptable en términos políticos que lograr este objetivo mediante un incremento generalizado en las transferencias sociales o una reducción de impuestos para todos aquellos que no reciben ingreso laboral.

El atractivo de las políticas para hacer que el trabajo “pague” abarca diferencias políticas y gobiernos de derecha e izquierda, que han puesto en marcha o ampliado este tipo de medidas durante los últimos años. Por su parte, el elemento atractivo en el ámbito político es que este tipo de medidas parecen lograr tanto su objetivo de empleo como el distributivo *al mismo tiempo*, a diferencia de otras políticas alternativas. No obstante, la mayoría de los países de la OCDE no ha introducido estas medidas o han seguido enfoques diferentes, como las reducciones a las aportaciones a la seguridad social que pagan los empleadores.

Cuadro 5. Créditos al trabajo en 2001

	Grupo objetivo	Reembolsable	Aumento máximo aproximado en el ingreso (euros/dólares)	Introducción progresiva	Eliminación progresiva	Criterio por horas
Bélgica ¹	Individual	Sí	440	Sí	Sí	No
Canadá (Québec) ²	Familias	Sí	3150	Sí	Sí	No
Finlandia	Individual	No	290	Sí	Sí	No
Francia ³	Individual	Sí	230	Sí	Sí	No
Irlanda ⁴	Familias	Sí	2 260 o más	No	Sí	Sí
Países Bajos	Individual	No	920	Sí	No	No
Nueva Zelanda ^{5a}	Familias	Sí	7800	No	Sí	Sí
Nueva Zelanda ^{5b}	Familias	Sí	780 por hijo	No	Sí	Sí
Reino Unido ⁶	Familias	Sí	6	No	Sí	Sí
Reino Unido ⁷	Familias	Sí	150 o más 4 000	Sí	Sí	No

1. Introducido en 2002.

2. La mayoría de las provincias canadienses tienen un esquema similar a este. No existen programas federales de hacer “que el trabajo pague”.

3. El PPE es un crédito fiscal individual que aumenta cuando el ingreso bruto crece de 30 a 100 por ciento del salario mínimo (SMIC, por sus siglas en francés).

4. El FIS es igual a 60 por ciento de la diferencia entre el ingreso familiar neto y un límite de remuneración. Para una familia con un hijo, el límite de la remuneración semanal es de alrededor de 170 euros. Las cifras que aparecen aquí reflejan el supuesto de que la remuneración por hora es de 5.33 euros y la semana laboral es de 40 horas; con menor remuneración y menos horas, la entrada máxima podría ser mayor.

5a. Crédito fiscal familiar. La persona encargada del cuidado de los hijos debe trabajar por lo menos 20 horas a la semana (padre o madre solteros) o 30 horas por semana (horas combinadas para una pareja con hijos). El pago máximo equivale al subsidio al ingreso neto para un padre o madre solteros que trabaja 20 horas por semana ganando el salario mínimo, monto necesario para alcanzar el ingreso mínimo garantizado de 15 080 dólares de Nueva Zelanda al año en 2001.

5b. Crédito fiscal por hijos. Este derecho se reduce con el ingreso familiar luego del agotamiento total del Apoyo Familiar (relacionado con consideraciones de empleo) y, con ello, está al alcance de una serie de familias de ingresos medios y altos al igual que para todas las familias de bajos ingresos que trabajen.

6. El WFTC (sustituido en 2003) se calculó sumando los créditos para adultos e hijos y eliminando 55 por ciento de la diferencia entre el ingreso neto y 92.90 libras esterlinas por semana. En este caso se supone que la familia cuenta con ingresos brutos de 5.33 euros por hora con una semana laboral de 40 horas; con menores ingresos y horas trabajadas el monto máximo recibido podría ser más alto. Se ignoran los suplementos para cuidados infantiles.

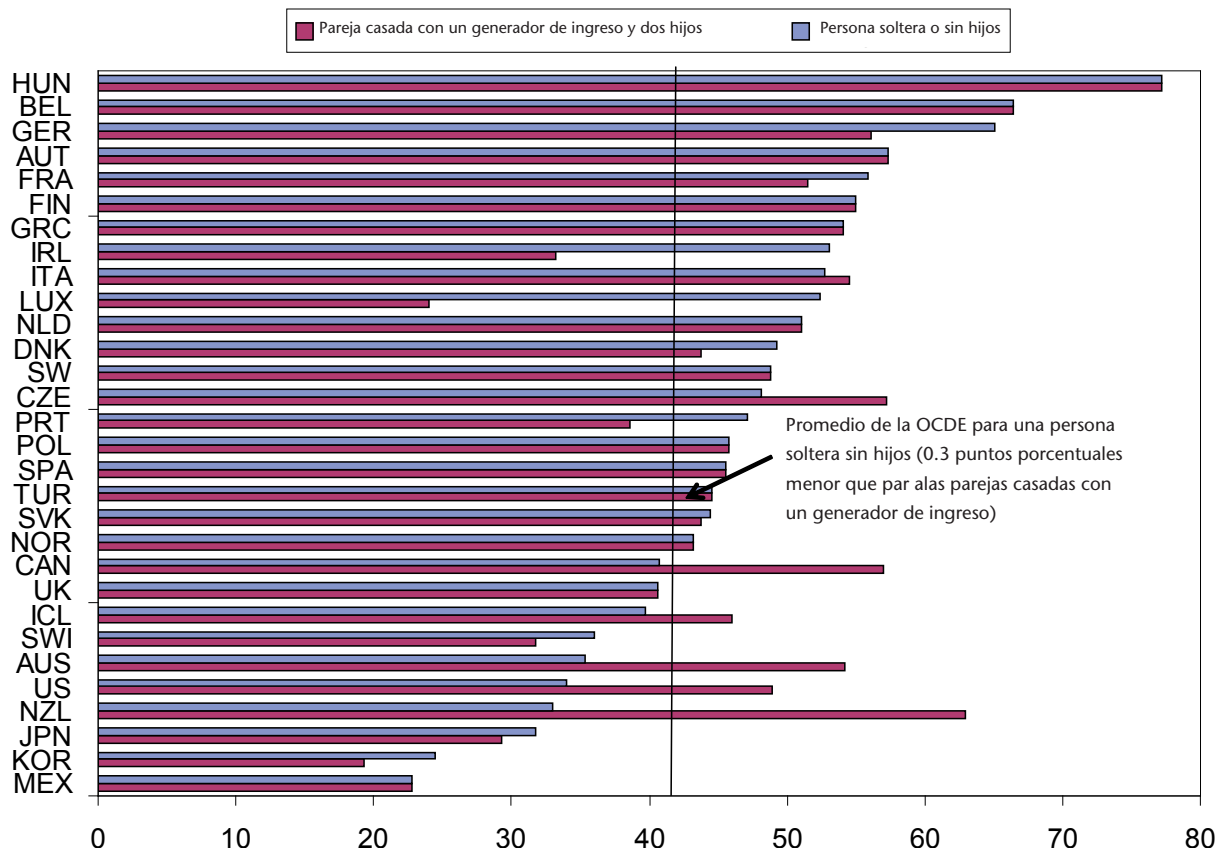
7. Crédito fiscal por ingreso obtenido. Para los contribuyentes con dos o más hijos, el crédito asciende a 40 por ciento de hasta 10 020 dólares del ingreso obtenido en 2001. El EITC alcanza su monto máximo de 4 008 dólares. El crédito comienza a reducirse en valor cuando el ingreso excede 13 090 dólares (a una tasa de 21.06 por ciento) y lo elimina gradualmente cuando alcanza 32 121 dólares.

Fuente: OCDE (2004d).

El Cuadro 5 resume algunos de los principales créditos y prestaciones relacionados con el trabajo que se aplican en los países de la OCDE y la Gráfica 12 muestra

el impacto de estos planes, al presentar las discrepancias fiscales marginales efectivas para personas solteras y familias de un solo generador de ingresos.

Gráfica 12. Discrepancia fiscal marginal efectiva para personas solteras y familias de un solo generador de ingresos^{1,2}, 2005



1. Ambos tipos de familia con remuneración promedio del trabajador promedio.
 2. La discrepancia fiscal se calcula como el impuesto al ingreso más las aportaciones a la seguridad social que pagan el empleador y el empleado, menos las prestaciones como porcentaje del costo total del trabajo (salario bruto más aportaciones a la seguridad social por parte del empleador).
 Fuente: OCDE (2005).

Mejoramiento de la competitividad de los impuestos empresariales

Las recientes reformas tributarias en el ámbito corporativo pueden considerarse como la continuación de los esfuerzos para mejorar la eficiencia en la asignación del capital real y fortalecer la postura competitiva de las empresas, mientras que al mismo tiempo protegen los ingresos tributarios internos y se orientan hacia un reparto equitativo de la carga fiscal entre ingreso laboral y de capital. Las tasas oficiales del impuesto al ingreso empresarial han sido reducidas en muchos países, incluso, algunas veces, de forma significativa, y las bases tributarias se han ampliado al eliminar o reducir

los regímenes preferenciales en este renglón, posibilitando el financiamiento (parcial) de la reducción en las tasas oficiales.

Estas reducciones en las tasas oficiales generalmente se consideran como atractivas por parte de los inversionistas, mientras que también contribuyen a los esfuerzos de la administración tributaria al reducir la presión de planeación sobre la base tributaria. En algunos países de la OCDE se han adoptado estrategias alternativas para mejorar más la competitividad de las empresas. Por ejemplo, se han observado estrategias para otorgar apoyo directo a la inversión en tecnología de la información para mejorar la productividad y los incentivos fiscales para investigación y desarrollo,

además de disposiciones especiales para la pequeña y mediana empresa. Aunque se observan ciertas similitudes, los ejemplos citados arriba reflejan la diversidad entre sistemas tributarios, entornos fiscales y estrategias de política tributaria empresarial en los países de la OCDE.

Reducción de tasas impositivas corporativas

La reforma al impuesto empresarial anunciada en Bélgica en octubre de 2001, en vigor a partir de 2003, incluyó la expansión de la base tributaria corporativa, haciendo posible una reducción significativa en la tasa oficial, con un impacto presupuestario esperado de cero. El descenso de la tasa oficial llevó a la tasa nominal base de 39 a 33 por ciento (excluyendo la sobretasa por crisis) y a una disminución de la tasa reducida aplicable a la pequeña y mediana empresa.

En Canadá están realizándose reducciones importantes de la tasa empresarial, posibilitadas, en buena parte, por el sólido crecimiento económico y luego de una considerable ampliación de la base de los últimos años. En 2000, la tasa general federal para el impuesto al ingreso de las empresas en Canadá fue de 29.12 por ciento, incluyendo la sobretasa. Por su parte, las tasas provinciales promediaron 14 por ciento. En comparación con otros países, la tasa empresarial era relativamente alta (en especial al considerar los impuestos canadienses sobre el capital—ver más adelante). Asimismo, otros países habían reducido o anunciado disminuciones en sus tasas corporativas oficiales. Un principio clave del plan de reducción de tasas anunciado en 2000 fue que el sistema tributario empresarial debía ser competitivo a nivel internacional, considerando que las tasas altas tienen un impacto negativo en el crecimiento económico, la productividad, el empleo, los salarios y el ingreso.

El impulso hacia la reducción de tasas en Canadá está orientado a los sectores más gravados, es decir, al ingreso que había estado sujeto a la tasa básica (general). Antes de la reducción en la tasa general, el ingreso de las pequeñas empresas y el resultante de la industria manufacturera y de transformación (M&T) ya se sujetaban a una tasa efectiva relativamente baja (gracias a una deducción especial para las pequeñas empresas y una deducción de las utilidades de la industria de M&T. En su presupuesto para 2000, el gobierno federal anunció que la tasa oficial federal para el ingreso de las empresas aplicable a los sectores más gravados se reduciría en cinco años de 28 a 21 por ciento, a partir de 2001, con una reducción de un punto porcentual. Más adelante en el año, luego de un sólido crecimiento del

ingreso, el gobierno federal anunció un calendario acelerado para las reducciones introducidas gradualmente a la tasa básica a 25 por ciento en 2002, 23 por ciento en 2003 y 21 por ciento en 2004. Además, se aplicó una sobretasa de 1.12 por ciento. Siguiendo el ejemplo federal, muchas de las provincias anunciaron reducciones en sus tasas generales del impuesto al ingreso empresarial. Estas se combinaron para generar una reducción en la tasa provincial general promedio de alrededor de 14 por ciento en 2000 a cerca de 12.5 por ciento en 2004.

En septiembre de 2003 el gobierno finlandés acordó realizar una reforma al impuesto corporativo con vigencia a partir de 2005. Las medidas más importantes de esta reforma son la reducción de la tasa oficial para las empresas de 29 a 26 por ciento y de la tasa personal para ingresos de capital de 29 a 28 por ciento. El sistema de imputación de dividendos sería derogado y sustituido por un sistema de inclusión parcial que contempla cierto porcentaje de los dividendos en la base del impuesto a las personas (los detalles de esto se presentan más adelante). Además, se aumentaron los umbrales del impuesto a la riqueza y se redujo su tasa. Con la reducción de los impuestos empresariales en muchos países, una meta central detrás de estas medidas de reforma consiste en mejorar la posición competitiva internacional del sistema tributario finlandés. En especial, la reforma tiene como fin impulsar la iniciativa empresarial y fomentar la inversión, crecimiento y capacidad de generar empleos de las empresas.

Aunque, en efecto, las tasas corporativas aumentaron en Francia a mediados de los años noventa, la tasa aplicada a las utilidades empresariales se redujo de 42 por ciento en 1998 a 35.4 por ciento a partir de 2002.¹³ Estos recortes fueron financiados por medidas de ampliación de la base, en especial mediante la reducción de las tasas de depreciación y modificando al sistema para gravar los dividendos distribuidos entre compañías. Los recortes tributarios para la pequeña y mediana empresa fueron mayores y la reforma de la tasa del impuesto al ingreso de las empresas fue complementada por una reforma del impuesto local profesional (*taxe professionnelle*).

También en Alemania se llevó a cabo una reforma básica al sistema tributario desde 2001, con la intención de mejorar la competitividad internacional de la economía alemana. A partir de 2001, la tasa oficial federal para gravar a las empresas se redujo a una sola tasa de 25 por ciento. De acuerdo con el régimen previo de tasas diferenciadas, la tasa aplicable dependía de si las utilidades se distribuían (30 por ciento) o se retenían (40 por ciento). Estos cambios vinieron acompañados

de un cambio fundamental en la manera en la que se integran los impuestos empresarial y personal (ver más adelante). El gobierno alemán recientemente propuso reducir aún más la tasa oficial federal del impuesto al ingreso de las empresas a 19 por ciento.

Los significativos recortes en los impuestos al ingreso de las personas en Alemania también están dando un impulso competitivo a las empresas no incorporadas, componente especialmente importante de la economía alemana. Estas reducciones vienen luego de un incremento, en tres etapas, de la bonificación básica de cerca de 6,288.89 euros en 1998 a 7,699.38 euros en 2005. A lo largo del mismo periodo, la tasa básica del impuesto se redujo de 25.9 por ciento a 15 por ciento, con un recorte a la tasa máxima para ubicarla en 42 por ciento. A partir de 2005 se debe aplicar la tasa máxima al ingreso gravable que exceda 52,151.77 euros.¹⁴

En lo que respecta al Reino Unido, a fin de mantener un sistema de base amplia y tasas bajas, en 1997, la principal tasa impositiva para el ingreso empresarial se redujo de 33 a 31 por ciento y a 30 por ciento en 1999. Esta reducción de las tasas vino acompañada por varias medidas de ampliación de la base, incluyendo la derogación del *Advanced Corporation Tax* (Impuesto Corporativo Avanzado) y el sistema mediante el cual ciertos accionistas exentos del pago de impuestos (fondos de pensiones, etcétera) pudieran obtener, en efectivo, el valor del crédito fiscal sobre dividendos. Como en muchos otros países, los recortes fueron mayores para la pequeña y mediana empresa. Así, la tasa para pequeñas empresas se redujo a 19 por ciento en 2002, con una tasa inicial de cero.

También en la República Checa y la República Eslovaca se han observado reducciones a las tasas oficiales sobre el ingreso de las empresas. En 1990, se introdujo el impuesto al ingreso de las empresas en la República Checa, con tasas que iban de 20 a 65 por ciento dependiendo de la naturaleza del contribuyente y del monto de la base gravable.¹⁵ En la época de la creación de los dos nuevos estados independientes en 1992, la República Checa y la República Eslovaca, la tasa del impuesto al ingreso corporativo era de 45 por ciento.¹⁶ Desde entonces, ambos países han reducido sus tasas de impuesto al ingreso empresarial en más de una ocasión. Para 2002, la tasa se ubicaba ya en 31 por ciento en la República Checa y en 25 por ciento en la República Eslovaca. Cabe hacer notar que, a pesar de las reducciones en las tasas, los ingresos tributarios corporativos como porcentaje del PIB aumentaron constantemente en la República Checa entre 1998 y 2002, aunque permanecieron relativamente estables en la República Eslovaca.

La República Checa redujo considerablemente más su tasa corporativa a 28 por ciento en 2004. También en la República Eslovaca se redujo la tasa a 19 por ciento, con la introducción de un impuesto de tasa constante al ingreso personal y empresarial.

Islandia es otro de los países de la OCDE que redujo sus tasas de impuesto al ingreso de las empresas, al pasar de 30 por ciento a 18 por ciento en 2002. Irlanda, aunque redujo su tasa general del impuesto al ingreso de las empresas de 31 por ciento en 1998 a 12.5 por ciento en 2003, tuvo que incrementar la tasa del impuesto especial para manufacturas de 10 por ciento a 12.5 por ciento a fin de cumplir con el Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas de la UE.

Asimismo, en 2004 se observaron reducciones muy significativas al impuesto al ingreso de las empresas en una serie de países de la Organización. Además de las reducciones de tasas en los países comentados arriba (Alemania, Bélgica, Canadá, Finlandia, República Checa y República Eslovaca), Hungría disminuyó su tasa corporativa oficial en dos puntos porcentuales a 16 por ciento, mientras que México redujo un punto porcentual para llevar su tasa a 33 por ciento. Portugal disminuyó su tasa para las empresas en más de cinco puntos porcentuales, a 27.5 por ciento, mientras que Polonia lo hizo en la asombrosa cantidad de ocho puntos porcentuales, a sólo 19 por ciento. Además, Austria decidió reducir su tasa corporativa de 34 a 25 por ciento a partir de 2005.

Otras medidas para mejorar el entorno empresarial

A pesar de que las reducciones en las tasas del impuesto al ingreso de las empresas tienen la posibilidad de atraer la mayor cantidad de atención pública, los ajustes orientados a tratar los efectos y costos no previstos para las empresas son igualmente meritorios. En efecto, buena parte, sino es que casi toda la actividad de diseño de políticas tributarias para las empresas involucra el análisis de los sistemas tributarios con la intención de garantizar que no sólo los principales parámetros tributarios sino también las reglas más detalladas fomenten la actividad empresarial y apoyen el cumplimiento de las metas de política.

En contraste con otros países que han recurrido en gran medida a reducciones de las tasas oficiales como medio para fomentar la inversión, Japón puso en marcha, recientemente, una estrategia alternativa para impulsar la competitividad de las empresas japonesas. En octubre de 2002, Japón dio a conocer que iniciaría medidas de reducción tributaria en 2003 con un valor mayor

a un billón de yenes por medio de una ley de reforma multianual, con intención de estimular la competitividad de las corporaciones en las industrias con alto potencial de crecimiento.

De acuerdo con el ambiente de reforma que imperaba en Japón en 2002 en el cual muchas empresas no generaban utilidades gravables de consideración, la eficacia de una reducción en la tasa general oficial para las empresas se antojaba dudosa para los diseñadores de políticas. Asimismo, se reconoció que los recortes generalizados a las tasas beneficiarían a las corporaciones que generaban utilidades principalmente por medio de dividendos y otros ingresos provenientes del extranjero, es decir, de utilidades generadas a partir de inversiones realizadas en el extranjero y en el pasado. Este beneficio fiscal no tendría efecto en la creación de empleos y en el incremento del consumo en Japón. De igual manera, las tasas del impuesto al ingreso de las personas se habían reducido justo antes de esta época, en parte con la finalidad de estimular la demanda de las familias, por lo que se percibía poco espacio para reducir más las tasas de tributación de las personas físicas.

En contraste, se consideraba que los incentivos con fin específico en el renglón de la tributación corporativa, como los orientados a las actividades de investigación y desarrollo y de tecnología de la información ofrecían un descuento fiscal más enfocado al fomento de la inversión en capital físico e intangibles. El sistema previo a la reforma otorgó créditos fiscales crecientes a las actividades de investigación y desarrollo (a diferencia de los créditos con base en el volumen), con tasas progresivas del crédito fiscal basadas en el nivel creciente de inversión en investigación y desarrollo. Sin embargo, se esperaba que las empresas que ya habían realizado grandes inversiones en investigación y desarrollo fueran, en general, insensibles a un crédito de este tipo. De igual manera, el ambiente económico de 2002 no resultaba conducente a un incremento en la inversión en investigación y desarrollo por parte de las corporaciones. Así, se sometió a consideración como parte de la reforma tributaria de 2003, la sustitución del crédito creciente con un crédito fiscal proporcional con base en volúmenes de investigación y desarrollo. En última instancia, se esperaba que las medidas que se contemplaron en la reforma de 2003 resultaran en reducciones de impuestos de cerca de 1.8 billones de yenes (14.9 mil millones de dólares) para el ejercicio fiscal de 2003.

Varios otros países han introducido incentivos fiscales especiales para la inversión en I&D. Por ejemplo, en el Reino Unido se introdujo un subsidio fiscal para el gasto en I&D a una tasa de 125 por ciento para las

grandes compañías y 150 por ciento para las pequeñas y medianas.

Con la intención de mejorar aún más la competitividad de las empresas en Canadá, el gobierno federal anunció que también analizaría su Impuesto a las Grandes Empresas (*Large Corporations Tax*, LCT), que contemplaba una tasa de 0.225 por ciento sobre el capital gravable empleado en Canadá más allá de 10 millones de dólares y descontando la sobretasa al impuesto sobre el ingreso de las empresas.¹⁷ Aunque las empresas tienen la posibilidad de acreditar la sobretasa contra el LCT (una modalidad de impuesto mínimo), se han expresado ciertas inquietudes en torno a que el impuesto sobre el capital empleado en Canadá, al no responder a las utilidades, ponía en términos de desventaja competitiva a las empresas canadienses (en especial las que se encontraban en etapas iniciales y las sujetas a efectos cíclicos). La revisión a nivel federal llevó al anuncio de una eliminación progresiva del LCT en el presupuesto canadiense de 2003.

Al aumentar temporalmente el monto de inversión que una pequeña empresa puede descontar inmediatamente y permitiendo la deducción inmediata de la mitad de la inversión que cumpla los requisitos, Estados Unidos ha promulgado un descuento fiscal de corto plazo para las empresas. Estas disposiciones tienen la intención, en parte, de fungir como estímulo de corto plazo para la demanda agregada. Sin embargo, de convertirse en permanente, representaría un paso sustancial hacia la imposición del flujo de caja.

Integración del impuesto al ingreso personal y empresarial

A fin de reducir la doble imposición de las utilidades corporativas, Estados Unidos, en 2003, redujo a 15 por ciento la tasa oficial federal máxima sobre los dividendos y las ganancias de capital. Se espera que esta reducción tributaria contribuya a eliminar los impuestos de las decisiones relacionadas con dónde invertir, financiar con deuda o capital o distribuir las utilidades como dividendos o, en lugar de ello, recomprar acciones o retener el ingreso dentro de la corporación. También se esperaba que la reducción contribuyera a estimular la economía en el corto plazo al impulsar la inversión y el valor del mercado accionario.

La integración de los sistemas del impuesto corporativo y personal al ingreso durante largo tiempo ha sido insignia de muchos sistemas tributarios europeos en los que la combinación de tasas impositivas muy altas para los impuestos personal y empresarial al in-

greso planteó verdaderas inquietudes con respecto a la doble tributación. Por ello resulta interesante observar que, prácticamente al mismo tiempo que Estados Unidos cambió para integrar sus sistemas personal y corporativo, muchos países europeos están cambiando en dirección opuesta hacia un tratamiento fiscal clásico. Las diferencias en enfoques de política reflejan distintos ambientes, enfatizando la dependencia del diseño del sistema tributario en el ambiente de política, incluyendo características de mercado.¹⁸

En los casos en los que la fuente marginal de financiamiento de la inversión interna es el capital accionario nacional, podría esperarse que la subvención por integración que se ofrece a los accionistas nacionales reduzca el costo del capital para las empresas, impulsando así la inversión. Aunque este impacto podría observarse en Estados Unidos en general, podría no ser así en una serie de países europeos. En un contexto de pequeña economía abierta donde las grandes multinacionales recurren al capital extranjero recaudado en los mercados de capital, el costo del financiamiento se determina de manera exógena, independientemente del grado de integración de los sistemas tributarios corporativo y personal. En estos casos, la subvención por integración podría servir para impulsar el ahorro interno, pero podría no reducir el costo de capital para las empresas. Una serie de países europeos ha optado por reducir el nivel de subvención por integración que se ofrece, mientras que, en algunos casos, se canaliza el descuento a las empresas pequeñas y medianas que tengan acceso limitado a los mercados internacionales de capital.

En Suecia, el descuento debido a la doble imposición se limita a intereses accionarios en empresas pequeñas y medianas que generalmente tienen acceso limitado a los mercados internacionales de capital. Los accionistas individuales de las compañías suecas que no cotizan en bolsa están exentos del impuesto sobre dividendos recibidos hasta un umbral determinado (equivalente a 70 por ciento del rendimiento "normal" sobre el capital, determinado mediante la aplicación de una tasa de interés específica sobre la deuda gubernamental para el valor de adquisición de las acciones).

Desde 2002, el sistema de imputación total de Alemania fue sustituido por el llamado sistema de medio ingreso, de acuerdo con el que sólo la mitad de las utilidades distribuidas están exentas de formar parte de la base de ingreso personal del accionista. Con la sustitución de un sistema por otro, el impuesto al ingreso de las empresas ya no se compensa en su totalidad a nivel del accionista.

Como se destacó arriba, Finlandia decidió recientemente sustituir, a partir de 2005, su sistema de imputación total con uno de inclusión parcial similar al sistema alemán de medio ingreso. De acuerdo con el sistema anterior, se ofreció un descuento total a nivel del accionista para el impuesto corporativo pagado sobre el ingreso distribuido. De acuerdo con el nuevo sistema, 70 por ciento de los dividendos de las empresas que cotizan en bolsa se gravarán como ingreso personal de capital a una tasa de 28 por ciento (es decir, ofreciendo una exclusión de 30 por ciento). En el caso de las compañías que no cotizan en bolsa, se aplicará el mismo tratamiento para los dividendos que excedan 90,000 euros por persona. Sin embargo, los dividendos pagados por las compañías que no cotizan en bolsa permanecerán libres de impuestos a nivel del accionista si su interés no excede 9 por ciento del valor neto de la empresa. Los dividendos que superen este límite serán gravados como ingreso percibido.

Portugal también sustituyó su sistema de imputación en 2002 con un sistema de inclusión parcial que contempla la mitad de los dividendos recibidos en el ingreso gravable. De manera similar, Francia adoptó un enfoque de inclusión de la mitad del ingreso a partir del 1 de enero de 2005. Turquía también optó por introducir este tipo de sistema. En Italia, el antiguo sistema de imputación fue sustituido en 2004 por un sistema modificado clásico que incluye 40 por ciento de los dividendos recibidos, 10 puntos porcentuales menos que en el esquema de la inclusión de la mitad del ingreso que se aplica en Portugal, Francia y Alemania, mientras que restringe el descuento para los accionistas que adeudan por lo menos 5 por ciento del capital accionario (25 por ciento en compañías que no cotizan en bolsa).

También vale la pena destacar que el Reino Unido redujo el grado de integración considerado. En especial, el crédito fiscal sobre los dividendos (imputación) relacionado con los dividendos a nivel nacional, se redujo a una novena parte (y es reembolsable).

MODIFICACIONES A LA OPERACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS

La frontera entre la política tributaria y la administración tributaria pocas veces es clara. En parte, las reformas de política están impulsadas por lo viable en términos administrativos. Asimismo, la administración tributaria, en la práctica, estará dedicada a la reforma cotidiana del sistema. Por ello, en los esfuerzos de reforma tributaria resulta importante analizar también

las tendencias recientes en los cambios de la administración fiscal en los países de la OCDE.¹⁹

Convenios institucionales para la administración de la recaudación

En los países de la OCDE las reformas tributarias han venido acompañadas por cambios en los acuerdos institucionales para la administración de las leyes fiscales. Entre estos destaca la creación de organismos unificados y semiautónomos (en 15 países de la OCDE), con una amplia gama de facultades. Estos organismos son responsables por la administración de la mayor parte, o todos, los impuestos federales o nacionales. En seis otros países, se han establecido direcciones como parte de los Ministerios de Finanzas con poca autonomía dentro de la estructura formal del mismo. Por último, en nueve países existen direcciones múltiples con poca autonomía dentro de la estructura formal del Ministerio de Finanzas. En gran medida, estos diversos acuerdos institucionales reflejan las diferencias que subyacen en las estructuras políticas y los sistemas de la administración del sector público en los países, así como añejas prácticas. En once países, el organismo tributario también es responsable por el cobro y la obligación al cumplimiento de las aportaciones sociales, mientras que en 17 más estas actividades han sido confiadas a un organismo diferente. En seis países de la Organización se cuenta en la actualidad con un cuerpo unificado responsable por las operaciones administrativas de impuestos y aduanas, aunque no parece observarse tendencia alguna en este sentido. Sin embargo, sí se percibe una tendencia clara a encomendar otras tareas de naturaleza no tributaria al organismo nacional fiscal. Entre estas tareas destacan actividades de valuación gubernamental, el pago de diversas prestaciones relacionadas con la protección social, la recaudación de deudas no tributarias (como pensiones alimenticias de hijos, créditos estudiantiles) y la elaboración de registros de población.

Organización de las operaciones de la administración tributaria

Las estructura organizacional del organismo tributario puede tener implicaciones significativas para la eficiencia operativa general y la eficacia en el cumplimiento de su mandato principal. En particular, a lo largo de los últimos diez a quince años se ha observado una tendencia clara en la manera en la que las estructuras organizacionales de los organismos de administración tributaria han evolucionado.

El modelo organizacional más antiguo empleado por los administradores tributarios se basó, principalmente, en el criterio de “tipo de impuesto”. Esto trajo consigo la operación de departamentos separados multifuncionales para cada impuesto que, en general, eran autosuficientes e independientes uno del otro. Aunque este modelo cumplió sus propósitos, se detectó eventualmente que tenía varios defectos, entre los que destacan: (1) duplicación inherente de funciones; (2) inconveniencia para los contribuyentes con diversas actividades tributarias; (3) implicaciones complicadas en el manejo del cumplimiento; (4) propensión al trato desigual e incongruente de los contribuyentes entre un impuesto y otro; y (5) subutilización del personal. Con el fin de tratar este tipo de problemas se ha observado una tendencia clara en las administraciones tributarias que apunta a la organización de sus operaciones sobre bases “funcionales”.

De acuerdo con esta base “funcional”, el personal se organiza por grupos definidos por funciones (como el registro, la contabilidad, procesamiento de información, auditoría, recaudación, apelaciones, etcétera) y generalmente trabajan con distintos impuestos. Este enfoque del trabajo tributario se introdujo para posibilitar una mayor uniformidad de los procesos de trabajo entre impuestos, para simplificar la computarización y los acuerdos para los contribuyentes y para mejorar la eficiencia en términos generales. Hoy en día, más de dos terceras partes de los países de la OCDE y un número creciente de países asiáticos (como Singapur) han adoptado el modelo funcional como el método principal para la estructuración de las operaciones de la administración tributaria.

Una tendencia más reciente en algunos países de la OCDE ha consistido en organizar las operaciones principalmente alrededor de “segmentos de contribuyentes” (como grandes empresas, pequeñas y medianas empresas, asalariados, etcétera). El motivo para organizar las operaciones en segmentos de contribuyentes es que cada grupo tiene diferentes características y conductas de cumplimiento fiscal y, como resultado, representa diferentes riesgos para la recaudación. Este modelo fue el que adoptó el *Internal Revenue Service* (Servicio Interno de Recaudación) de Estados Unidos, como parte de la Ley de Reestructuración de 1998 (*1998 Restructuring Act*). Los defensores de la estructura del tipo “segmento de contribuyentes” argumentan que al agrupar las funciones de esta forma se incrementan las posibilidades de mejorar los niveles generales de cumplimiento. Aunque la aplicación de un modelo de segmentación aún se encuentra en sus primeras etapas de aplicación,

muchos países han empleado este enfoque de forma parcial al establecer unidades de grandes contribuyentes para gestionar totalmente todos los asuntos relacionados con sus contribuyentes de mayor tamaño.

Manejo del cumplimiento del contribuyente

A fin de tratar con los riesgos de cumplimiento de forma más eficaz, la tendencia reciente en los países más avanzados de la OCDE ha apuntado hacia la adopción de un enfoque más estratégico para el manejo de estos riesgos aplicando técnicas modernas de administración de riesgo. Este cambio, en línea con la adopción de prácticas modernas de gobierno corporativo reconoce el hecho de que los riesgos más serios de cumplimiento tributario requieren una serie de estrategias de tratamiento, lo que ha resultado ser una manera útil de comunicar al personal lo que el organismo encargado de la administración tributaria está intentando hacer y lo que se espera de ellos.

En términos prácticos, la aplicación de este enfoque más estratégico ha llevado a un mejor enfoque de los esfuerzos de mejoría del cumplimiento, una concordancia más eficaz de las estrategias de mejoría del cumplimiento con la conducta subyacente a tratar y, en algunos países, mejorías probadas en renglones específicos del cumplimiento de los contribuyentes.

Todos estos cambios en la administración tributaria reconocen que la mejoría del cumplimiento fiscal debe ser parte integral de la estrategia de reforma de cualquier país.

RETOS PARA LOS DISEÑADORES DE REFORMAS TRIBUTARIAS

La reforma tributaria es un proceso continuo. Los sistemas tributarios deben adaptarse continuamente a los cambios en la economía, el entorno social y la tecnología. En este contexto de cambio, resulta peligroso suponer que el futuro sólo será una continuación del pasado. En la sección a continuación identifica algunos de los puntos de presión de los sistemas tributarios que podrían surgir a lo largo de la próxima década.

Presiones sobre el gasto público

El envejecimiento de la población impondrá demandas crecientes a los sistemas gubernamentales de pensiones y salud. Muchos gobiernos también se verán presionados en términos de la modernización de la infraestructura física, como comunicaciones, alcantarillado

y vivienda pública. El avance en la tecnología médica llevará a mayores presiones para el gasto en salud, así como a tratar con un ambiente internacional cada vez más volátil, lo que requerirá un mayor gasto en actividades policíacas y militares.

Presiones por el lado del ingreso

Los factores a continuación limitarán la capacidad de los gobiernos para recaudar ingresos como respuesta a las presiones descritas arriba:

- *La necesidad de evitar el desempleo creciente:* los aumentos en aportaciones a la seguridad social y en los impuestos sobre la nómina podrían acrecentar la discrepancia fiscal del trabajo, lo que podría reducir el número de participantes en la fuerza laboral. En una serie de países, como Bélgica, se está considerando seriamente cambiar del cobro de aportaciones a la seguridad social hacia otros impuestos (como el IVA) como fuente principal de financiamiento para los programas sociales.
- *Movilidad creciente de la base gravable:* Los gobiernos enfrentan dificultades para mantener sus bases gravables actuales. La base asociada con el ingreso de capital y los individuos de gran riqueza está aumentando su movilidad de manera creciente, en parte como reflejo de la relativa facilidad de acceso a los paraísos fiscales por parte de las corporaciones y las familias acomodadas. El entorno cada vez más competitivo está presionando en especial a las tasas de impuesto al ingreso de las empresas. Algunos gobiernos están respondiendo con reducciones de tasas; otros, relajando su obligación al cumplimiento de su legislación anti-abusos (como la CFC y sus reglas de capitalización) y aún otros más al ofrecer regímenes preferenciales dirigidos a no residentes.
- *Cambio de actitudes relacionadas con el cumplimiento fiscal:* Las actitudes con respecto al cumplimiento fiscal están cambiando, y más contribuyentes están preparados para participar en ejercicios más serios de planeación fiscal, a menudo utilizando paraísos fiscales. En Europa, la base gravable también está amenazada por una serie de decisiones recientes tomadas por el Consejo Europeo de Justicia que ha fallado como incongruentes con el Tratado de Roma de la UE una serie de disposiciones contra abusos (como las reglas de capitalización poco estrictas).

Las respuestas de los gobiernos

Los gobiernos responderán de diferentes formas a estas presiones. Algunas se resolverán utilizando más intensivamente al sector privado para proporcionar y financiar bienes públicos (aunque en la mayoría de los países de la OCDE se han alcanzado ya los límites de la privatización). Algunos gobiernos podrían responder aumentando o aboliendo la edad oficial de jubilación y limitando el acceso a programas sociales básicos. Todos buscarán cómo mejorar la eficiencia del sector público y, en algunos casos, esto involucrará un mayor uso de las asociaciones entre sector público y privado. Por el lado del ingreso, podría esperarse que los gobiernos disfracen los impuestos como contribuciones obligatorias, opacando la distinción entre impuestos y cuotas. Asimismo, los gobiernos podrían obligar a las compañías a establecer y financiar ciertos esquemas sociales (como en el caso de la discapacidad y los accidentes en el trabajo). También podría registrarse una intensificación de la tendencia a descentralizar las funciones de gasto, financiándolas con impuestos prediales (a los terrenos y edificios) que se aplican a la menos móvil de las bases tributarias.

Los gobiernos también incrementarán las presiones sobre las autoridades tributarias para mejorar el cumplimiento en este renglón. Esto conlleva mejores técnicas de manejo de riesgo, menos tolerancia de la planeación fiscal intensa y la prestación de mejores servicios a los contribuyentes. Al mismo tiempo se verá más acción a nivel internacional para contrarrestar la evasión y elusión fiscal internacional. Los centros financieros domiciliados en paraísos fiscales y las jurisdicciones donde existe el secreto bancario sufren de crecientes presiones para introducir disposiciones de intercambio de información. Todos los países deberán analizar cómo mejorar la eficacia de estas disposiciones.

Algunos principios generales de un diseño tributario adecuado

En la medida en la que cada país busca llevar a cabo sus reformas para responder a las presiones descritas arriba, lo harán guiados por las circunstancias específicas de su caso. No obstante, la experiencia reciente de los países de la Organización sugiere que existen algunos principios generales que determinan un diseño tributario adecuado y que podrían contribuir a encontrar soluciones que cada país necesitará desarrollar:

- *Simplificación.* Muchos países han intentado sim-

plificar sus sistemas tributarios pero, en la mayoría de ellos, aún puede abarcarse más terreno. Los sistemas tributarios sencillos, caracterizados por la aplicación de tasas bajas a una base tributaria muy amplia generalmente llevan a menos distorsiones económicas, mayor certidumbre para el contribuyente y menores costos administrativos de cumplimiento. Si los políticos son serios acerca de su intención de reducir la complejidad de las leyes tributarias, primero deberán analizar las políticas que tratan de aplicar esas leyes.

- *Equidad.* En este caso se pueden identificar dos aspectos: la equidad vertical y la horizontal. Aunque los países difieren ampliamente en sus puntos de vista acerca de los aspectos del sistema tributario necesario para lograr el grado adecuado de equidad vertical, existe un consenso general acerca del concepto de equidad horizontal (el principio de acuerdo con el cual las personas en situaciones similares pagan montos de impuesto similares). Las exenciones, los descuentos y los regímenes especiales que abundan en los países de la OCDE a menudo violan el principio de equidad horizontal, logrando metas de poco valor. Su eliminación o sustitución con políticas que logran sus objetivos con mayor eficiencia generaría una ganancia en la recaudación, mientras que a la vez mejora la eficiencia económica. De manera similar, debería hacerse cumplir de manera enérgica el esquema de menores tasas aplicadas a una base más amplia. Esto requerirá que los gobiernos, además de buscar el cumplimiento de su agenda de reforma tributaria, también analice la operación de sus administraciones tributarias. Un cumplimiento tributario adecuado, elemento esencial de la equidad, exige que los gobiernos encuentren el equilibrio adecuado entre el servicio prestado al contribuyente y la obligación al cumplimiento de las disposiciones fiscales. Los contribuyentes que desean pagar el monto correcto de impuestos tienen derecho a esperar que las administraciones tributarias faciliten esta tarea tanto como sea posible. Los contribuyentes honestos también tienen derecho a esperar que se identifique y sancione a los defraudadores fiscales. Sólo si se alcanza este equilibrio se mantendrá la fe de los contribuyentes en el sistema.
- *Eliminación de obstáculos fiscales al crecimiento.* La complejidad y las exenciones especiales también tienen el potencial de imponer serios obstáculos al crecimiento, generando incertidumbre y dando a

las compañías mayores rendimientos financieros a partir de distorsionar sus decisiones para aprovechar disposiciones fiscales especiales en lugar de simplemente mejorar la eficiencia y satisfacer las necesidades de los consumidores.

- *Cambios hacia bases gravables más eficientes.* Los países también podrían considerar la alteración del equilibrio entre distintas bases gravables. La eficiencia de muchos sistemas tributarios ha mejorado con el uso de bases amplias para el IVA en sustitución de una mezcla desordenada de gravámenes individuales e impuestos sobre las ventas. ¿Sería posible que los países que financian sus sistemas de pensiones y de servicios de salud a partir de gravar el trabajo diversificaran su financiamiento hacia impuestos menos distorsionantes como mediante el aumento de la participación en la recaudación de los impuestos al consumo y a la propiedad? Los sistemas tributarios que se basan en el consumo también reducirían o eliminarían los efectos negativos sobre los ahorros para el retiro y otras formas de ahorro consideradas en un sistema de impuesto al ingreso si se utiliza el mayor ingreso generado por los impuestos al consumo para reducir las tasas del impuesto al ingreso. Asimismo, un cambio tal podría incrementar la participación de las mujeres y las personas de edad avanzada en la fuerza laboral, permitiendo que creciera el ingreso, el consumo y, por ende, la base gravable. Esto resulta una alternativa mucho mejor a la de elevar las tasas impositivas al trabajo y al capital, para ver cómo disminuyen aún más las bases gravables.

Cualquiera que sea el enfoque de reforma que se adopte, no resultará tarea fácil. Algunos grupos de contribuyentes ganarán, mientras que otros perderán. Existirán problemas de transición y deberá prestarse atención considerable al proceso de la reforma. La experiencia de los países de la OCDE sugiere que un proceso exitoso de reforma tributaria requiere de defensores políticos que movilicen el apoyo y contrarresten a los intereses creados. Esto significa que se requieren políticos que den vuelo a la imaginación de los contribuyentes con la audacia de su visión. También se requiere un enfoque integral, con la vinculación estrecha de las ganancias y las pérdidas. Sin duda habrá perdedores en este proceso, pero estos deberían sentirse en el mismo barco que los ganadores y que sus pérdidas llevarán a ganancias distintas en el futuro. Las reformas basadas en principios claros que puedan articularse y comprenderse y que se basen en un proceso de reforma abierto

e inclusivo, tienen mayores oportunidades de lograr la estabilidad de largo plazo. También parece ser útil limitar el plazo entre el anuncio inicial y la implementación de la reforma. En un contexto federal, todos los niveles de gobierno deberán “comprar” las reformas, ya que estas impactarán la base tributaria de los demás niveles de gobierno. Las reformas también deberán ampliarse a la administración tributaria. Puesto de otro modo: la factibilidad administrativa es un criterio importante para juzgar la reforma tributaria.

Algunos países (como los Eslovaquia, Nueva Zelanda, los Países Bajos y Singapur), han tenido gran éxito en la introducción de reformas, logrando simplificar su sistema tributario y, al mismo tiempo, eliminando las distorsiones inducidas por los gravámenes. No se puede decir lo mismo de otros países (como Alemania, Francia y Malasia), tal vez porque no han sido lo suficientemente audaces en sus reformas. Lo que resulta claro en el cambiante ambiente de hoy es que los gobiernos necesitarán revisar continuamente sus sistemas tributarios para garantizar que cumplan con sus objetivos sociales y económicos.

AGRADECIMIENTOS

Los puntos de vista expresados en este documento no necesariamente reflejan la perspectiva de la OCDE o sus países miembros. El autor desea agradecer a sus colegas del secretariado de la OCDE, Chris Heady, Steve Clark, Bert Brys y Ana Cebreiro por su colaboración para la elaboración de este documento que, en gran parte, se basa en trabajos que están siendo realizados por el Grupo de Trabajo de Política Tributaria de la OCDE.

REFERENCIAS

- Atkinson, Anthony. B. *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*. Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Comisión de las Comunidades Europeas (CCE). *European Tax Survey*. SEC. CEC, Bruselas, 2004.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). *Government Financial Statistics 2005*.
- Hall, Robert. E. y Alvin Rabushka. *The Flat Tax*. Hoover Institution Press, Stanford, California, 1995.
- International Tax Dialogue (ITD). *The value added tax experience and issues*, Documento de referencia elaborado para la International Tax Dialogue Conference on the VAT, Roma, marzo 15-16, 2005.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Taxing Wages 2002-2003*. OCDE, 2003.

OCDE. *Tax Policy Studies No. 9: Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*. París: OECD, 2004a.

OCDE. *Consumption Tax Trends*. OCDE, París, 2004b.

OCDE. *Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series*. OCDE, París, 2004c.

OCDE. *Benefits and Wages Database*. París: OECD, 2004d.

OCDE. *Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance*. OCDE, París, 2004e.

OCDE. *Taxing Wages 2004-2005*. OCDE, París, 2005.

OCDE. *Revenue Statistics, 1965-2004*. OCDE, París, 2006a.

OCDE. *OECD Tax Database*. OCDE, París, 2006b.

OCDE. *Tax Policy Studies No. 13: Fundamental Reform of Personal Income Tax*. OCDE, París, 2006c.

Oliver R. *Tax Reform: the New Zealand Experience*. Junio, 2005.

Los documentos de la OCDE pueden consultarse en: <http://www.oecd.org/ctp>

NOTAS

- ¹ Este documento se basa en gran parte en tres productos estadísticos que el Centro de Administración y Política Tributaria de la OCDE publica anualmente: las Estadísticas de Recaudación, Imposición de Salarios y la CDE. También se basa en publicaciones por la Organización: *Recent Tax PD Countries*, OCDE (2004a); *Consumption Tax Trends*, OCDE (2004b); y *Tax Administration in OECD Countries: Comparative Information Series*, OCDE (2004c). Estos documentos pueden consultarse en <http://www.oecd.org/ctp>.
- ² La medida de remuneración se define como el ingreso salarial bruto pagado al trabajador promedio, antes de deducciones de cualquier tipo (como la retención sobre intereses o dividendos, el impuesto al ingreso, las aportaciones a la seguridad social o privada y las cuotas sindicales). Esta medida también incluye el pago de horas extra, vacaciones, bonos recurrentes (periódicos) en efectivo (como aguinaldos navideños y bonos de decimotercero o decimocuarto mes) y otros pagos en efectivo realizados por los empleadores. Se excluye la paga de licencias por enfermedad y desempleo, ya sea directamente por las empresas o por parte del gobierno o como parte de un esquema de seguros privados. Tampoco se incluyen las remuneraciones de otro tipo (no en efectivo) como las prestaciones laborales y la remuneración de acuerdo con esquemas de reparto de utilidades que toman la forma de aportaciones de dividendos.
- ³ Islandia aplica una tasa fija de impuesto al ingreso (37.73 por ciento en 2005) al exceder un umbral determinado. Más allá de un umbral equivalente a cerca de 150 por ciento de la remuneración promedio se cobra una sobretasa de 2 por ciento (que se ha reducido gradualmente a partir de 7 por ciento en 2002). También se han comentado las propuestas de impuestos constantes en una serie de países europeos.

- ⁴ Véase la publicación especial titulada *Taxing Wages* (OCDE, 2002-2003), que también presenta un análisis de los umbrales a partir de los cuales se pagaba en 2003 el impuesto al ingreso y las aportaciones a la seguridad social para diferentes tipos de familias en la OCDE y las tasas marginales efectivas pagaderas una vez que se exceden estos umbrales.
- ⁵ Esta sección se basa principalmente en el documento de apoyo *The Value Added Tax — Experiences and Issues* (documento elaborado para una conferencia conjunta realizada por el FMI el Banco Mundial y la OCDE sobre el IVA, que se llevó a cabo en Roma el 15 y 16 de marzo de 2005). Véase también OCDE (2004b) para una discusión de los sistemas del impuesto al valor agregado en los países de la OCDE.
- ⁶ Debido a que los impuestos sobre el volumen de ventas se cobran sobre el volumen de ventas sin considerar el valor agregado, el monto que se recauda por un bien específico reflejará el número de etapas gravables en la cadena de su producción, lo que resulta en una carga fiscal en “cascada”. Con esto, los productores tendrán incentivos para sustituir insumos gravados, lo que resultará en métodos de producción que son rentables a nivel privado pero ineficientes desde una perspectiva social más amplia. Como resultado de ello, y como distorsión adicional, existe el incentivo para que las industrias se integren verticalmente únicamente con el fin de reducir sus pasivos tributarios.
- ⁷ Se puede encontrar cierta orientación al respecto en los diversos estudios del costo de recaudar el IVA en los países de la OCDE. Se ha estimado que los costos administrativos que enfrenta el gobierno para un IVA que cumple en general con las mejores prácticas se aproximan a 100 dólares anuales por contribuyente. Las estimaciones de los costos de cumplimiento de los contribuyentes para un IVA de este tipo se ubican en alrededor de 500 dólares anuales por contribuyente.
- ⁸ Es necesario interpretar con cautela las primeras dos columnas de cifras de este cuadro. La división entre el impuesto personal y corporativo puede resultar seriamente engañosa por dos motivos. Primero, muchos países de la OCDE adoptan cierta forma de integración entre los impuestos corporativo y personal al ingreso, de manera que parte de los impuestos empresariales se reembolsan a los accionistas como reducción en el pago del impuesto al ingreso personal. Esto se refleja en las estadísticas como reducción en la recaudación del impuesto al ingreso de las personas, pero podría también considerarse como una disminución en la recaudación del impuesto corporativo. En segundo lugar, los países de la OCDE difieren en el grado al que las empresas están incorporadas. Por ejemplo, las empresas alemanas tienen una probabilidad mucho menor de estar incorporadas que las de Estados Unidos o Japón. Esto significa que Alemania reporta una proporción mucho menor de recaudación tributaria proveniente del impuesto al ingreso de las empresas.
- ⁹ Sin embargo, el potencial de algunas personas físicas para incorporarse y lograr que lo que en realidad es ingreso laboral (sujeto a una tasa alta) sea gravado como ingreso de capital, podría reducir la equidad horizontal del gravamen al ingreso laboral.

- ¹⁰ Desde 2000, el impuesto al ingreso de las empresas sólo se grava (en la fuente) cuando se distribuye como dividendos.
- ¹¹ Se están discutiendo propuestas para revisar la tasa.
- ¹² Islandia también aplica un impuesto a tasa constante más allá de un umbral (con una tasa de 37.73 por ciento en 2005). Sin embargo, cobra una sobretasa de 2 por ciento (que se ha reducido gradualmente desde 7 por ciento en 2002) que se cobra a partir de un umbral equivalente a cerca de 150 por ciento de la remuneración promedio.
- ¹³ La tasa oficial es de 33.33 por ciento cuando se excluye la parte restante de la sobretasa de 1995 (3 por ciento) y la aportación social sobre las utilidades (3.3 por ciento) que se cobra a las empresas con un volumen de ventas que excedan los 7.6 millones de euros y utilidades mayores a 763 000 euros.
- ¹⁴ Asimismo, los comerciantes independientes o empresarios que obtengan ingresos del comercio o los negocios y que estén sujetos a impuestos locales al comercio (*Gewerbesteuer*) tienen posibilidad de obtener un descuento al acreditar el impuesto al comercio contra los pasivos del impuesto al ingreso. En consecuencia, la mayoría de las PyME alcanzan la liberación total del impuesto al comercio. Más aún, la reestructuración de las compañías no incorporadas mediante una transferencia de reservas, neutral desde el punto de vista tributario, se ve facilitada por la reintroducción de la llamada “remisión tributaria de coasociados” (“*Co-partner tax remission*”). Esta disposición facilita la transferencia de una compañía y contribuye a que las PyME hagan frente a la sucesión intergeneracional.
- ¹⁵ En el régimen comunista las tasas de impuesto a las utilidades variaban considerablemente y se encontraban sujetas a una negociación anual, estableciéndose con referencia al potencial de generación de utilidades de la empresa y los objetivos de política a nivel nacional. Con la caída del régimen comunista en noviembre de 1989, las reformas al sistema tributario comenzaron de inmediato.
- ¹⁶ Asimismo, en 1992, la tasa final del impuesto de retención sobre intereses y dividendos ascendía a 25 por ciento. En la República Eslovaca, esta tasa se redujo a 15 por ciento en 1994 y en la República Checa en 2000.
- ¹⁷ Las instituciones financieras están sujetas al pago de un impuesto aparte sobre el capital.
- ¹⁸ En la decisión acerca de los méritos relativos de la reducción o eliminación de los créditos en los países europeos, es necesario tomar en cuenta el punto de vista del Tribunal Europeo de Justicia, en torno a que los dividendos recibidos de compañías extranjeras deben gravarse de la misma forma que los dividendos recibidos de empresas nacionales (es decir, si se otorgan créditos imputados a los accionistas, deberá hacerse para el ingreso de dividendos nacionales y extranjeros).
- ¹⁹ Esta sección se basa en trabajos del Foro sobre Administración Tributaria del Comité de Asuntos Fiscales, incluyendo una serie de documentos publicados. Véase OCDE (2004c) y OCDE (2004e).

