

Imposición al ingreso personal en América Latina: obstáculos y posibilidades

VITO TANZI

I. INTRODUCCIÓN

La Declaración de Punta del Este, que dio origen a la Alianza para el Progreso, estableció como una de sus metas: "Reformar las leyes tributarias para exigir más a quienes más tienen",¹ y especialmente indicó que para hacer esto sería necesaria la "reforma de la estructura de los sistemas tributarios, que incluya impuestos adecuados y equitativos sobre los ingresos..."² La necesidad de una mayor dependencia respecto de la imposición al ingreso surge de dos factores distintos pero relacionados entre sí: el primero es la necesidad de exigir "más de aquellos que más tienen" y el segundo la necesidad adicional de mayores ingresos, que es consecuencia de las mayores responsabilidades que han sido conferidas a los gobiernos de los países latinoamericanos.

II. OBSTÁCULOS A LA IMPOSICIÓN AL INGRESO

El obstáculo para llevar a cabo este objetivo de la Alianza para el Progreso reside en que muchas personas lo consideran imprudente, mientras que otras piensan que es difícil o imposible de realizar, debido a las circunstancias típicas de los países subdesarrollados.

Los primeros sostienen que una gran dependencia respecto de la imposición al ingreso personal tendría como consecuencia la disminución de los ahorros personales y, puesto que se supone que uno de los principales obstáculos al desarrollo es la limitación del ahorro, el efecto neto de este cambio sería negativo. Este punto de vista fue discutido ampliamente en un artículo reciente,³ en el que se señaló que en modo alguno puede darse por descontado que ocurrirá la supuesta disminución en los ahorros, sino que, de hecho, es mucho más probable que ocurra lo contrario. Aún más, cualquier persona que esté al tanto de la realidad de la mayoría de los países en desarrollo estará dispuesta a admitir que los ahorros de la gente de mayores ingresos son con frecuencia empleados en inversiones que no ocupan una posición alta en la escala social

(tales como las construcciones residenciales de lujo). Para un análisis completo de este punto de vista el lector debe ser remitido al ensayo mencionado anteriormente.

En este trabajo intento, más bien, discutir los obstáculos de orden práctico que se presume debe confrontar un país subdesarrollado cuando intenta aumentar su recaudación por medio del impuesto a los ingresos y, especialmente, al ingreso personal.

En un artículo escrito en 1951, que se cita muy frecuentemente,⁴ Richard Goode enumeró las condiciones que deben ser satisfechas si se desea que el ingreso tributario se convierta en una fuente importante de ingresos de un país. Estas condiciones son:

- 1) Existencia de una economía predominantemente monetaria.
- 2) Un alto nivel de alfabetismo entre los contribuyentes.
- 3) Predominio de sistemas de contabilidad honestos y confiables.
- 4) Un alto grado de cumplimiento voluntario por parte de los contribuyentes.
- 5) Ausencia de "grupos opulentos" con poder político suficiente y capaces de entorpecer cualquier medida tributaria que consideren como una amenaza a su posición; y, finalmente,
- 6) Existencia de una administración honrada y eficiente.

Estas son condiciones lo suficientemente severas como para desanimar hasta al experto más optimista que pretende sugerir una alta dependencia respecto de la imposición al ingreso. En realidad ¿quién ha oído hablar de un país poco desarrollado en donde estas condiciones se encuentren satisfechas? O, más aún, ¿quién ha oído hablar alguna vez de *cualquier* país —salvo Utopía— en el que se cumplan todos estos requisitos?

Desde que Goode escribió su artículo ha habido muy poco análisis crítico de estas condiciones. Muchos economistas se han contentado solamente con citarlo y repetir sus conclusiones.

El propósito de este artículo es analizar brevemente esas condiciones dentro del contexto de la situación latinoamericana, a fin de ver cuáles de ellas son realmente necesarias o válidas. En realidad, el énfasis recaerá sobre las dos primeras, aunque algunas de las otras serán también consideradas.

NOTA: El autor es profesor asociado de la American University, de Washington, D. C. Anteriormente trabajó como economista principal en la Unidad de Finanzas Públicas del Departamento de Asuntos Económicos de la Organización de los Estados Americanos. Este artículo es traducción de "Personal Income Taxation in Latin America: Obstacles and Possibilities", aparecido originalmente en *National Tax Journal*, Columbia, vol. XIX, núm. 2, junio de 1966, pp. 156-162, y se reproduce con la autorización expresa de los editores.

¹ Unión Panamericana, *Alianza para el Progreso*. p. 3.

² *Ibid.*, p. 13.

³ Véase, Vito Tanzi y Joseph Aschheim, "Investment, Saving and Taxation in Underdeveloped Countries", *Kyklos* (fac. 2, 1965), reproducido, con comentarios, en *Comercio Exterior*, México, septiembre de 1965.

⁴ Richard Goode, "Reconstruction of Foreign Tax System", *Proceedings of the Forty-Fourth Annual Conference on Taxation* (National Tax Association), pp. 212-222. El señor Goode enumera las mismas condiciones en un artículo escrito en 1962: véase "Personal Income Tax in Latin America", *Fiscal Policy for Economic Growth in Latin America*, Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL (John Hopkins Press, 1962), pp. 157-171.

III. ANÁLISIS DE LOS OBSTÁCULOS A LA IMPOSICIÓN AL INGRESO

La condición quinta —ausencia de “grupos opulentos”, capaces de trabar el proceso legislativo— es un tanto diferente de las otras y, por lo mismo, debe ser analizada separadamente. En efecto, mientras que todas las otras son condiciones que se supone deben cumplirse para que una ley tributaria de impuestos sobre la renta pueda ser aplicada eficazmente, la quinta condición se relaciona con la aprobación legislativa misma de dicha ley. Por supuesto que, si existen tales grupos y tienen el suficiente poder para impedir la aprobación de la legislación tributaria, entonces no queda ya mucho que decir. No hay, sin embargo, razones válidas para suponer que estos grupos concentren su oposición exclusivamente en la imposición al ingreso. Por el contrario, de existir y poseer el poder suficiente, esos grupos tratarán de impedir cualquier medida que sea contraria a sus intereses, sea ésta de impuesto al ingreso personal, de impuesto a la riqueza o de impuesto a los artículos de lujo. Esto puede suceder en cualquier país, sea éste desarrollado o subdesarrollado, pero parece más probable que ocurra en estos últimos. No obstante, con la suficiente determinación por parte de los gobiernos —como lo indican las recientes experiencias de Chile, Brasil y México— pueden ser exitosamente propuestas y aprobadas por los cuerpos legislativos de estos países muchas leyes bien concebidas. Esto será especialmente cierto si los exponentes de los “grupos opulentos” llegasen a pensar que la ejecución de estas leyes será sustancialmente obstruida por la ausencia de las otras condiciones enumeradas por Goode. Por lo tanto, uno puede concluir que mientras las otras cinco condiciones estén más lejos de cumplirse, menor será el interés de los “grupos opulentos” en entorpecer las medidas impositivas.

Otra condición a la que debe prestarse atención individual es la que trata del grado de aceptación voluntaria por parte de los contribuyentes. La idea de que la gente de algunos países tiene mayor propensión a evadir impuestos que la de otros, es uno de los mitos todavía generalmente aceptados. Se presume que los contribuyentes de países tales como Estados Unidos o Alemania tienen menor predisposición a evadir impuestos que los contribuyentes de otros países. Sin embargo, como un experto en tributación ha señalado, “muchos años de experiencia en la Administración General de Rentas Internas [Internal Revenue Service], el Tribunal Contencioso Administrativo [Board of Tax Appeals] y el Departamento de Justicia [Department of Justice], me han convencido que la conducta de aceptación del norteamericano no está motivada por el amor a los impuestos, sino que, por el contrario, se tiene una capacidad bien desarrollada de resistencia hacia los impuestos”.⁵ Asimismo, en un estudio hecho en Alemania se encontró que la honradez en los pagos de impuestos era bastante limitada en dicho país.⁶ Otro estudio sobre la psicología fiscal indica que el 47% de los campesinos franceses, el 59% de los industriales y hombres de negocios y el 61% de las personas con profesiones liberales no consideran delito la evasión de impuestos.⁷ Algunos datos sobre el comportamiento de los contribuyentes italianos insinúan hasta qué grado llega la evasión de impuestos en ese país: en 1962, el número de declaraciones volun-

tarias fue 1 057 000. Las autoridades fiscales “descubrieron” un número de contribuyentes adicionales, que era más elevado que el de los que habían declarado, por lo que el número final de contribuyentes se elevó a 2.4 millones. Este descubrimiento, junto con la corrección de los ingresos declarados, hizo subir el ingreso gravable global de 2 000 a 3 000 millones de liras.⁸

¿Qué es lo que puede derivarse de toda esta información acerca de distintos países y cómo se relaciona con la cuarta condición? Parece haber sólo una respuesta posible y ésta es la de que no puede suponerse que la propensión *a priori* para evadir impuestos sea diferente de país a país; lo que es diferente es el nivel de evasión real. Pero, este nivel de evasión real es diferente debido únicamente a que las probabilidades de ser descubierto y sus consecuencias difieren mucho de país a país. En Estados Unidos la gente no evade los impuestos en medida significativa debido a que, si lo hacen, son muy elevadas las posibilidades de ser descubierto y las consecuencias de ello son muy graves. En Italia, por otra parte, no prevalecen estas condiciones y lo mismo puede decirse para muchos otros países.

La medida en la que cambia el grado de cumplimiento voluntario en un mismo país cuando cambian las condiciones, puede apreciarse en el caso de Chile, país en el que la evasión fiscal fue muy alta hasta 1964 y donde, además, nadie había sido encarcelado por este delito. El grado de evasión puede verse claramente en los datos siguientes. En Chile, con una población que excede de ocho millones de habitantes, solamente 275 000 (aproximadamente 3.5%) pagaron impuestos al ingreso personal en 1964. De éstos, solamente 160 000 (1.9%) pagaron la sobretasa global y, de estos últimos, solamente... 42 000 (0.5%) declararon ingresos mayores de cinco “sueldos vitales” (alrededor de 9 000 escudos). Además, entre aquellos que pagaron la sobretasa global, el 72% estaba constituido por empleados, los que pagaron el 51% del total por este concepto.⁹ En 1964, entre otros cambios administrativos, se fundó un departamento encargado de controlar los fraudes en el pago de los impuestos, aún más, algunas personas fueron enjuiciadas y algunas de ellas sentenciadas a cárcel por evasión fiscal. Todo esto parece haber tenido un efecto psicológico tremendo en la propensión del contribuyente a pagar sus impuestos: se ha estimado que los ingresos reales por concepto del impuesto sobre la renta aumentaron en 55.4% entre 1964 y 1965, lo cual se debió, en parte, a la campaña contra la evasión.

Ahora se fijará la atención en las dos primeras condiciones que se han considerado como particularmente perjudiciales para la imposición al ingreso personal. En efecto, a un norteamericano debe parecerle imposible que se establezca un impuesto sustancial al ingreso personal en un país en el que existen grandes sectores fuera de la economía monetaria o en el que el grado de analfabetismo es bastante elevado. Probablemente no sea mera coincidencia que Goode haya puesto estas condiciones al principio de su lista. Me propongo tratar de mostrar cómo, por lo menos en lo que a América Latina se refiere, éstas son las más inconsecuentes de todas las condiciones.

IV. IMPOSICIÓN AL INGRESO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

La razón para afirmar que las dos primeras condiciones de Goode son inconsecuentes, se basa en dos factores: primero, en el ingreso medio *per capita* en la mayoría de los países latinoamericanos y, segundo, en la distribución del ingreso personal. Tenemos a nuestro alcance algunas datos sobre la distri-

⁸ Ministero delle Finanze, *L'Attività Tributaria dal 1954 al 1964*, volumen 1 (Roma, Instituto Poligrafico dello Stato, 1964), pp. 34-36.

⁹ Banco Central de Chile, *Boletín Mensual*, mayo de 1965.

⁵ Joseph P. Crockett, “Common Obstacles to Effective Tax Administration in Latin America”, *Problems of Tax Administration in Latin America*, Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL (The John Hopkins Press), p. 1.

⁶ G. Schmoelders, “Das Irrationale in der Finanzwirtschaft” (Hamburgo, 1960), citado en Sylvian Plasschaert, *Taxable Capacity in Developing Countries* (BIRE, Informe NEC-103), p. 23.

⁷ Jean Duberge, *Social Tax Psychology in France Today* (P. H. F., 1961), p. 96.

CUADRO 1. Distribución del ingreso personal en cuatro países de América Latina

Categoría	Chile (1960)		Ecuador (1957)		México (1957)		Venezuela (1957)		
	Porcentaje de la población total en todos los países	Participación en el ingreso personal total	Ingreso medio en relación al ingreso medio nacional	Participación en el ingreso personal total	Ingreso medio en relación al ingreso medio nacional	Participación en el ingreso personal total	Ingreso medio en relación al ingreso medio nacional	Participación en el ingreso personal total	Ingreso medio en relación al ingreso medio nacional
Categoría I	50	15.6	31	24.0	48	15.8	32	11.0	22
Categoría II	45	59.0	131	50.8	113	47.5	106	58.5	130
Categoría III	3	11.7	390	4.5	150	16.2	540	12.8	427
Categoría IV	2	13.7	685	20.7	1 035	20.5	1 025	17.7	885
	100	100.0	—	100.0	—	100.0	—	100.0	—

FUENTES: Chile: Roberto Jadue; *Distribución probable del ingreso de las personas en Chile: Período 1950-60* (CEPAL). Ecuador: Banco Central del Ecuador, *Memoria del gerente general*, ejercicio 1958 (Quito, 1959). México: Ifigenia M. de Navarrete, *La distribución del ingreso y el desarrollo económico de México* (México, 1960). Venezuela: Carl S. Shoup y otros, *Informe sobre el sistema fiscal de Venezuela*, y Ministerio de Hacienda, *Estimación de la distribución del ingreso personal* (Caracas, 1960).

bución del ingreso personal en cuatro países: Chile, Ecuador, México y Venezuela. Estos datos se presentan en el cuadro 1. En 1961, año para el que existen estimaciones de la CEPAL sobre ingreso *per capita* en dólares, las cifras respectivas fueron: Chile, 453; Ecuador, 223; México, 415; y Venezuela, 644. Las proporciones de analfabetismo en la población de 15 años y mayor fueron: Chile, 20%; Ecuador, 44%; México, 43%, y Venezuela, 48 por ciento.

Teniendo en cuenta la información anterior, podemos analizar ahora los datos del cuadro 1. Lo que perseguimos es simplemente ver qué porcentaje de la población desearíamos incluir en un sistema de tributación al ingreso personal. Comenzando por la parte superior del cuadro puede verse que el 50% más pobre de la población recibió solamente el 15.6% del ingreso personal total en Chile; el 24% en Ecuador; el 15.8% en México, y solamente el 11.0% en Venezuela. El ingreso medio de esta categoría, expresado como porcentaje del ingreso medio nacional, fue solamente de 31% en Chile, 48% en Ecuador, 32% en México y 22% en Venezuela. En 1961 el ingreso promedio en dólares de esta categoría, habría sido: en Chile, 140; en Ecuador, 107; en México, 132, y en Venezuela, 142. Estos niveles de ingreso son tan bajos que nadie podría argüir seriamente que un sistema ampliamente concebido de imposición sobre el ingreso debería incluir a estos grupos de contribuyentes. Pero aún si esto fuera posible en términos prácticos, al hacerlo tendrían que imponerse tasas promedio altísimas para alcanzar ingresos que valieran la pena. En vista de la minúscula participación de este sector en el ingreso total. Además, éste es el grupo que probablemente no ha sido asimilado completamente a la economía de mercado y en el que es más probable que prevalezcan las tasas más altas de analfabetismo.

Cuando se examina el grupo siguiente (categoría II), que incluye el 45% siguiente de la población, se hace patente la necesidad de contar con una distribución más detallada que la que se presenta en el cuadro 1. Se dispone, por fortuna, de un desglosamiento limitado. En el caso de Chile, este 45% puede descomponerse en un grupo bajo, de 37.3%, con una participación en el ingreso total igual al 40.8% y con un ingreso medio apenas por encima del promedio nacional (109%); un grupo alto, de 7.7%, con una participación en el ingreso total igual a 18.2% y un ingreso medio que representa el 236% del promedio nacional. Si este 7.7% se suma a los porcentajes en las categorías III y IV, se puede calcular que el 12.7% de la población total recibe el 43.6% del ingreso total.

No existe duda alguna que este 12.7% está constituido por personas que han recibido educación y que se hallan integradas a la economía de mercado. Es este grupo el que debiera ser de interés para las autoridades tributarias, por lo que al impuesto al ingreso personal se refiere.

En el caso de Ecuador, la distribución del ingreso es algo diferente ya que aquí aun la categoría III, que comprende a los situados entre el 95 y 98 percentiles, tiene un ingreso promedio que es solamente 150% del promedio nacional. En realidad, en el caso de Ecuador la concentración del ingreso es tan extrema que el 1.2% superior de la población recibe el 18.9% del ingreso total y cuenta con un ingreso promedio que es 16 veces el promedio nacional y 58 veces el promedio de ingreso de la categoría I. De este modo, puede concluirse que, en el caso de Ecuador, las autoridades tributarias deberían concentrarse en la categoría IV al establecer impuestos sobre renta. Éste es, nuevamente, un grupo compuesto por personas instruidas e integrado a la economía monetaria.

En México, el 5% más alto de la población (sin duda integrado por residentes de las ciudades y personas instruidas) recibe 36.7% del ingreso personal total del país. Al otro extremo, el 50% más bajo recibe 15.8% (el 74.5% más bajo recibe solamente el 32.6% del total). De manera que la concentración en el primer 5% incluiría más de un tercio del ingreso total y la concentración en el primer 25% (integrado probablemente por personas instruidas y participantes en la economía monetaria) incluiría cerca del 67% del total del ingreso personal.

En Venezuela la concentración en el primer 5% incluiría 30.5% del ingreso personal, mientras una extensión al 16.0% próximo de la población podría teóricamente añadir otro... 34.6% del ingreso personal. Así, la imposición tributaria del primer 21% podría conducir a la inclusión del 65.1% de todo el ingreso personal.

Vale la pena resumir en un cuadro los resultados principales de la discusión anterior (véase cuadro 2).

V. OBSERVACIÓN FINAL

El objetivo principal de este ensayo ha sido mostrar que, de manera distinta a lo que generalmente se había supuesto, a fin de obtener un impuesto a la renta más productivo, los países subdesarrollados (o al menos los de América Latina) no necesitan imponer gravámenes a todos sus ciudadanos. Una concentración en los primeros 5 o 10 por ciento de los perceptores

CUADRO 2. Participación en la población y en el ingreso personal de los principales grupos de ingreso

País	Participación en la población (por ciento)	Participación en el ingreso (por ciento)
Chile	5	25.4
	12.7	43.6
Ecuador	1.2	18.9
	5	25.2
México	5	36.7
	25	67.0
Venezuela	5	30.5
	21	65.1

FUENTE: Véase cuadro 1.

de ingresos sería suficiente para alcanzar una participación del impuesto en el ingreso personal lo suficientemente alta como para estar casi a la par con la de Estados Unidos u otros países industrializados. Pero, mientras que en Estados Unidos a fin de obtener esa participación es necesario gravar con este impuesto a una gran mayoría de la población, en los países en desarrollo un mero 5% sería capaz de cubrirla. Suponiendo que el gobierno pudiera gravar con un impuesto proporcional de 20% al ingreso de este 5%, o con tasas progresivas que alcanzaran un promedio del 20% para todo el grupo, se podría sin mayor complicación calcular, en el cuadro 2, que los ingresos provenientes del impuesto al ingreso personal, como porcentaje del ingreso personal total, podrían fácilmente situarse entre el 5 y 8 por ciento, lo que, en términos relativos, haría el impuesto en aquellos países más productivo que en Japón, Francia e Italia; casi tan productivo como el de Alemania y ligeramente menos que el de Estados Unidos o el de Reino Unido. Naturalmente que una extensión más allá del primer 5% podría elevar fácilmente la carga del impuesto personal (expresada como porcentaje del ingreso personal) dentro del rango de Estados Unidos y del Reino Unido. Por ejemplo, un gravamen con una tasa media del 20% al 12.7% más alto de los perceptores de ingresos en Chile traería ingresos tributarios equivalentes al 8.7% del ingreso personal.

A pesar de que persistirían las dificultades administrativas para poner en práctica medidas como ésta, es necesario reconocer que el número de declaraciones que tendría que procesarse e investigarse, así como el número de otros impuestos, sería tan reducido como para permitir que las oficinas administrativas se concentraran, con una intensidad antes imposible, en aquellos contribuyentes que podrían contribuir con sumas sustanciales a las arcas del Estado. Si el 5% de los contribuyentes paga la mayoría de los impuestos, ¿por qué perder el tiempo en prevenir la evasión del 95% restante? La tributación no es un mero ejercicio de disciplina civil, sino que se dirige a mantener la solvencia gubernamental, proveyendo suficientes fondos que permitan al gobierno realizar todas las funciones que le están encomendadas. Aquí se encuentra entonces, la principal conclusión de este artículo: con el fin de tener un impuesto al ingreso más productivo en América Latina no es de ninguna manera necesario gravar al 90% o aún al 40% de la población, sino que será suficiente concentrarse en un 5% de ella. El resto de la población será alcanzada de todos modos a través de los impuestos a las ventas, así como a través de las contribuciones de seguridad social, las que podrían establecerse de modo que dieran lugar a un excedente.

APÉNDICE A LA SECCIÓN IV

Una manera simple de mostrar las principales conclusiones de esta sección es por medio de la teoría de conjuntos. En el diagrama se supone que U_i representa el universo de todos los perceptores de ingreso, sean ellos habitantes de las ciudades e instruidos o analfabetos y que se hallan fuera de la economía monetaria.

El universo U_i incluirá entonces muchos subconjuntos, tales como analfabetos (representados por el subconjunto A_1), personas que no emplean dinero, es decir que están fuera de la economía monetaria (subconjunto A_2), perceptores de ingreso en el 5% más alto de la escala de ingresos (subconjunto A_3), perceptores de ingreso en el primer 25% (A_4) y en el primer 50% (A_5) de la escala de ingresos.

Se esperaría que la mayoría de las personas en el sector de subsistencia sean también analfabetas y viceversa. Esto se puede poner de manifiesto por la intersección del subconjunto A_1 y del A_2 . También se esperaría que los subconjuntos A_3 y A_4 ; o A_3 y A_1 o A_2 sean conjuntos desunidos, esto es sin un área común. En otras palabras, fuera de casos muy raros se esperaría que los perceptores de ingresos en el primer 5% de la distribución de ingreso sean instruidos y formen parte de la economía de mercado.

Usando el lenguaje de la teoría de conjuntos:

$A_3 \cap A_1 = 0$ (conjunto nulo)
 $A_3 \cap A_2 = 0$ (conjunto nulo)

Por lo tanto $A_3 \cap (A_1 \cup A_2)$ (conjunto nulo).

Si la autoridad tributaria insiste en gravar, digamos, el 50% de los perceptores de ingreso (subconjunto A_5), tendría que encararse al problema de las dos primeras condiciones de la lista de Goode. Este problema nos es mostrado por la intersección del subconjunto A_5 con los subconjuntos A_1 y A_2 (el área sombreada). Pero, como ha sido señalado, a causa de la distribución dispereja del ingreso personal y también debido al nivel tan bajo del ingreso *per capita*, no es necesario para los países que se consideran extender el alcance del impuesto sobre el ingreso personal más allá del subconjunto A_3 .

Con el aumento del ingreso *per capita* y una distribución más uniforme del mismo, condiciones asociadas con el desarrollo del país, la necesidad y posibilidad de atraer contribuyentes adicionales aumentaría. Pero, al mismo tiempo, el grado de analfabetismo y el tamaño del sector de subsistencia disminuirían, lo que supondría una reducción de los subconjuntos A_1 y A_2 .

