

INCIDENCIA Y EFECTOS DE LOS IMPUESTOS

Gustavo Hasperué¹

Abstract

El presente artículo aborda el análisis económico de los impuestos distinguiendo entre su incidencia –quién los paga- y sus efectos –qué tiende a suceder en el mercado como consecuencia de los mismos-. No es posible, como a veces se pretende, que los individuos o las firmas cuyos bienes o actividades están gravados trasladen los impuestos a otros agentes, sin embargo, los tributos siempre afectan a terceros. En particular, tienden a producir un aumento de la preferencia temporal con lo cual influyen negativamente en el ahorro y la inversión. Los impuestos inevitablemente distorsionan el proceso de mercado y sus efectos negativos sólo puede ser moderados pero nunca suprimidos. Dado que no es posible un impuesto neutro, el artículo finaliza enunciando cinco criterios tendientes a minimizar las consecuencias negativas de la política tributaria.

Introducción

Frédéric Bastiat decía que la ciencia política debe responder en primer lugar qué servicios deben permanecer en el ámbito de la actividad privada y cuáles deben pertenecer a la actividad pública.² Con *actividad pública* se refería a las funciones que debe desempeñar el Estado y que, inevitablemente, se financian con impuestos. Bastiat diferencia los servicios privados, que se caracterizan por el intercambio voluntario, de los servicios públicos, en los cuales también se da intercambio pero no voluntario porque los impuestos son obligatorios. Esta sencilla distinción lo conduce a desarrollar todos los inconvenientes que se siguen para el progreso personal y social cuando el ser humano no ejerce su libertad, no se hace responsable, no piensa, no evalúa alternativas y, finalmente, no recaen sobre él los beneficios de las decisiones acertadas y los perjuicios de sus elecciones equivocadas. La libertad de elegir permite que las personas y las comu-

¹ Gustavo Hasperué, Universidad Católica Argentina, ghasperue@gmail.com

² Cfr. Bastiat, Frédéric (1850/1996). Economic Harmonies, Irvington-on-Hudson NY, Foundation for Economic Education, Chapter. XVII, "Private and Public Services".

nidades desarrollen su responsabilidad, aprendan de sus errores y progresen. Dado que el Estado actúa por medio de la coacción y de la fuerza, Bastiat sostiene que la función esencial del Estado es la defensa de la justicia, es decir, de la vida, la libertad y la propiedad de las personas. Cualquier otro servicio público que implique forzar a los ciudadanos más allá de los límites de la justicia constituiría un abuso por parte del Estado, una violación de la libertad y de la propiedad de algunos en beneficio de otros.

Siguiendo estas ideas de Bastiat, antes de establecer una política tributaria se deberían precisar cuáles son las funciones que serán financiadas con impuestos, es decir, los servicios que se supone que Estado debe brindar a la sociedad. Los tributos tienen sentido sólo porque el Estado debe cumplir funciones para toda una sociedad que, por algún motivo, no podrían lograrse mediante el proceso de mercado. Una vez determinado el conjunto de servicios estatales y su costo correspondería debatir acerca de cuál es el mejor método para distribuir la carga sobre los miembros de la comunidad. Sin embargo, como observa Mises, este objetivo fiscal de los impuestos ha quedado en segundo lugar y la política tributaria se utiliza hoy para orientar la producción y el consumo de un modo distinto a como lo hubiera hecho el mercado.³ Es verdad que los impuestos también se utilizan para sufragar los gastos de las funciones esenciales del Estado, sin embargo, fundamentalmente se han convertido en un instrumento de intervención en la economía para lograr objetivos redistributivos según alguna concepción de la equidad o la justicia. Estas ideas conducen a un aumento de los impuestos porque ya no se teme que los mismos interfieran con el proceso de mercado y lo distorsionen sino que, al contrario, los tributos serían un medio por el cual el Estado estaría defendiendo a la sociedad de los indeseables resultados del mercado libre. Sin embargo, como advierte Mises,⁴ los impuestos se pueden convertir en un instrumento de destrucción de la economía de mercado si aumentan más allá de un límite moderado con respecto a los ingresos totales de los ciudadanos.

El análisis de la incidencia de los impuestos, es decir, quién los paga, y de los efectos que se producen en la economía a causa de los mismos es indispensable para evaluar las políticas distributivas y el

3 Cfr. Mises, Ludwig von (1998). *Human action*, Auburn: Alabama, Ludwig von Mises Institute, p. 731

4 Cfr. Mises, op. cit., p. 733-734.

intervencionismo fiscal. Siguiendo la enseñanza de Bastiat,⁵ el buen economista no puede contentarse con determinar el efecto inmediato de un impuesto, es decir, lo que se ve, sino que debe procurar establecer también los efectos no intentados para el conjunto de la sociedad, o sea, lo que no se ve.

El análisis económico de la incidencia y los efectos de los impuestos permite comprender el alto costo en términos de coordinación social y prosperidad que implican los numerosos y elevados impuestos que caracterizan a la mayoría de las economías modernas.⁶

Incidencia

Aunque la cuestión de la incidencia de los impuestos tenga a primera vista una respuesta obvia, es decir, *paga impuestos todo aquel que posee un bien o realiza alguna actividad que está gravada con impuestos*, no obstante, es muy común creer que algunos impuestos se pueden trasladar a otros agentes de manera que la carga ya no recaería realmente en quien lo paga sino en otro individuo que no está alcanzado a primera vista por el tributo.

Corresponde analizar entonces si realmente los impuestos se pueden trasladar; si aquel que realiza una actividad gravada con tributos en realidad no los soporta porque transfiere la carga a otro agente económico. Existen al respecto dos casos típicos: el impuesto sobre las ventas y el impuesto sobre el salario. Se cree que un comerciante puede trasladar a mayores precios cualquier impuesto que se establezca sobre las ventas de los productos y, por lo tanto, no sería él quien pagaría el impuesto sino los consumidores. En el caso del salario, se supone que el empleado, especialmente mediante presión sindical, puede transferir al empleador las cargas impuestas sobre su salario, y así no se vería afectado por esos tributos. El empresario, a su vez, según la misma lógica podría trasladar estos impuestos –o cualquier incremento salarial forzado– a los precios de las mercancías generando un aumento en el precio de las mismas. El último eslabón de la cadena sería también el consumidor, al igual que en el impuesto a las ventas, que terminaría pagando precios más elevados por los

5 Cfr. Bastiat, Frédéric (1995). *Selected Essays on Political Economy*, Irvington-on-Hudson: Foundation for Economic Education, Chapter I, "What is seen and what is not seen", pp 1 ss.

6 Además de los impuestos, el Estado se financia a menudo con deuda e inflación, instrumentos que también según su grado producen serias distorsiones en el proceso de mercado que no serán analizadas en este trabajo.

productos. Estas ideas populares, sin embargo, no se sostienen a la luz del análisis económico.

Impuesto sobre las ventas

El impuesto sobre las ventas es el típico tributo que, se supone, se puede trasladar, en este caso, a los compradores.⁷ Si el gobierno pone un impuesto del 10% sobre las ventas, por ejemplo, los comerciantes simplemente podrían aumentar el precio de sus productos lo suficiente como para que la carga sea soportada en su totalidad por los consumidores. Sin embargo, los precios se establecen en el mercado de acuerdo a la oferta y a la demanda; los vendedores tienden a establecer los precios en el punto máximo de rentabilidad según la demanda. Si a esos precios de venta se les pone un impuesto, sin que varíen las cantidades ofrecidas ni los esquemas de demanda, los precios no podrán aumentar y por lo tanto el impuesto no se podrá trasladar. Por otra parte, si ese impuesto sobre las ventas fuera general, entonces según la creencia de la transferencia al consumidor deberían aumentar todos los precios, pero para que aumenten todos los precios debería haber un aumento de la oferta de dinero o una disminución en la demanda de dinero, sin embargo el impuesto sobre las ventas no determina ninguna de las dos cosas y por lo tanto no puede trasladarse a los precios.

Lo dicho no significa que los consumidores no se perjudiquen a causa del impuesto sobre las ventas. Los consumidores se perjudican por el daño que se hace a los productores como veremos más adelante al analizar los efectos de los impuestos. Ese perjuicio a los consumidores no es, sin embargo, una transferencia del impuesto. Como dice Hoppe:

“Uno debe preguntarse por qué, si un empresario pudiera realmente transferir cualquier monto de su carga tributaria a los consumidores, no se habría puesto un tributo a sí mismo en lugar de esperar a que llegue el impuesto coercitivo actual!”⁸

Impuestos sobre el salario

Deben considerarse como impuestos al salario todas las cargas obligatorias que se imponen sobre el mismo sin importar si luego se discriminan en diversos rubros tales como aportes para la jubilación

7 Cfr. Rothbard, Murray (2004). *Man, Economy and State with Power and Market*, Auburn: Alabama, Ludwig von Mises Institute, pp. 930-931.

8 Hoppe, Hans-Hermann (2006). *Economics and Ethics of Private Property*, Auburn: Alabama, Ludwig von Mises Institute, pp. 47-48. Traducción propia.

o para servicios de salud. Es obvio que una cantidad de dinero quitada compulsivamente a cambio de la prestación de un servicio de salud, por ejemplo, es un impuesto y nada tiene que ver con un precio de mercado pagado voluntariamente por un servicio. Después de todo, se supone que con el dinero de los impuestos el Estado brinda servicios, de policía por ejemplo, y no por eso el impuesto deja de ser tal.

En un típico recibo de sueldo en Argentina el empleado ve que sobre un sueldo bruto se le descuenta lo que se denominan *cargas sociales*, principalmente destinadas a su jubilación y a servicios de salud. Además de lo que el empleado ve, el empleador debe abonar una suma sobre el salario bruto que recibe el nombre de “aportes patronales”. Esto último no figura en el recibo de sueldo. En muchos casos, de acuerdo al monto del salario, al empleado se le descuenta además el llamado *impuesto a las ganancias*. En general el empleado tiene claro que las cargas sociales y el impuesto a las ganancias que figuran en su recibo de sueldo se lo descuentan a él, es decir, él lo paga aunque el trámite lo realice su empleador. Pero la legislación que ha introducido los *aportes patronales* sugiere la idea de que éstos son fondos que los empresarios aportan para la jubilación y los servicios de salud de sus empleados sin costo para éstos últimos. ¿Es esto posible? ¿Es verdad que los impuestos sobre el trabajo se reparten entre empleado y empleador? Sería una buena noticia para los empleados porque los *aportes patronales* suelen ser aproximadamente del doble de las *cargas sociales* que paga el empleado según recibo de sueldo. La llamada legislación social habría logrado aliviar la carga tributaria sobre los empleados transfiriéndola a los empresarios. Ahora bien, todo esto no es más que una ilusión que termina por deshacerse mediante un análisis básico.

Es evidente que para un empresario es irrelevante en cuántos subrubros se divide el pago que debe hacer a sus empleados. Lo que verdaderamente tiene en cuenta para sus cálculos es el importe o costo total por trabajador. En el caso argentino, desde el punto de vista del empresario, el salario de sus empleados es igual a la suma del sueldo bruto más los *aportes patronales*. Ese salario total no puede estar por encima de la productividad marginal descontada del trabajo que es el nivel de salario que se obtiene en un mercado libre por medio de la oferta y la demanda de mano de obra.⁹ Por lo tanto, los *aportes patro-*

⁹ Rothbard, op. cit., p. 928.

nales son impuestos sobre el salario que pagan los empleados de la misma manera que los *aportes personales* y el *impuesto a las ganancias*.

Se puede argumentar que la presión sindical podría obligar a los empresarios a absorber parte de los impuestos al salario y que de hecho los “*aportes patronales*” son una conquista en ese sentido. Se podría imaginar la siguiente secuencia: sobre un sueldo bruto de 100 al trabajador se le descuentan 10. El Estado decide duplicar el impuesto al salario y llevarlo a 20. Los sindicatos no se oponen al aumento de impuestos pero exigen que lo paguen los empresarios y logran una ley que así lo establece. Es obvio que para los empresarios esto significa simplemente un aumento del costo laboral que, ceteris paribus, los obligará a demandar menos mano de obra y por lo tanto se generará desempleo. Los trabajadores que conserven sus empleos habrán conseguido un aumento forzoso de salario que no podrán disfrutar porque se lo llevará el Estado en su totalidad. No se ha producido ninguna transferencia del impuesto al salario hacia los empleadores. El reclamo sindical para que el aumento de impuestos lo paguen los empresarios no es sino un reclamo de aumento salarial, es decir, del salario o costo laboral total que tiene en cuenta el empresario en sus cálculos:

“Las demandas de los sindicatos por mayores salarios deben ser tratadas como habitualmente, es decir, sólo pueden ser satisfechas a costa del desempleo de una parte de la fuerza laboral de esa industria. Pero eso es verdad haya habido o no impuesto sobre los salarios; el impuesto no tendrá nada que ver con el salario final establecido en el mercado.”¹⁰

La tesis de que los impuestos no pueden trasladarse es una consecuencia de la teoría austriaca sobre los precios según la cual éstos son determinados por la utilidad marginal de oferentes y demandantes y no por el costo de producción.¹¹ Suponer que el impuesto a las ventas puede trasladarse a los consumidores implica creer que el precio de los productos puede aumentar simplemente porque aumenta el su costo. Lo mismo es válido para el impuesto al salario cuando se lo considera desde el punto de vista del salario total de mercado que paga el empleador.

10 Rothbard, op. cit., p. 928. Traducción propia.

11 Cfr. Rothbard, op. cit., p. 1160.

Efectos

Consideraciones generales

La pregunta por los efectos de los impuestos es distinta de quién los paga y podría formularse así: ¿qué tiende a suceder en el conjunto de la economía a causa de los impuestos? El peso de los impuestos no recae sólo en quien los paga; el daño que a él le produce también perjudica a otros. Sin embargo este perjuicio sobre terceros no es una simple transferencia de los impuestos. El mecanismo es un poco más complejo.

A fin de analizar los efectos de los impuestos conviene recordar el concepto de preferencia temporal y su importancia en el proceso de mercado. Se puede establecer que, *ceteris paribus*, el ser humano prefiere un bien presente a un bien futuro. De ahí que la abstención de un bien presente en vista de conseguir un bien futuro deba ser compensada por una mayor cantidad de bienes futuros con respecto a aquellos a los que se renuncia en el presente. Si la preferencia temporal de una persona es muy alta significa que tendrá una gran propensión al consumo y muy baja tendencia al ahorro. Sólo ahorrará si el bien futuro esperado es mucho mayor que el bien presente al que se renuncia. Por el contrario, una baja preferencia temporal lleva a un comportamiento orientado más al futuro, es decir, al ahorro y la inversión para disfrutar de más bienes en el futuro. Ahora bien, el desarrollo de una economía depende del ahorro y la inversión que aumentan la productividad del trabajo humano. Cuanto más baja sea la preferencia temporal, las personas tenderán a ahorrar más y desarrollar procesos productivos más largos que aumentarán significativamente la riqueza. En cambio, una preferencia temporal alta determina bajas tasas de ahorro, alto consumo presente y procesos productivos más breves que generen bienes más rápido aunque en menor cantidad. La preferencia temporal es subjetiva y cada persona tiene la suya, sin embargo, ésta puede cambiar y además ser afectada por diversas circunstancias.

Uno de los factores que afectan la preferencia temporal son los impuestos y lo hacen en un sentido negativo desde el punto de vista del progreso de la economía. En efecto, los impuestos reducen los ingresos y por lo tanto disminuyen el valor presente asociado a los esfuerzos productivos orientados al futuro, o sea, aumentan el grado de preferencia temporal; la desutilidad de la espera para obtener bienes futuros

es mayor y por ende se acorta la estructura productiva con respecto lo que hubiera sido sin impuestos o con impuestos más bajos.¹² El efecto sobre la preferencia temporal permite comprender que los impuestos afectan principalmente la producción promoviendo estructuras temporalmente más cortas y menos productivas. En palabras de Hoppe:

“... cualquier impuesto establecido sobre personas afectadas por la preferencia temporal debe afectar negativamente la producción por encima de cualquier consecuencia negativa que pueda tener sobre el consumo.”¹³

Se podría objetar que los impuestos al reducir los ingresos monetarios al mismo tiempo aumentan la utilidad marginal del dinero, con lo cual incrementan el incentivo de adquirir ingresos monetarios. En una palabra, si por un lado desalientan la producción a favor del consumo, por otro lado promueven el trabajo para obtener dinero cuya utilidad marginal es mayor después de los impuestos. Esto llevaría a concluir que desde el punto de vista de la producción el efecto de los impuestos sería neutro. El error de esta objeción radica en suponer que alternativa de los agentes es trabajar o no trabajar, pero en realidad la alternativa es producir con métodos más eficientes que demandan más tiempo y generan mayor cantidad de bienes, o producir con métodos menos eficientes que permiten obtener menor cantidad de bienes pero en menor tiempo. Los impuestos promueven la segunda alternativa:

“Si no existe solamente la opción de tener algo no tenerlo sino de tener menos de algo más rápido o más de eso más tarde, el doble mensaje que envían los impuestos es integrado y traducido en uno solo: ¡reduce el tiempo de espera; acorta los métodos indirectos de producción! Al hacer eso, los bienes valorados se obtendrán más temprano –en línea con el aumento de su utilidad marginal. Simultáneamente, al acortar el período de espera, habrá más lugar para el ocio –en línea con el aumento de su utilidad marginal.”¹⁴

No obstante estas consideraciones generales, cada tipo de impuestos tiene sus propios efectos que es preciso distinguir en orden a evaluar el grado en que cada tributo afecta al proceso de mercado. Analizaremos los efectos de algunos tipos de impuestos a fin de establecer las bases para determinar cuál sería la política tributaria más conveniente.

12 Cfr. Hoppe, *op. cit.*, p. 36-37.

13 Hoppe, *op. cit.*, p. 46. Traducción propia.

14 Hoppe, *op. cit.*, p. 42. Traducción propia.

Impuesto progresivo sobre la renta

En lugar de gravar los ingresos de manera proporcional, con el mismo porcentaje sin importar el monto, se ha extendido la implementación del impuesto progresivo sobre la renta que consiste en aplicar porcentajes más altos de impuestos a medida que aumentan los ingresos. Se supone que cuanto más altos son los ingresos resulta menos gravoso desprenderse de un porcentaje mayor de los mismos y con este impuesto se podrían lograr fines redistributivos en orden a lograr una sociedad más igualitaria. Se trata de un impuesto con el cual se busca modificar los resultados del proceso de mercado y sostener las políticas públicas de un modo que se considera más equitativo. Más allá de la dificultad de precisar en este caso el significado de la equidad y la justicia que se dice perseguir, el análisis económico de este impuesto nos revela que sus efectos son negativos principalmente para aquellos sectores a los que se pretende beneficiar.

Cuando el impuesto progresivo alcanza niveles confiscatorios sobre las rentas más elevadas, una consecuencia no intentada es la tendencia a la reducción de la división del trabajo.¹⁵ Una persona muy productiva a quien le confiscan 90% de sus ingresos adicionales, por ejemplo, podría decidir dedicar un día a realizar tareas domésticas en lugar de contratar a alguien y pagarle, puesto que ese día dedicado a su propia actividad le terminaría generando menos dinero neto del que debería abonar a su empleado. En la medida que el impuesto progresivo sobre la renta promueve la autarquía es un obstáculo al desarrollo económico del conjunto de la sociedad.

Pero, como explica Hayek,¹⁶ la consecuencia más seria de este impuesto es la restricción de la competencia y la tendencia a favorecer a las corporaciones establecidas en contra de los nuevos emprendedores. Genera situaciones quasi monopolísticas. Un innovador exitoso es privado de su ganancia “excesiva” que le permitiría acumular capital, expandir su negocio y competir con las grandes firmas. De esta forma las grandes empresas ya establecidas están protegidas y no necesitan servir cada vez mejor a los consumidores para permanecer en el negocio. Es verdad que este impuesto también dificulta a estas empresas acumular nuevo capital, pero lo más importante para ellas es que el innovador exitoso no pueda acumular capital. El sistema im-

15 Cfr. Hayek, Friedrich von (2011). *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press, p. 445.

16 Cfr. Hayek, op. cit., p. 447.

positivo se convierte en un privilegio para las grandes corporaciones y en un freno para el progreso.

Esto a su vez genera consecuencias más profundas. Dice Hayek que “cuanto menos posible se vuelve para un hombre adquirir nueva fortuna, tanto más deben parecer las fortunas existentes como privilegios para los cuales no hay justificación.”¹⁷ Así, incluso quienes hubieran sido capitalistas eminentes si el sistema impositivo no se los hubiera impedido, pueden transformarse en enemigos de los ricos ya establecidos y reclamar impuestos confiscatorios y políticas redistributivas. Es muy probable que, además, esa falta de movilidad social sea considerada una característica del mercado y no una consecuencia los impuestos progresivos u otras medidas que favorecen a los intereses establecidos. Esto lleva lógicamente a reclamar más intervencionismo e impuestos todavía más progresivos para corregir los supuestos defectos del mercado libre.

Impuesto a las ventas

Dado que el impuesto a las ventas no se puede trasladar a los consumidores, es evidente que su primer efecto es disminuir el ingreso de las empresas. Algunas empresas no pueden seguir en el negocio y por lo tanto baja la oferta de bienes, lo cual, produce un aumento de los precios que sin embargo no es un simple traslado del impuesto a los consumidores sino una consecuencia del daño sufrido por los productores que no pueden continuar con su negocio. La demanda permanece igual pero disminuye la oferta después del quebranto de una parte de los productores y por eso suben los precios.

Por otra parte, con un impuesto general a las ventas la disminución de la renta de las firmas minoristas se refleja en la menor demanda de los productos de las empresas de más alto orden (más alejadas del consumo). Y tiende a provocar un menor ingreso para los factores originales, salarios y rentas de la tierra. En cierto sentido, el impuesto sobre las ventas será trasladado hacia atrás a los factores originales:

“Cada factor original de producción ya no obtiene su valor descontado del producto marginal. Ahora, los factores originarios obtienen *menos* de su valor descontado del producto marginal, la reducción consiste en el impuesto a las ventas pagado al gobierno.”¹⁸

Este análisis muestra que el impuesto a las ventas no es en realidad un impuesto al consumo sino un impuesto a los ingresos de los

17 Hayek, *op. cit.*, p. 448. Traducción propia.

18 Rothbard, *op. cit.*, p. 1159. Traducción propia.

factores originales. A diferencia del impuesto a las ganancias, su incidencia es más aleatoria o menos uniforme pero, al igual que cualquier impuesto sobre los ingresos, finalmente implica una reducción en el consumo y también en la inversión por parte de quienes lo pagan.¹⁹

Impuesto por cabeza

Es un impuesto que pagarían por igual todos los ciudadanos sin tener en cuenta sus ingresos o su riqueza. Significa una carga más pesada para los más pobres y tiende a reducir la producción de los bienes consumidos por ellos. Afecta mucho menos el ahorro y la inversión que un impuesto que discriminara contra los más ricos y por lo tanto no afecta tanto la tendencia de los salarios a aumentar.²⁰ En cambio un impuesto proporcional y más aún si es progresivo, afectaría menos el consumo presente de los más pobres pero sería perjudicial desde el punto de vista de la capitalización de la economía y por lo tanto retardaría el aumento de los salarios reales.

Se trata de un impuesto que en sentido estricto y de modo universal parece difícilmente aplicable ya que en toda sociedad suele haber personas pobres y en muchos casos indigentes a los cuales no les podría cobrar el impuesto. Si se pudiera implementar seguramente tendría la virtud de mantener la carga impositiva total relativamente baja porque precisamente los más pobres pondrían un freno a cualquier intento de aumentar el tributo.

Impuesto sobre el valor de los bienes

Se trata de un impuesto a la propiedad que incluye los bienes de uso, el dinero y el capital acumulado.²¹

Para el caso de los bienes de capital, el impuesto equivale a una disminución del ingreso por intereses y esto llevar a disminuir el valor de la propiedad. Al disminuir el valor de la propiedad, la tasa de interés permanecería al nivel de mercado que tenía antes de impuestos. Esto permitiría a los propietarios futuros, en cierto sentido, trasladar el impuesto al propietario original. Si el impuesto es general, sobre todas las propiedades, entonces equivale a una reducción general de los ingresos de todas las inversiones y por lo tanto implicará una reducción general del interés en lugar del valor del capital.

19 Cfr. Rothbard, *op. cit.*, p. 1161.

20 Cfr. Mises, *op. cit.*, p. 731.

21 Cfr. Rothbard, *op. cit.*, pp. 1188-1189.

Dado que los impuestos se pagan con ingresos, el impuesto sobre los bienes equivale a un impuesto al ingreso y, como tal, penaliza el ahorro y la inversión. Este impuesto además penaliza la acumulación de capital y promueve procesos productivos menos capital intensivos, es decir, menos productivos. Todo esto significa menos progreso y, según sea el grado, puede significar incluso una caída en el nivel de vida.

Impuesto sobre la tierra

El economista Henry George propuso en el siglo XIX eliminar todos los impuestos y reemplazarlos por un impuesto único del 100% de la renta de la tierra. Hasta el día de hoy la propuesta sigue generando debate y hay economistas que parecen conceder a George que dicho impuesto no desalentaría la producción ni tendría efectos distorsivos sobre la economía. Más bien las dificultades serían prácticas porque no sería posible determinar la renta de la tierra dejando de lado lo hecho y construido sobre la misma. Un ejemplo de esta dificultad se da en el hecho de que, según los georgistas, este sistema tributario forzaría el uso de la tierra ociosa. Pero la renta presente de la tierra ociosa es igual a cero y un eventual incremento del valor de mercado de la tierra ociosa como bien de capital no refleja una renta presente sino una expectativa de rentas futuras. Por lo tanto, no tenemos en este caso impuesto sobre la renta sino sobre la propiedad y el capital acumulado que, por causa del impuesto, perderá valor.²²

Que el impuesto único sobre la renta de la tierra no tenga efectos distorsivos como pensaba George depende, obviamente, de que los propietarios de la tierra no realicen ninguna actividad productiva, con lo cual un impuesto sobre ellos no generaría perjuicios a la producción. El impuesto simplemente les estaría quitando una renta por producir nada y, en definitiva, es una renta que pertenece a la sociedad. Con esa riqueza de la sociedad deberían sufragarse los gastos del Estado.

Pero la premisa es falsa. Los propietarios de la tierra realizan una importante tarea productiva: ponen en uso los terrenos y los asignan a quienes son más productivos. La tierra debe ser puesta a disposición de los usuarios por los propietarios aunque las dos funciones puedan ser realizadas por la misma persona.²³ Esto no parece fácil de apreciar, sin embargo debemos preguntarnos qué sucedería si los propietarios perdieran todo incentivo para asignar eficientemente la tierra porque se los priva completamente de sus rentas. En primer lugar, un impues-

22 Cfr. Rothbard, op. cit., pp. 1199-1200.

23 Cfr. Rothbard, op. cit., p. 1203.

to del 100% de la renta de la tierra haría que el valor de la tierra como bien de capital caiga a cero. Se daría la señal al mercado de que la tierra es un bien libre cuando claramente no lo es.²⁴ Si los terrenos no se asignan al mejor postor, entonces serán tomados por el que llegue primero quien no necesariamente los destinará a los fines más productivos. Nadie querrá usar las tierras menos productivas que en el mercado se pueden utilizar porque son más baratas, pero no tendría sentido utilizarlas en un sistema en el cual no haya diferencia para el usuario o inquilino. Dado que la tierra y su ubicación influyen en la producción de todos los bienes, la distorsión en la asignación de la tierra afectará a todo el proceso productivo y el cálculo económico.²⁵

Los georgistas no proponen la nacionalización de la tierra pero sostienen que con su impuesto único se lograrían los mismos efectos de la nacionalización de modo más simple y fácil. Sin embargo, mediante este impuesto único la tierra ya no sería asignada voluntariamente mediante el proceso de mercado sino que, en definitiva, sería asignada de modo coercitivo por el Estado. La tierra permanecería formalmente en manos privadas pero de hecho sería gestionada por el Estado.²⁶ Por lo tanto son esperables todos los efectos distorsivos de la mala asignación y uso de bienes escasos que se producen cuando éstos no se realizan mediante procesos de mercado y cálculo económico sino por medio de la planificación centralizada.

¿Es posible un impuesto neutro?

Desde el punto de vista del progreso lo mejor sería poder establecer un impuesto que no distorsionara el funcionamiento del mercado y que funcionara como un precio más por el cual se pagan servicios, aunque en este caso se trataría de servicios provistos por el Estado. Dice Mises que en la construcción imaginaria de la economía de giro uniforme, si se asume que hay perfecta igualdad de ingresos y que los tributos se utilizan en su totalidad para gastos gubernamentales, tanto un impuesto por cabeza como un impuesto proporcional serían impuestos neutrales; no habría efectos secundarios de los impuestos más allá de absorber una parte de los ingresos de los ciudadanos. Pero en la economía de mercado, caracterizada por el cambio y la desigualdad de ingresos y patrimonios, ningún impuesto puede ser neutral.²⁷

24 Cfr. Rothbard, op. cit., p. 1204.

25 Cfr. Rothbard, op. cit., pp. 1205-1206.

26 Cfr. Rothbard, op. cit., p. 1207.

27 Cfr. Mises, op. cit., pp. 730-731.

Rothbard, por su parte, dice que el impuesto neutro para el mercado “sería un impuesto que afectaría la estructura de ingresos, y todos los otros aspectos de la economía, de la misma manera que si el impuesto fuera realmente un precio de mercado.”²⁸ De acuerdo a esta definición, el impuesto proporcional no sólo no es neutro sino que se rige por un criterio contrario al mercado ya que los productos y los servicios no se pagan en el mercado según los ingresos de las personas. Si así fuera, desaparecería todo estímulo para obtener mayores ingresos y, además, ya no habría precios de mercado; los agentes no podrían contar con la información que proporcionan los precios, con lo cual no sería posible el cálculo económico y la economía de mercado desaparecería.²⁹

Siguiendo este análisis se puede decir que el impuesto por cabeza es el que más se acerca a la neutralidad. Pero tampoco es el caso. Como ya se ha dicho, afecta más fuertemente a los pobres y por lo tanto a la producción de los bienes que éstos consumen. Po otra parte, en sentido estricto no permitiría cumplir con la regla de mercado de igual precio por igual servicio porque los servicios recibidos no podrían ser iguales.³⁰ En el caso de la seguridad y la protección policial, por ejemplo, no consumirían los mismos servicios las personas con diferentes patrimonios, las que viven en zonas más o menos seguras e incluso quienes son más o menos prudentes o cuidadosos y adoptan conductas con respecto a su integridad física y patrimonial que implica más o menos trabajo para los funcionarios públicos.

Para acercarse a la neutralidad el impuesto debería variar de acuerdo al costo de los servicios y no ser uniforme. No es que el costo determine el precio de mercado pero, en el mercado, la viabilidad de una firma depende de que lo que la gente pague por sus productos sea suficiente para cubrir sus costos.³¹ Pero, ¿hasta dónde debería variar el impuesto por cabeza para ser neutral? ¿Sería suficiente con una variación entre provincias o municipios, o aún entre regiones más pequeñas? La respuesta es negativa: la neutralidad exigiría que cada familia pagara un impuesto conforme al costo de los servicios estatales que efectivamente utiliza. A esta dificultad debe sumarse que los costos gubernamentales suelen estar por encima de los costos de mercado. Esto se debe a que el Estado es un monopolio y los

28 Rothbard, op. cit., p. 920. Traducción propia.

29 Cfr. Rothbard, op. cit., p. 921.

30 Cfr. Rothbard, op. cit., pp. 1241-1242.

31 Cfr. Rothbard, op. cit., p. 1243.

ciudadanos no pueden ejercer con respecto al mismo la soberanía del consumidor comprando o dejando de comprar porque los impuestos son, obviamente, obligatorios. No es posible, entonces, establecer un impuesto que sea neutral con respecto al proceso de mercado.

El sistema tributario menos malo

Ludwig von Mises advierte que si los impuestos aumentan más allá de cierto límite se transforman en instrumentos de destrucción de la economía de mercado.³² Cualquier impuesto es distorsivo en algún grado y por lo tanto siempre constituye un obstáculo para la coordinación de los agentes en el mercado; esto significa mayor dificultad para crear riqueza y satisfacer necesidades. Así lo sintetiza Hoppe:

“No puede haber duda, entonces, de que los impuestos invariamente reducen la producción y con esto el estándar de vida de los consumidores. De cualquier modo que sean puestas las cosas, no hay modo de escapar a la conclusión de que los impuestos son medios que obstaculizan la formación de riqueza y por eso crean empobrecimiento relativo.”³³

Rothbard por su parte sostiene que los impuestos siempre generan un efecto doble: a) distorsionan la asignación de recursos en la sociedad, y b) separan la “distribución” de la producción en el mercado y crean el “problema de la distribución” (que en el mercado no existe).³⁴

En vista de estas dificultades y de la imposibilidad de establecer un impuesto neutro, sólo resta apuntar a un sistema tributario que sea lo menos distorsivo posible. Para ello será necesario establecer en primer lugar algunos criterios básicos de política tributaria para luego determinar más en concreto el o los impuestos menos malos.

Hayek critica muy duramente el impuesto progresivo por motivos tanto económicos como éticos. El impuesto progresivo tiende a reducir la división del trabajo, protege a las grandes corporaciones establecidas de la competencia de nuevos emprendedores, y provoca de esta manera rigidez en el proceso económico. Por otra parte, no respeta los cánones básicos de la justicia según los cuales una mayoría no tiene derecho a imponer una carga desproporcionada sobre

32 Cfr. Mises, op. cit., p. 734.

33 Hoppe, op. cit., p. 49. Traducción propia.

34 Cfr. Rothbard, op. cit., p. 1154.

una minoría y que por lo tanto los mismos servicios deban ser remunerados de manera diferentes.³⁵ Su propuesta pasa por un impuesto proporcional sobre los ingresos sumando un criterio que establece un límite máximo para este tipo de tributos.

Hayek adhiere al viejo argumento según el cual si se admite que casi todas las actividades económicas se benefician de los servicios básicos del gobierno entonces se puede admitir que una persona que controla mayor cantidad de recursos ha obtenido mayores beneficios de los servicios gubernamentales. Esta es una razón por la que debe pagar en proporción a sus recursos. Sin embargo le parece aún más importante –cómo mérito del impuesto proporcional- que las relaciones entre las remuneraciones de los diferentes tipos de trabajos permanecen sin cambio.³⁶ A este impuesto, sin embargo, le hace falta una regla que lo limite para no volverse arbitrario en cuanto al porcentaje o directamente confiscatorio. Hayek cree que “la regla más razonable parecería aquella que fijara la tasa máxima admisible de impuestos directos en nivel del porcentaje del total del ingreso nacional que el gobierno recauda.”³⁷ Si el gobierno toma el 25% del ingreso nacional, entonces 25% debería ser el nivel máximo de impuestos directos sobre los ingresos individuales. Esta tasa máxima debería reducirse en las personas de menores ingresos en proporción a los impuestos indirectos que ellos pagan. Es razonable suponer que ese 25% del que habla Hayek en su ejemplo no es un porcentaje arbitrario sino lo que podría resultar de determinar los costos de los servicios gubernamentales que, una vez calculados, deben ser distribuidos como cargas entre toda la población. La propuesta, no obstante, no carece de problemas. En primer lugar, que el impuesto proporcional no cambie la relación entre los ingresos parece sugerir una cierta idea de neutralidad pero, como se ha dicho, esto es insostenible sencillamente porque el mercado se destruiría si los precios se fijaran de acuerdo a los ingresos de los compradores, y no puede ser nuestro un impuesto que se rige por un principio contrario al mercado. En segundo lugar, parece razonable que alguien que posee mayor cantidad de bienes consuma más servicios gubernamentales, pero este principio debería lógicamente llevar a un impuesto proporcional sobre la propiedad y no sobre los ingresos porque de lo contrario se penalizaría al nuevo emprendedor exitoso que con poco capital obtiene

35 Cfr. Hayek, op. cit., p. 449.

36 Cfr. Hayek, op. cit., p. 442.

37 Hayek, op. cit., p. 450. Traducción propia.

beneficios extraordinarios. Con respecto a la compensación en la tasa del impuesto para los más pobres en base a que pagan proporcionalmente mayor cantidad de impuestos indirectos, parece que Hayek admite que los impuestos a las ventas los pagan los consumidores, pero como se ha visto más arriba esto no es así. Los impuestos a las ventas son impuestos a los ingresos del vendedor que no se trasladan al comprador. Esta confusión, además, repercutiría negativamente en la regla hayekiana de la tasa máxima de impuesto a los ingresos.

La discusión sobre el tipo de impuesto más apropiado no debe dejar en segundo plano una cuestión crucial: más importante que el tipo de impuestos es el nivel o monto de los mismos. Como afirma Mises, los impuestos apropiados son bajos y por lo tanto, su distorsión de la producción y el consumo es baja.³⁸ Y Rothbard expone este punto con total claridad:

“Una tesis central de nuestro análisis –a diferencia de muchas otras discusiones sobre el tema- es que por lejos el impacto más importante de los impuestos no resulta tanto del tipo de los mismos como de su monto.”³⁹

No es que el tipo de impuestos no tenga importancia sino que su importancia está subordinada al monto total recaudado por el Estado. Es evidente que cuanto mayor sea el presupuesto y los gastos gubernamentales más se alejará la economía de los resultados que hubiera producido el mercado.

Dada la naturaleza inevitablemente distorsiva de los impuestos y para no comprometer severamente el bienestar y el progreso, la política tributaria debería tener en cuenta al menos los siguientes criterios: a) funciones estrictamente gubernamentales; b) localismo y correspondencia fiscal; c) costo de los servicios; d) distribución menos distorsiva; e) privacidad.

a) *Funciones estrictamente gubernamentales.* La razón por la cual existen impuestos es que el Estado debe brindar ciertos servicios que el mercado no podría proveer de modo adecuado.⁴⁰ Para cumplir sus tareas el gobierno necesita recursos que obtiene mediante su poder coactivo. De todo el análisis anterior se sigue que es fundamental que

38 Cfr. Mises, op. cit., p. 734.

39 Rothbard, op. cit., p 1155. Traducción propia.

40 Dejamos de lado el debate planteado por el anarcocapitalismo según el cual los servicios de seguridad y justicia entre otros también podrían ser provistos por el mercado.

el gobierno no se extienda más allá de sus estrictas funciones con el consecuente incremento de la carga fiscal porque de esta manera estaría produciendo en el mercado una distorsión adicional sin ningún tipo justificación. Si el Estado se limitara a sus funciones tradicionales de seguridad y justicia se cumpliría fácilmente con el objetivo de la carga tributaria relativamente baja con respecto al volumen de la economía.

b) Localismo y correspondencia fiscal. Ya se ha dicho que el ciudadano al pagar impuestos no puede ejercer la soberanía que ejerce el consumidor en el mercado porque no puede elegir entre pagar y no pagar, además del carácter monopólico del Estado. Una manera de atenuar la tendencia al aumento del gasto y la inefficiencia estatal sería que los gobiernos locales asumieran todas las funciones posibles y se financiaran con impuestos locales. El mayor peso de los impuestos a nivel local y la correspondencia fiscal facilitarían el control del gobierno por parte de la ciudadanía. De este modo sería más fácil evitar aumentos injustificados de impuestos.

c) Costo de los servicios. Este criterio parece obvio pero conviene subrayarlo. Se pagan impuestos por servicios gubernamentales esenciales y es el costo de estos servicios lo que justifica la carga tributaria. En ningún caso el Estado tiene derecho a un determinado porcentaje de los ingresos de los ciudadanos. Determinar el costo de los servicios gubernamentales no es una tarea sencilla incluso para las aquellas funciones esenciales del Estado. Es evidente que se puede decidir gastar más o menos en defensa o protección policial. El localismo y la correspondencia fiscal mencionados anteriormente permitirían que los ciudadanos tuvieran participación efectiva en la determinación de la cantidad y calidad de los servicios públicos asumiendo el costo de su decisión. En cualquier caso no existe ninguna razón legítima por la cual el Estado pueda tomar para sí parte de la propiedad de los ciudadanos que no sea el costo de los servicios que los mismos ciudadanos han consentido sostener.

e) Distribución menos distorsiva. El cumplimiento de los tres requisitos anteriores debería dar por resultado una carga tributaria total baja que afectaría poco la producción y el consumo. Esto es lo fundamental porque, como se ha visto, desde el punto de vista del proceso de mercado es mucho más importante el nivel o monto total de los impuestos y gastos gubernamentales que el tipo de tributo. Sin embargo, una carga moderada también puede distribuirse de modo más o menos conveniente para el conjunto de la economía. Si bien

el impuesto por cabeza es considerado como el que más se acerca a la neutralidad y sería por lo tanto el más conveniente, no obstante pone una carga relativamente más pesada sobre los pobres y, lo que es peor, parece presuponer que un pobre consume una cantidad semejante de servicios gubernamentales que un rico.⁴¹ Pero si quien posee mayor cantidad de bienes, *ceteris paribus*, demanda mayores recursos para la protección de los mismos que aquel que sólo posee un patrimonio modesto, entonces la propiedad también debería ser un factor a considerar en la distribución de carga. Ello llevaría a establecer un impuesto por cabeza corregido de alguna manera por la propiedad que está bajo la custodia del gobierno. Se podrían hacer varias objeciones a este criterio general de distribución pero debe tenerse en cuenta dos cosas: en primer lugar, que es imposible un impuesto que no tenga algo de distorsivo y arbitrario; en segundo lugar, aún cuando este sistema no fuera el ideal, estamos suponiendo siempre una carga tributaria moderada y por lo tanto relativamente fácil de sobrellevar para cualquier ciudadano, salvo los indigentes.⁴²

e) *Privacidad.* Los sistemas tributarios actuales suelen consistir en un complejo entramado de tributos a las ventas, a los salarios, a los beneficios empresariales, al patrimonio, a las rentas, a las transferencias gratuitas, etc. Dada la naturaleza de los hechos imponibles, el ente encargado de controlar el pago de los impuestos está facultado para conocer al detalle aspectos centrales de la vida privada de las personas. Qué hace cada uno con el dinero legítimamente ganado, en qué lo gasta o invierte o cuál es el saldo de su cuenta bancaria, son todas cosas que están a la vista del recaudador de impuestos. Cada vez es menor la esfera de la vida verdaderamente privada a la que el gobierno no puede tener acceso. Todo esto se justifica en nombre de la necesidad de recaudar impuestos y, por supuesto, combatir la evasión. La situación ha pasado a ser normal y a mucha gente ni siquiera le llama la atención. Sin embargo, en el marco de una sociedad libre que respete plenamente los derechos y la dignidad de las personas, la vida privada debería ser un valor central protegido por la ley, no violado mediante la ley. Si el impuesto por cabeza corregido por la

41 Nótese que aquí se presupone que el Estado brinda servicios esenciales de seguridad y justicia. Los relativamente más pobres no serían beneficiarios de políticas redistributivas.

42 Los indigentes, por supuesto, no pagaría impuestos. Dentro del esquema propuesto podría decirse que la "corrección por propiedad" daría por resultado la exención impositiva total.

propiedad tuviera en cuenta principalmente la propiedad inmueble se podría lograr el objetivo de preservar la privacidad en un grado mucho mayor. El gobierno no pediría cuenta de ingresos y gastos, ni se metería en la contabilidad de las empresas, ni revisaría movimientos bancarios o de tarjetas de crédito, etc. Como beneficio adicional este sistema tributario no sólo preservaría la privacidad sino que implicaría costos de recaudación y fiscalización mucho más bajos.

Los criterios de política tributaria descriptos someramente más arriba pueden parecer un tanto radicales tomados en conjunto si se los compara con los sistemas impositivos vigentes en casi todos los países. Sin embargo, esa objeción sólo sería válida desde el punto de vista de la viabilidad política inmediata de una reforma tributaria en la dirección indicada, cosa que no es objeto del presente artículo. Si, por el contrario, el análisis precedente sobre la incidencia y los efectos de los impuestos es básicamente correcto, los criterios prácticos propuestos solo apuntan a minimizar las distorsiones que generan los impuestos y sus consecuencias negativas para el bienestar del conjunto de la población.

Bibliografía

- Bastiat, Frédéric (1850/1996) *Economic Harmonies*, Irvington-on-Hudson NY, Foundation for Economic Education.
- Bastiat, Frédéric (1995), Selected Essays on Political Economy, Irvington-on-Hudson NY, Foundation for Economic Education.
- Hayek, Freidrich von (1960/2011). *The Constitution of Liberty*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Hoppe, Hans-Hermann (1993/2006). *Economics and Ethics of Private Property*, Auburn: Alabama, Ludwig von Mises Institute.
- Mises, Ludwig von (1949/1998). *Human action*, Auburn: Alabama, Ludwig von Mises Institute
- Rothbard, Murray (1962-1970/2004). *Man, Economy and State with Power and Market*, Auburn: Alabama, Ludwig von Mises Institute.