

CEMA Instituto Universitario
Av. Córdoba 374
1054 Capital Federal

Tel.: 314-2269
Fax: 314-1654

**SOBRE LA “REGRESIVIDAD”
DE IMPUESTOS AL CONSUMO
Y LA CONVENIENCIA
DE UN IVA GENERALIZADO
PARA ARGENTINA**

Daniel L. Wisecarver
Julio 1979
Nº 3

SOBRE LA "REGRESIVIDAD" DE IMPUESTOS AL CONSUMO
Y LA CONVENIENCIA DE UN IVA GENERALIZADO
PARA ARGENTINA

por

Daniel L. Wisecarver

C.E.M.A.

SINTESIS

Se ha hecho casi cierto que la cobertura del IVA en la Argentina será extendida a finales del presente año. A raíz de este cambio previsto en la política tributaria, han surgido varias quejas y críticas; el objetivo de este trabajo es mostrar que una de las críticas más generales en contra de dicha extensión no es válida. Aunque es ampliamente aceptado denunciar un gravamen al consumo (tal como sería un IVA generalizado) como un impuesto regresivo, este trabajo demuestra analíticamente que tal impuesto es inequívocamente proporcional desde el punto de vista del ciclo de vida, que es el marco de análisis que se considera económicamente relevante. Después, se señalan algunos problemas importantes que hay que enfrentar dentro del actual contexto impositivo argentino, antes de poder juzgar la conveniencia de lograr una cobertura general para el IVA.

I. Introducción

Un tema que ha cobrado actualidad recientemente se refiere a los posibles cambios en la cobertura del Impuesto al Valor Agregado en Argentina (IVA). Es del conocimiento común que las autoridades fiscales están estudiando activamente el amplio rango de bienes actualmente exentos de IVA, y se piensa que la lista de exenciones será reducida significativamente, si no eliminada. Es de interés particular la posibilidad de que los productos agrícolas estén entre aquellos que pierdan su estatus de exención de IVA. Sin sorpresa, por lo tanto, representantes del sector agrícola están fuertemente opuestos a cualquier expansión de la base de imposición del IVA. Dos de los argumentos que se esgrimen en contra de extender el IVA a la agricultura son:

(1) Añadir el IVA a otros impuestos a los que ya está sujeta la agricultura, resultaría un peso impositivo injustamente excesivo a este sector;

(2) Un impuesto al consumo general, incluyendo artículos de primera necesidad, tal como sería el IVA una vez extendido a productos agrícolas, es presuntamente regresivo y por lo tanto socialmente no deseable.

Una evaluación del primer argumento, aunque de extrema importancia en evaluar todo el sistema tributario para dar pautas para una genuina reforma impositiva, está más allá del alcance de este trabajo. En vez de eso nos concentraremos en el segundo problema, de si un impuesto general al valor agregado, de acuerdo al lineamiento del IVA en Argentina, es inherentemente un impuesto regresivo. Demostraremos que la respuesta depende simplemente del concepto más adecuado

de la base con la cual se comparan los pagos de impuestos de distintas personas: si se acepta como dicha base el ingreso anual (tal como es actualmente el procedimiento más común),¹ un impuesto al consumo es indudablemente regresivo. En cambio, si esta base es considerada, en un enfoque de más largo plazo, como el flujo vitalicio de consumo, resulta que un impuesto al consumo es estrictamente proporcional. Por lo tanto, lo que resulta de particular interés es determinar cuál de estos puntos de vista es el más relevante, en consideraciones de política impositiva, para evaluar los aspectos de equidad de cualquier impuesto potencial con base amplia. En contraste con la actual posición aceptada en el campo de las Finanzas Públicas, nosotros sostenemos que la medida más apropiada de la capacidad contributiva de cualquier persona está constituida por las oportunidades de consumo de toda su vida y que, dada esta base, un impuesto general al consumo no puede ser condenado como un impuesto regresivo.

1. El ingreso anual ha surgido como la medida más ampliamente aceptada de la capacidad contributiva a pesar del gran número de analistas ilustres que se han opuesto activamente a esta base; un elenco que se extiende tan lejos como para llegar a Hobbes e incluye economistas importantes como Mill, Marshall, Pigou, Fisher y Kaldor. Se recuerda al lector el trato clásico que hace Kaldor de este problema en su libro, An Expenditure Tax; de hecho, aunque difiriendo en propósito, énfasis y forma de presentación, muchos de los puntos analíticos que aparecen en este trabajo tienen antecedentes obvios y directos en la discusión de Kaldor.

A través de este trabajo, nos referiremos a uno de los más conocidos textos en el campo de Finanzas Públicas, el escrito por Musgrave y Musgrave, como la autoridad representativa del punto de vista prevaleciente actualmente en favor de la base del ingreso anual. Para pasajes particularmente relevantes al problema que consideraremos, el lector puede consultar (pero no debería limitarse a) este libro de texto, páginas 12, 99, 210-24, 331-34 y 344. En Argentina este punto de vista ha aparecido recientemente en el trabajo de Cavallo y Alfonso, para mencionar solamente un ejemplo.

El resto del trabajo está dividido en cuatro secciones. En la Sección II, se presentan dos ejemplos numéricos, uno ilustrando la conclusión tradicional de la necesaria regresividad de un impuesto al consumo, el otro ilustrando el defecto de este punto de vista y el caso analítico en favor de una medida de la capacidad contributiva basada en el flujo vitalicio de consumo. La Sección III considera en más detalle medidas alternativas de la capacidad contributiva -ingreso actual, consumo actual y riqueza- y da una exposición algebraica apoyando el enfoque del ciclo de vida. Finalmente, en la Sección IV, consideramos algunas complicaciones potenciales que pueden ser problemáticas; concluimos que ninguna de ellas es lo suficientemente poderosa como para forzarnos a modificar nuestra posición en favor de medidas de capacidad impositiva basadas en el ciclo de vida. Habiendo así refutado el criterio popular de que un impuesto general al consumo es regresivo, consideramos entonces en la conclusión, la relevancia de este problema específico para las opciones que actualmente enfrentan las autoridades en materia impositiva de Argentina. Continuamos sugiriendo que hay problemas fundamentalmente más serios, que deben ser resueltos satisfactoriamente, antes de que pueda ser hecha una decisión racional con respecto al papel que IVA debería jugar dentro de la estructura impositiva deseada para el futuro de Argentina.

Dado que en las secciones siguientes, algunas veces, nos referiremos a un IVA general en Argentina como si fuera el equivalente de un impuesto puro al consumo, será útil definir al comienzo las circunstancias bajo las cuales de hecho ocurre tal equivalencia.

Nótese primero que hay tres "tipos" amplios de impuesto al valor agregado, definidos por la base sobre la cual se aplica el impuesto.² Primero, bajo el llamado tipo producto, todos los negocios (que produzcan bienes o servicios) son gravados en la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales de bienes y servicios comprados como insumos corrientes de otras firmas también sujetas al impuesto. En términos agregados, la base imponible resultante viene a ser la suma de los beneficios, sueldos y salarios, intereses y rentas pagados a los individuos, otros impuestos indirectos a empresas y depreciación -o sea, la base imponible corresponde directamente al producto bruto nacional. Segundo, bajo el tipo ingreso, las empresas determinan su base imponible por deducir de los ingresos totales no sólo las mismas compras de otras firmas sino también las asignaciones para depreciación y otros impuestos indirectos. Así la base agregada para el impuesto al valor agregado de tipo ingreso es la suma de los beneficios, sueldos y salarios, y los intereses y rentas pagadas a los individuos;³ el impuesto entonces corresponde a un impuesto proporcional en el ingreso personal. Finalmente, bajo el tipo consumo, la base imponible está determinada por deducir todas las compras de otras firmas ya gravadas, tanto para insumos intermedios

2. Ver Harberger (1974) y Musgrave y Musgrave, págs. 337-41.

3. Nótese que esta definición de impuesto al valor agregado del tipo ingreso, presentada por Harberger efectivamente identifica la base imponible con el ingreso nacional a costo de factores. Musgrave y Musgrave, como contraste, identifican esta base con el ingreso nacional a precios de mercado, ya que su definición de la base imponible no permite que otros impuestos indirectos a empresas sean deducidos.

como los de inversión de capital. La base imponible, bajo el tipo consumo, corresponde entonces al consumo final de la economía.

Sólo si el impuesto al valor agregado es del tipo consumo será el IVA equivalente a, por ejemplo, un impuesto proporcional a las ventas finales de consumo. La versión existente en Argentina del impuesto al valor agregado, para los sectores no exentos explícitamente, queda entre un IVA del tipo de consumo y uno del tipo producto, ya que no se permite la deducción por compras de bienes de capital completamente en el momento de la adquisición. En vez de eso, estas compras son deducibles en cuotas anuales e iguales en los cinco siguientes años fiscales que empiezan con el año de adquisición. Así, cuando nos referimos a un IVA general como correspondiente a un impuesto al consumo puro, suponemos también implícitamente que la extensión del IVA a todos los sectores estará acompañado de una reforma, permitiendo la deducción completa e inmediata de los gastos para bienes de inversión.⁴

II. ¿Es un Impuesto al Consumo Regresivo o Proporcional?

Se debe por supuesto reconocer que los términos "regresivo" y

4. Ya que las deducciones restantes por gastos en bienes de capital están indexadas, las pérdidas impositivas de la empresas, relativas a una deducción inmediata del gasto, están dadas por:

$$\tau \left[K - \frac{K}{5} \sum_{t=0}^4 \frac{1}{(1+r)^t} \right] = \tau K \left[\frac{5r(1+r)^4 + 1 - (1+r)^5}{5r(1+r)^4} \right],$$

donde τ es la tasa de IVA, K el gasto en capital y r la tasa de descuento de la firma. Entonces con $\tau = 16\%$ y $r = 10\%$, la firma pagaría, bajo las reglas actuales de IVA aproximadamente 2,7% de los gastos de capital en impuestos adicionales (en términos de valor presente) que lo que pagaría bajo un IVA del tipo puro de consumo.

"proporcional" -así como su complemento "progresivo"- son necesariamente relativos en su naturaleza; por lo tanto, antes de que tengan algún sentido, se debe definir su base (común) de comparación. Dentro del contexto de la política impositiva, estos tres términos descriptivos se reservan para discusiones de aspectos de equidad de un impuesto o un sistema impositivo, donde "equidad está vagamente definida en términos de la capacidad de las personas para pagar, o su capacidad contributiva. Tradicionalmente, se distinguen dos clases de equidad. "Equidad horizontal" requiere que las personas con la misma capacidad para pagar sean forzadas a contribuir con iguales pagos impositivos. "Equidad vertical," por otra parte, es un criterio más obscuro, por el cual personas con capacidades contributivas más grandes se encuentran requeridos a pagar "más" impuestos que las personas con capacidades imponibles menores -cuanto más, queda como un problema subjetivo y político para el cual no hay una resolución concreta o analítica. En términos porcentuales un impuesto "proporcional" sería aquel que extrajera iguales fracciones de la capacidad contributiva de cada persona; tal impuesto sería proporcional (o neutral) en el sentido de que no alteraría la distribución relativa de los contribuyentes en sus capacidades de pago. Un impuesto "regresivo", en contraste, es aquel bajo el cual la fracción de la capacidad contributiva variaría inversamente con las capacidades pre-imponibles para pagar, empeorando así la posición relativa y post-imponible de las personas con menores medios. Y por supuesto, un impuesto que diera los efectos opuestos sería llamado "progresivo."

Un acuerdo entonces, de la medida apropiada de la capacidad contributiva, más el conocimiento de los pagos impositivos correspondien-

tes por diferentes personas, permite a uno clasificar a cualquier impuesto en particular. El punto de vista prevaleciente considera que la capacidad contributiva está adecuadamente definida como el ingreso actual (o anual) de todas las fuentes. Entonces, una de las primeras y más obvias conclusiones que se extrae de esta definición es que un impuesto general al consumo es regresivo, porque la fracción del ingreso actual de una persona (o familia) que está destinada a pagos impositivos, decrece a medida que el tamaño del ingreso actual crece. Este argumento está basado en la presunción de que la fracción del ingreso actual ahorrado crece a medida que el ingreso crece; por lo tanto, ya que los ahorros no están sujetos a un impuesto al consumo, parecería ser que la prueba de la lección es muy clara. El rasgo fundamental de este fenómeno se muestra en el siguiente ejemplo numérico, en el cual los pesos impositivos relativos (bajo el supuesto de una tasa de impuesto del 16%) que caen sobre dos personas, A (con un ingreso de 100) y B (con un ingreso de 1000), son comparados. Aquí suponemos que el ingreso de A es suficiente para permitirle satis-

	Persona A	Persona B
1. Ingreso	100	1000
2. Consumo Bruto	100	580
3. Consumo Neto	86,21	500
4. Pagos Impositivos	13,79	80
5. Ahorros	0	420
6. 4 como porcentaje de 1	13,79%	8%

facier las necesidades de subsistencia -comida, ropa, vivienda- no dejándole ningún saldo para ser ahorrado. Por otra parte, el ingreso

de B le permite satisfacer estas mismas necesidades, más un consumo adicional (quizás suntuoso) de 480, y aún tener un remanente de 420 para ahorros. Aunque tanto A como B pagan el mismo 16% en su consumo neto, los pagos totales por impuestos como fracción del ingreso actual, son mayores en 72% para el pobre señor A que para el rico señor B.

Es en base de tal análisis que los impuestos generales en consumo han sido denunciados como regresivos e injustos. Como resultado -los números por supuesto no son enigmáticos- algunas autoridades impositivas han eximido del impuesto general al consumo las compras de tales bienes de primera necesidad como alimentos y algunas veces la vestimenta.⁵ El razonamiento detrás de esta exención es que, ya que la compra de bienes de primera necesidad constituye una fracción mayor de los ingresos de las personas pobres, pero una fracción menor de los ingresos de las ricas, si estos ítems no son gravados, la regresividad del impuesto al consumo al menos será amortiguada, si no eliminada o incluso invertida. En Argentina, parece que al menos cierta versión de esta línea de razonamiento ha jugado un papel significativo en la formulación del presente impuesto al valor agregado, ya que virtualmente todos los productos agrícolas están incluidos en la lista detallada de bienes que están explícitamente exentos del IVA argentino.

Dejando a un lado, por el momento, la cuestión de si eximir comestibles y otros bienes de primera necesidad de la base impositiva

5. Así, los estados de Massachusetts y Washington, para tomar dos ejemplos de los Estados Unidos, actualmente eximen las compras de comestibles del impuesto a las ventas al por menor.

de consumo reduciría la supuesta regresividad de tal impuesto, examinemos la relevancia del término "regresivo" cuando la capacidad contributiva está identificada con ingreso actual. Afirmamos que confiar en ingreso actual en este contexto es innecesariamente miope y por lo tanto engañoso, al menos en términos de implicaciones para la política impositiva. Considérese el siguiente ejemplo hipotético de un agricultor y un pescador que son completamente idénticos -edad, gustos, tamaño de familia, etc.- excepto por sus profesiones distintas, ambas estando sujetas al arbitrio de la naturaleza. Supongamos que, en un año dado, el agricultor tiene una cosecha excepcional, dándole un ingreso neto de 700; él decide consumir 400 y con un IVA del 16%, paga también 64 en impuesto, dejándole 236 para ser ahorrados. Los impuestos del agricultor entonces representan 9,1% del ingreso. Por otro lado, supongamos que el pescador ha tenido excepcionalmente mala suerte en este año, y por cualquier serie de razones, su ingreso neto es solamente 300. Para satisfacer las necesidades vitales de su familia, debe dedicar también 400 al consumo -y 64 a IVA- lo cual lo hace pedir prestados 164. De allí que el pescador paga 21,3% del su ingreso en impuestos. Consecuentemente, en este año, el IVA sería juzgado como un impuesto altamente regresivo en contra del pescador.

Pero ahora continuamos a un segundo año, donde las fortunas de la naturaleza se invierte, el ingreso del agricultor cae a 300, el del pescador sube a 740. Ahora bien, si la tasa de interés de los ahorros del agricultor en el primer año (y en el préstamo al pescador) fue 10%, el consumo total del agricultor incluyendo impuestos

(en el supuesto de que no va a vivir después del año 2) sería 559,6 [= $300 + 236(1,1)$], de los cuales 482,41 representarían el consumo neto y 77,19 serían los pagos del impuesto de IVA, con una tasa que seguiría siendo 16%; IVA por lo tanto representa 25,7% del ingreso del agricultor en el segundo año. Por otra parte, de los 740 del pescador, 180,4 [= $164(1,1)$] deben dedicarse a pagar su préstamo, dejándole 559,6 para el consumo de su año final, 77,19 de los cuales representan pagos de IVA; el pescador por lo tanto paga solamente 10,4% del ingreso de su segundo año en impuestos. Otra vez IVA se concibe como un impuesto altamente regresivo, pero esta vez en contra del agricultor, en vez de favorecerlo como en el año 1.

Ahora bien, la connotación inmediata de "regresivo" es que se llama así a un impuesto que impone un peso injusto y excesivo sobre los consumidores relativamente más pobres -en el pescador en el primer año, y en el agricultor en el año 2. Pero esta connotación es inconsistente con los hechos de nuestro ejemplo; el agricultor y el pescador gozaron idéntico consumo neto cada año, ambos fueron gravados con idénticos pagos impositivos anuales y ambos, a través de su comportamiento de ahorro, vivieron al alcance de sus medios. Por lo tanto, ya que IVA de hecho trató a los dos consumidores igualmente durante su vida, no se puede tratar en un sentido real de un impuesto regresivo. Necesitamos obviamente una medida de la capacidad contributiva que describa como impuesto proporcional, aquél que trate igual a iguales.

Tal definición de capacidad contributiva no es difícil de encontrar; de hecho dos alternativas aceptables se insinúan inmediatamen-

te. La primera es el valor presente (o terminal) de los flujos de ingreso en el ciclo de vida; la segunda, es el valor presente (o terminal) de los flujos de consumo neto del ciclo de vida. Así, el flujo de ingresos de los dos años del agricultor tiene un valor presente (a una tasa del 10% de descuento) de $700 + 300/1,1 = 972,73$; su flujo de consumo neto tiene un valor presente de $400 + 482,4/1,1 = 838,55$; y el valor presente de sus pagos por impuestos es $6477,19/1,1 = 134,17$. Por lo tanto, el valor presente de los impuestos pagados por el agricultor, como fracción del valor capitalizado de su ingreso durante su vida, es 13,79%; como fracción del valor capitalizado de su consumo neto, la tasa imponible del ciclo de vida es 16%, precisamente la tasa nominal de IVA. Asimismo, el valor presente del ciclo vital del flujo de ingreso del pescador es $300 + 740/1,1 = 972,73$, el mismo que el del agricultor. Y sus tasas de impuesto en valor presente son también 13,79% (relativa al valor presente del ingreso) y 16% (relativa al valor presente del consumo).⁶ Bajo cualquiera de estas dos medidas de la capacidad contributiva, un IVA, con una tasa constante a través del tiempo, es estrictamente un impuesto proporcional.

El ejemplo anterior, obviamente se creó para garantizar que el agricultor y el pescador fueran precisamente idénticos en términos de su disposición de bienes y servicios durante su vida -con y sin el IVA. Sin embargo, la conclusión de que un IVA del tipo consumo es

6. Los correspondientes valores terminales, tanto para el agricultor como para el pescador son $1070 = 700(1,1) + 300 = 300(1,1) + 740$ para ingreso, $922,40$ para consumo neto y $147,59$ para pagos por impuestos. Los "valores terminales" de las tasas impositivas son, correspondientemente, 13,79% y 16%.

proporcional, no regresivo, cuando la capacidad contributiva está definida por valores capitalizados del ciclo de vida, también tiene cabida cuando se considera el impacto comparativo de IVA en dos consumidores sumamente desiguales. Volvamos a las personas A y B cuyas circunstancias fueron utilizadas al principio de esta sección para demostrar la alegada regresividad de un impuesto al consumo, pero ahora consideremos su "ciclo de vida" de dos años. Con el mismo ingreso en el año 2 como en el año 1, A podrá alcanzar un consumo neto de 86,21, mientras que paga impuestos por IVA por la cantidad de 13,79. B, por otra parte, tendrá disponible para consumo del último período no sólo su ingreso anual de 1000 sino también los ahorros acumulados, que a una tasa del 10% de interés, llegarían a ser 462. Así, los gastos de B en consumo bruto son 1462, donde los pagos del impuesto al IVA representan 201,66 y el consumo neto resulta ser de 1260,34.

En términos de valor presente, dada una tasa del 10% de descuento, el relativamente pobre señor A tiene un ingreso durante su vida (o sea su riqueza) de 190,91, de los cuales el consumo neto y los pagos de IVA suman 164,58 y 26,33 respectivamente. Así, IVA representó 13,79% de su riqueza (bruta) y 16% del valor presente de su consumo neto (riqueza neta). Para el rico señor B, las magnitudes correspondientes serían riqueza bruta igual a 1909,09, riqueza neta de 1645,78 y pagos capitalizados de IVA de 263,33. El valor presente de las tasas impositivas de B son por lo tanto igual a 13,79% y 16%, relativas a su riqueza bruta y neta. Otra vez, IVA aplicado a la misma tasa en ambos períodos, se muestra como un impuesto estrictamente proporcional. La sección siguiente demostrará la generalidad alge-

braica de este resultado.

III. El Concepto Relevante de la Capacidad Contributiva

Ya se ha demostrado que por una parte, un IVA del tipo consumo es regresivo respecto al ingreso actual, pero por otra parte, este mismo impuesto es proporcional relativo a la riqueza; la aritmética es inequívoca en ambos casos. Por lo tanto, está claro que si el IVA se considera como un impuesto regresivo o como un impuesto proporcional depende únicamente de la base con la cual se comparan los pagos resultantes en impuestos. En otras palabras, el problema crítico para la política tributaria -opuesta a la pura semántica- es la determinación de la medida económicamente más relevante de capacidad contributiva. Hemos argumentado que la riqueza, o sea la disposición efectiva en el ciclo de vida sobre bienes y servicios, es el concepto apropiado. Sin embargo, ya que el concepto popularmente aceptado es, por el contrario, ingreso actual de todas las fuentes, debemos considerar el razonamiento sobre el cual ha sido basado este último juicio.

Las discusiones de libros de texto de las bases imponibles equitativas tienden a centrarse en dos posibles magnitudes, ingreso actual (o anual) y consumo actual. El consenso que ha surgido en favor del ingreso se ha basado en el supuesto alcance completo de éste, relativo a consumo. Así Musgrave presenta un ejemplo hipotético de dos personas, E y F, cada una con un ingreso anual de 20.000, F consumiendo completamente los 20.000, E consumiendo sólo 18.000, y ahorrando 2.000. Trivialmente, con una base impositiva en el consumo, E pagaría menos impuestos actuales que F. Pero Musgrave y Musgrave

argumentan, que tanto E como F deben estar igualmente bien porque E podría también haber escogido consumir 20.000. Se concluye por lo tanto que, en la búsqueda de la equidad horizontal, el ingreso actual de todas las fuentes (incluyendo intereses en los ahorros), debería ser tomado como medida de la capacidad contributiva. Y si nuestro horizonte fuera solamente un año, esta conclusión sería intachable.

Sin embargo, compliquemos un poco más el ejemplo de Musgrave al seguir a E y F a un segundo año (y por simplicidad, supongamos que es su último año), donde los dos continúan recibiendo su ingreso "ganado" de 20.000. F otra vez consumirá 20.000, pero E consumirá no sólo su ingreso, sino también los intereses acumulados por sus ahorros. En este segundo año, por lo tanto, si el consumo fuera la base imponible, E pagaría más impuestos que F; pero para llevar el argumento de Musgrave un año más adelante, E y F deben todavía estar igualmente bien, porque F pudo también haber ahorrado en el primer año y por lo tanto gozado del mismo consumo que E en el segundo año. Como ya hemos visto, este conflicto aparente del tratamiento no equitativo a iguales bajo un impuesto al consumo -la relativa falta de equidad dependiendo únicamente del año en el cual se considera el gravamen del impuesto- está completamente resuelto una vez que hagamos una consideración capitalizada del ciclo de vida, tanto de las obligaciones tributarias como de la capacidad contributiva de cada persona. Un impuesto al consumo, a una tasa constante en el tiempo, gravaría a E y F igualmente.

En contraste, el tradicionalmente favorecido impuesto al ingre-

so total -a una tasa uniforme de t - forzaría a E a pagar más impuestos, ya sea sobre una base anual o una base capitalizada, de lo que pagaría F. En el año 1, ambos pagan impuestos al ingreso de $20.000t$, pero en el año 2, mientras que F pagaría nuevamente $20.000t$, E tendría que pagar $(20.000 + rS)t$, S representando los ahorros de E en el primer año, 2.000 en este ejemplo. Durante su vida, entonces, E habrá pagado $2.000rt$ más impuestos que F, aunque las dos personas son esencialmente iguales. Sin embargo, quienes identifican la capacidad contributiva con ingreso anual sostendrían que no es (horizontalmente) inequitativo para E, pagar más impuestos que F, porque se piensa que los intereses representan nuevo ingreso que debería ser debidamente gravado.

Este razonamiento señala cabalmente una falacia fundamental de la determinación actualmente prevaleciente de la capacidad contributiva; al dejar de considerar los gravámenes impositivos sobre períodos mayores a un año, este enfoque ignora efectivamente el papel del interés en la relación entre riqueza y flujos de ingreso, por un lado, y flujos de consumo y ahorro por el otro. En el ejemplo anterior, si el Sr. E estuviera en su posición de equilibrio, optimizando su bienestar subjetivo mediante su consumo en el tiempo cuando él optó por ahorrar parte de su ingreso en el año 1, entonces el interés ganado sobre esa suma no representa en el año 2 nuevo ingreso, en el sentido de expandir la capacidad de compra de bienes y servicios de E durante su vida. Al contrario, los ingresos rS son absolutamente necesarios para compensar al señor E por el consumo de que se privó en el primer año; sólo recibiendo rS puede el señor E mantener intac-

tas las oportunidades de consumo de su vida hechas posibles por sus flujos de ingreso.

Quizás la manera más directa de comprender este hecho es mediante el álgebra de un modelo simple de 2 períodos, donde el tiempo presente es 0 y el futuro 1; los resultados se extienden inmediatamente a cualquier número de períodos. Supóngase un consumidor con una corriente de ingreso conocida de Y_0 y Y_1 ; con acceso a un mercado de capitales que funciona libremente, la cantidad máxima que podría ser consumida en el presente es Y_0 más lo que pueda ser prestado con la promesa de pagar Y_1 en el futuro. Dada la tasa de interés del mercado, lo que se podría pedir prestado es $Y_1/1+r$, de manera que el consumo máximo inmediato estaría dado por la suma:

$$Y_0 + Y_1/1+r = W_0 .$$

Es decir que cualquier consumidor puede a lo sumo, consumir el valor presente de su corriente de ingreso, o sea su riqueza en este momento. Asimismo, ahorrando todo su ingreso actual, el consumidor puede maximizar su consumo futuro a:

$$Y_0(1+r) + Y_1 = W_1 = W_0(1+r) ,$$

donde W_1 puede ser identificada con la riqueza terminal. El caso general es que se escogerá una combinación de C_0 y C_1 de consumo, pero el valor presente de esa combinación no puede exceder nunca la riqueza del consumidor; es decir, las oportunidades de consumo durante la vida están restringidas por la relación

$$W_0 = C_0 + C_1/1+r .$$

Equivalentemente, el valor acumulado de las oportunidades de consumo del ciclo de vida nunca pueden exceder la riqueza terminal;

$$W_1 = C_0(1+r) + C_1 .$$

De esta relación, se sigue que el consumo futuro está determinado por el ingreso futuro, ahorro actual y la tasa de interés:

$$\begin{aligned} C_1 &= W_1 - C_0(1+r) \\ &= Y_0(1+r) + Y_1 - C_0(1+r) \\ &= S(1+r) + Y_1 \end{aligned}$$

Si el consumidor escoge no ahorrar $-C_0 = Y_0$, como en el caso del señor F en el ejemplo anterior- no surge ningún problema en cuanto a la interpretación de las entradas en concepto de interés. Sin embargo cuando tienen lugar los ahorros, la relación anterior claramente demuestra que los pagos de interés sobre la suma ahorrada deben ser recibidos con el objeto de que el ahorrante de hecho disfrute del consumo total prometido por su corriente de ingreso y su acceso al mercado de capital. No tiene sentido por lo tanto considerar que rS represente oportunidades adicionales de consumo, que permitan al ahorrante estar mejor que quien no ahorra; ya que el señor E y el señor F tienen riqueza idéntica, no hay modo por el cual el gravamen sobre las entradas de interés del señor F sea equitativa. Esta "doble tributación" de ahorros no sólo es ineficiente y creadora de desincentivos hacia la acumulación de capital -como es bien sabido y

completamente aceptado, aún en los análisis tradicionales⁷ pero también contradice claramente el criterio de equidad horizontal.

Por supuesto, la imposición de cualquier impuesto reducirá la disposición neta de bienes y servicios en la vida del consumidor relativa al total (o nivel bruto) de riqueza que está implícita en su corriente de ingreso. Para ser horizontalmente equitativo, se sigue que un impuesto debe dar como resultado que las personas con igual riqueza incurran en reducciones iguales en las oportunidades de consumo de su vida. De una forma más general, si un impuesto va a ser distribucionalmente neutral (es decir, proporcional), debe reducir las oportunidades de consumo del ciclo de vida proporcionalmente a través de todos los niveles de riqueza. El modelo simple anterior indica tres candidatos conceptualmente equivalentes para una base imponible, que satisfarían el criterio de proporcionalidad.

Primero, un impuesto proporcional (a una tasa t_w) podría en principio ser impuesto sobre la riqueza. La dificultad práctica de este impuesto se refiere al problema de calcular la riqueza correctamente -ya sea ex ante (W_0) o ex post (W_1). Segundo, un impuesto proporcional (también a la tasa t_w) podría ser aplicado al flujo de

7. Es interesante notar que partidarios del punto de vista de gravar intereses, no vean inconsistencias en reconocer efectos desincentivadores al gravar el ingreso por interés; mientras que insisten simultáneamente que el ingreso actual (incluyendo el interés) es el concepto apropiado para la capacidad contributiva. Así Musgrave y Musgrave (pág. 333, y sig.) arguyen que la crítica de la doble tributación de ahorros como injusta proviene de una "confusión entre equidad y consideraciones de eficiencia." Para un análisis completo de los efectos de eficiencia relativos a los impuestos al consumo e ingreso, ver Schenone; el análisis de Schenone demuestra la superioridad dinámica en el campo de la eficiencia de un impuesto al consumo.

ingreso de cada persona (Y_0 y Y_1 en el modelo anterior de dos períodos), excluyendo los intereses sobre ahorros. Aquí, las dificultades prácticas -en términos de asegurar la proporcionalidad- consisten en distinguir entre entradas en concepto de interés para conservar la riqueza (de la clase a que nos referimos anteriormente) y cualquier otro ingreso.⁸ Tercero, se podría imponer un gravamen sobre el consumo (un IVA del tipo consumo con tasa τ). Este impuesto no participa de ninguna de las dificultades prácticas de las otras dos alternativas en producir efectivamente un impuesto proporcional en la riqueza de todos los consumidores. Esta afirmación inmediatamente se desprende de las ecuaciones que definen la restricción de la riqueza del consumidor, que fue desarrollada en el modelo simple anterior de dos períodos.

Ese modelo, así como su generalización a cualquier número de períodos de tiempo, está basado en la premisa básica que la meta fundamental de la actividad económica es el consumo. El acto de ahorrar por lo tanto no es más que un medio por el cual el consumidor puede alcanzar en el tiempo su patrón de consumo deseado -si es que ese patrón difiere del patrón de las entradas de ingreso- mientras mantiene su riqueza intacta. En otras palabras, los ahorros no son una meta directa sino residual -la diferencia entre ingreso y consumo- que surge cuandoquiera que el nivel de consumo escogido en algún período difiere de las entradas de ingreso del mismo período.

En general, los ingresos anuales $Y_0, Y_1, Y_2, \dots, Y_t$, se recibi-

8. Kaldor da una discusión más detallada de los problemas -quizás la imposibilidad- de definir correctamente el ingreso comprensivo para propósitos de imposición.

rán durante un número de años T y el consumidor escogerá disfrutar de un consumo anual $C_0, C_1, C_2, \dots, C_t, \dots$ en su ciclo de vida completo de T^* años ($T^* \geq T$). Como siempre, el flujo de ingreso y la tasa de interés del mercado determinan la riqueza del consumidor y simultáneamente restringe el consumo alcanzable; ex ante, los prospectos en el ciclo vital del consumidor están definidos y gobernados por:

$$W_0 = \sum_{t=0}^T Y_t / (1+r)^t = \sum_{t=0}^{T^*} C_t / (1+r)^t .$$

En términos ex post equivalentes, el consumo de toda la vida de cada persona estará limitado a⁹

$$W_{T^*} = \sum_{t=0}^{T^*} Y_t (1+r)^{T^*-t} = \sum_{t=0}^{T^*} C_t (1+r)^{T^*-t} .$$

Nótese que, a este nivel de generalización, la posibilidad de que una parte de C_t (particularmente C_{T^*}) pueda incluir regalos o herencias no está excluido, pero más bien está incluido como "consumo" en general. Sin embargo, ahora explícitamente supondremos que todo C_t se refiere a consumo personal; en la sección siguiente consideraremos las complicaciones potenciales de regalos y herencias.

Para mostrar la necesidad algebraica de que un IVA (a la tasa τ) sería un impuesto proporcional relativo a la riqueza, dejemos que C_t^B represente el consumo bruto de impuestos y C_t^N el consumo neto de

9. Por simplicidad se ha supuesto una r constante; la generalización para permitir tasas diferenciales de interés en cada período de tiempo no proporcionará resultados adicionales pero incrementará significativamente los costos notacionales. Nótese también que, en la primera parte de esta igualdad, nosotros (correctamente) introducimos el índice superior en la sumatoria igual a T^* y no T . Esto no crea problemas en la medida que recordemos que $Y_t = 0$ para todos los $t > T$.

impuestos, donde $C_t^B = C_t^N(1+\tau)$. Ya que el consumo en el ciclo vital debe aún satisfacer la restricción de riqueza, se desprende que:

$$W_{T^*} = \sum_{t=0}^{T^*} C_t^B (1+r)^{T^*-t} = \tau \sum_{t=0}^{T^*} C_t^N (1+r)^{T^*-t} + \sum_{t=0}^{T^*} C_t^N (1+r)^{T^*-t} .$$

Ya que el valor acumulado del total de impuestos de IVA, R^* , está dado obviamente por:

$$R^* = \tau \sum_{t=0}^{T^*} C_t^N (1+r)^{T^*-t} ,$$

la tasa impositiva efectiva en el ciclo de vida, relativa al valor terminal de la riqueza, tendrá que ser:

$$\frac{R^*}{W_{T^*}} = \frac{\tau}{1+\tau}$$

Aún más directamente, la tasa de impuesto en el ciclo de vida, relativa al valor acumulado de consumo neto en el ciclo de vida, C_N^* , es simplemente τ . Ya que estas tasas impositivas del ciclo vital son independientes del ingreso, consumo y/o riqueza, son inequívocamente proporcionales. De allí que, un IVA del 16% es un impuesto proporcional igual al 16% del consumo neto del ciclo vital, o equivalentemente, un impuesto igual a $0,16/1,16 = 13,79\%$ de la riqueza bruta del impuesto.

La falacia de la clasificación tradicional de que un impuesto al consumo es regresivo debería ser clara ahora. El argumento estándar está basado en el hecho innegable que los ahorros en el presente escapan los alcances de impuestos al consumo; por lo tanto, gente con ingresos relativamente bajos, quienes presumiblemente consumen mayores fracciones de sus ingresos que la gente más rica, pa-

gan un porcentaje más grande de sus ingresos corrientes como impuestos. El problema con esta conclusión es que ignora el hecho que los ahorros serán consumidos en algún momento y que en ese punto del tiempo, no sólo los ahorros sino los ingresos por los intereses correspondientes serán entonces gravados también. El valor presente de estos impuestos futuros será igual a los impuestos pospuestos por el acto inicial de ahorrar.

La única vía mediante la cual un impuesto al consumo se puede evitar permanentemente¹⁰ a través de ahorros sería el conocimiento de la futura derogación del impuesto. Por lo tanto, con el objeto de que IVA sea un impuesto proporcional, es necesario absolutamente que el impuesto sea legalmente establecido como un hecho permanente en el ambiente fiscal. En la medida que los ahorrantes potenciales no se les dé esperanzas de evitar el IVA con posponer el consumo durante un período de tiempo suficientemente largo -en la medida que IVA se espere que esté vigente por lo menos T^* años- entonces el IVA será un impuesto proporcional en la riqueza.

Ya que hemos argumentado que el concepto más relevante de la capacidad contributiva es el poder de compra sobre bienes y servicios de una persona en su vida, deberíamos tomar nota de que las discusiones de los libros de texto sobre este problema, también mencionan la riqueza, pero sólo como de importancia secundaria. Pero la razón principal para la eliminación de la riqueza como un candidato viable para la capacidad contributiva puede trazarse directamente

10. Ver la sección siguiente para un tratamiento de unas excepciones posibles a este punto.

por "convención," de que el concepto de riqueza considerado consiste sólo de la riqueza no humana. La riqueza humana, es decir el valor presente (o terminal) de los salarios por trabajo, está convencionalmente excluido, ya sea por el pretexto cuasi-moral de que no se puede comercializar tal riqueza en ningún mercado o por las dificultades prácticas en alcanzar tal medida de riqueza humana.

De más está decir que, aquellos observadores que opten por el concepto de ingreso corriente de capacidad de pago también admiten que su elección es imperfecta -pero sigue siendo su elección, pese a todo. Musgrave y Musgrave (pág. 99) dan una declaración representativa de esta posición:

"Suponiendo otra vez, que la distribución se contempla en términos de ingreso, ¿que período debe elegirse? Un período anual, un período más extenso o el ingreso del ciclo vital? Obviamente, las posiciones de ingreso de corto plazo están sujetas al impacto de eventos particulares y son menos significativas que las posiciones de ingreso a través del largo plazo. Aún así, la administración del sistema impositivo en base de la vida total sería apenas factible, y entonces se tienen que considerar posiciones de más corto término."

Las primeras dos frases de este párrafo, aunque reconocen deficiencias claras en el ingreso corriente como una medida acertada de la capacidad contributiva, escrupulosamente evitan hacer cualquier conexión directa entre flujos de ingreso en la vida total y el stock correspondiente de riqueza, de quien paga los impuestos. Y podemos tomar la última frase en su valor nominal sin aceptar necesariamente la conclusión final. Es decir, puede ser imposible diseñar y administrar un sistema impositivo si, con el objeto de hacerlo, se requiere conocimiento completo de la riqueza del contribuyente. Pero si la me-

ta es crear un impuesto que de hecho demuestre ser proporcional, en términos económicamente relevantes, sobre las oportunidades en la vida del consumidor, entonces no se requiere el conocimiento de la riqueza. Más bien, la imposición de un impuesto permanente en el consumo, efectivamente gravará proporcionalmente, como hemos demostrado, la riqueza de todos los consumidores.

IV. Posibles Complicaciones y Excepciones

1. Diversidad de tasas de interés

Hasta este punto, todos nuestros ejemplos ilustrativos y relaciones algebraicas han sido simplificadas al suponer una tasa de interés única, igual al retorno en los ahorros, la tasa de préstamos y la tasa de descuento (acumulación) relevante para todos los consumidores. ¿Sería modificada cualquiera de nuestras conclusiones previas al tomar en cuenta la multiplicidad de tasas de interés que se encuentran en cualquier economía en cualquier punto del tiempo? La respuesta es no, pero al alcanzar esta conclusión debe tenerse cuidado para hacer comparaciones consistentes entre los parámetros relevantes.

Considérese primero un consumidor cualquiera; al principio de su vida él podría concebiblemente, dada su tasa de interés relevante y su flujo de ingreso en perspectiva, calcular su riqueza. Sin embargo, a través del tiempo ocurrirán muchos eventos imprevistos que lo forzarán a cambiar su estimación de riqueza. En particular, durante algunos años puede aprovecharse de oportunidades de inversión que le produzcan retornos más grandes que la tasa de descuento percibida personalmente; sus oportunidades de consumo se incrementa-

rían de acuerdo a esto. Por otra parte, en algunos años, ciertas inversiones pueden producir menos de lo que prometían, o tendrá que tomar prestado a tasa de interés que excedan su tasa de descuento, o puede sólo ahorrar a tasas de interés menores a su tasa de descuento; en todos estos casos, la riqueza del consumidor correspondientemente se reduciría. (Así se ve una de las dificultades prácticas de designar un impuesto estrictamente proporcional en cualquier riqueza o ingreso ex ante, en el último caso eximiendo aquellos pagos de interés necesarios para mantener la riqueza). Con un impuesto simple al consumo, sin embargo, no surgirían estas dificultades; independientemente de la variedad de experiencias en el ciclo vital con el mercado de capitales, al final de su vida, ningún consumidor habrá podido gastar más que su riqueza efectiva. Por lo tanto, cualquiera que sea la tasa de interés (o estructura temporal de las tasas) que se escoge para capitalizar flujos del ciclo vital, la suma del consumo acumulado del consumidor y sus pagos por impuestos acumulados tendrán que igualar su riqueza final y el IVA habrá demostrado que es por sí mismo, un impuesto proporcional en las oportunidades de consumo de toda la vida (bruta y neta de impuesto) que el consumidor de hecho gozó.

Sin embargo, al establecer una política impositiva, los problemas de equidad y efectos en la distribución del ingreso y la riqueza son sociales en naturaleza. Por lo tanto, si la tasa social de descuento (acumulación) difiere de la(s) tasa(s) en la(s) que se cuentan los consumidores privados, no puede ser razonable esperar que un impuesto en consumo sería no-proporcional desde el punto de vis-

ta social? El más simple de los ejemplos numéricos servirá para demostrar por qué la respuesta correcta es negativa. Considere dos consumidores más, el señor J y el señor K, cada uno con un ingreso en el período inicial de 1.000. El señor J tiene un horizonte temporal de solamente el período actual, de manera que a cualquier tasa de interés, su riqueza (presente y terminal) es simplemente 1.000 que él dedica a consumo actual. Con una IVA del 16%, su tasa de impuesto "del ciclo de vida" relativa a su riqueza bruta es 13,79%; relativa a su riqueza neta, la tasa correspondiente es por supuesto 16%.

El señor K, por otra parte, tiene un horizonte temporal que se extiende tres períodos más allá del presente, pero no espera recibir ingreso adicional. Para tomar un caso extremo, supongamos que él escoge ahorrar su ingreso completo, que ganará 10% de interés por año. En los períodos 1 y 2, el señor K gasta solamente sus recibos por interés, mientras que en el período 3 él gasta tanto su interés como sus ahorros iniciales. La siguiente tabla resume la situación de K en su ciclo de vida.

PERIODO DE TIEMPO	0	1	2	3
INGRESO	1000	0	0	0
AHORROS	1000	0	0	-1000
INTERES	0	100	100	100
CONSUMO BRUTO	0	100	100	1100
CONSUMO NETO	0	86,21	86,21	948,28
IVA	0	13,79	13,79	151,72

Si la tasa de descuento (acumulación) apropiada también es 10%, sabemos que un IVA del 16% gravará la riqueza bruta del señor K al 13,79% y su consumo neto durante su vida al 16%; IVA entonces trataría igualmente al señor J y al señor K.

Pero supóngase que por cualquiera de una miríada de razones, la tasa social de descuento es 15%, a pesar del hecho que al ahorrante gana 10%. Entonces, el valor final social de las contribuciones del señor K a IVA se calcularían como 185,82, y el valor correspondiente de su consumo neto en toda la vida como 1161,43; ya que el primero es 16% del segundo, la tasa de interés es inmaterial cuando la tasa impositiva del ciclo vital se calcula en relación a la riqueza neta. A una tasa del 15% de interés, la riqueza inicial del señor K se acumularía a un valor terminal de 1520,88, y los pagos de impuestos acumulados representan 12,22% de esta cantidad. Este resultado puede tomarse para inferir que IVA gravaría menor, en una base de toda la vida, a los ahorrantes que a los no ahorrantes, en relación a su riqueza bruta. Por lo tanto, cuando la tasa social de descuento es mayor que la tasa de interés recibida en los ahorros, podría concluirse que, desde el punto de vista social, el IVA sería regresivo.

Esta conclusión es incorrecta, y la falacia se identifica fácilmente. A una tasa de descuento del 15%, el valor social terminal del consumo neto del señor K y los pagos de IVA suman 1347,25, una cantidad menor que (el cálculo anterior de) el valor social de su riqueza terminal por 173,63. Esta anomalía desaparece una vez que es reconocido que si la sociedad cree que la tasa de interés

verdadera es 15% y el ahorrante gana solamente 10%, entonces desde el punto de vista social, las oportunidades de consumo del señor K disminuyen anualmente por la diferencia entre estas dos tasas (5% en nuestro ejemplo) por la cantidad ahorrada. Entonces oportunidades de consumo de K, de acuerdo a la sociedad, se reducen en 50 en cada uno de los períodos 1, 2 y 3; el valor social final de estos decrementos es exactamente 173,63, y la riqueza terminal total de K, desde el punto de vista social, es solamente 1347,25. En relación a esta magnitud, la tasa de impuesto del ciclo vital de K es como debería ser, el mismo 13,79%. Así IVA continúa siendo un impuesto inherentemente proporcional, independientemente de diferenciaciones de tasa de interés.¹¹

2. Consumo del ciclo de vida menor que la riqueza

La tradicional condenación de impuestos al consumo proviene del hecho que a corto plazo los pagos por impuestos pueden ser evitados por el ahorro; hemos demostrado que desde el punto de vista de las oportunidades de consumo del ciclo vital, tal impuesto es estrictamente proporcional si el impuesto es permanente y si los consumidores eventualmente gastan toda su riqueza. Sin embargo, algunos consumidores pueden escoger no consumir personalmente toda su riqueza acumulada. ¿Cómo afectaría ese fenómeno, la proporcionalidad de un impuesto al consumo? Hay esencialmente tres maneras por

11. Si la tasa social de descuento es menor que la tasa de interés pagada sobre los ahorros, todos los argumentos anteriores y sus cálculos correspondientes son exactamente simétricos; y la conclusión no se altera.

las cuales el consumidor podría permanentemente (y legalmente) evitar un IVA del tipo consumo: (1) podría rehusarse a consumir y de hecho destruir parte de su poder de compra acumulado; (2) podría dar parte de sus ahorros a contemporáneos; (3) podría ahorrar con el propósito de dejar una herencia. El primer caso es trivial e irracional; con un IVA del 16%, por cada peso de impuesto así evitado, este consumidor tendría que destruir 5,25 pesos de su propio consumo neto. Aunque parecería razonable ignorar este comportamiento poco probable para propósitos de evaluación impositiva, podríamos recurrir alternativamente a la identidad ex post entre riqueza final y la suma de consumo neto (acumulado) en toda la vida y pagos de IVA. Por cada peso de IVA evitado, este consumidor habrá destruido, por su propia insensatez, 6,25 pesos de riqueza bruta. Efectivamente IVA retendría su cualidad de proporcional.

Para el segundo caso, IVA se observará como un impuesto proporcional durante el ciclo vital bajo cualquiera de dos puntos de vista alternativos. Primero, aunque quizás sea administrativamente intratable, el regalo por sí mismo podría ser tratado como consumo disfrutado por el dador, y por lo tanto ser gravado a la misma tasa de IVA. Segundo, y más factible en la práctica, el regalo puede ser concebido como una disminución voluntaria de la riqueza del dador y como un correspondiente incremento en la riqueza de quien lo recibe. Entonces, cuando los réditos son de hecho consumidos, el IVA sería debidamente pagado, de manera que los ahorros originales del dador no habrán escapado al impuesto y en términos de las nuevas magnitudes relativas de riqueza, los pagos de IVA en

el ciclo vital serían proporcionales.

La situación final, de las herencias, no presenta dificultades en el terreno puramente conceptual; cuando un consumidor planea dejar una herencia, en efecto está expandiendo su horizonte de consumo (T^*) para incluir cierto número de años durante los cuales sus herederos consumirán su riqueza. En la medida que el impuesto al consumo permanezca en vigencia, extraerá una parte proporcional de la riqueza acumulada, independientemente de la fecha exacta a la cual el consumo físico tiene lugar. No obstante, se puede objetar que, dentro de alguna cohorte en particular, el hecho que las personas relativamente más ricas son más capaces de ahorrar y dejar una herencia, aún representaría una distribución no equitativa del gravamen de IVA dentro de la cohorte. Aunque tal objeción no soportaría un examen riguroso, hay un método práctico que está inmediateamente a mano. Un IVA puede ser impuesto automáticamente en el legado del fallecido -en efecto, aplicando esta regla, la autoridad impositiva estaría interpretando el acto de dejar una herencia, como el último acto de consumo de la persona que murió. Al mismo tiempo, con el objeto de evitar una doble tributación de esta porción de la riqueza del fallecido -y de allí mantener la proporcionalidad del "ciclo de vida" de IVA- los herederos estarían exentos de estos pagos de IVA (mediante descuentos, dada la prueba de sus impuestos pagados) que surgirían del consumo de su herencia.

V. Conclusión

En este trabajo hemos argumentado que (a) la riqueza u oportunidades de consumo durante la vida, es la mejor medida de la capa-

cidad contributiva de un contribuyente, y que (b) dada la riqueza como la medida conceptual apropiada de la capacidad contributiva, un impuesto general al consumo es un impuesto inherentemente proporcional, no un impuesto regresivo como contiene el criterio convencional. Sin embargo, se tiene que enfatizar que este trabajo no tiene la intención de ser un respaldo incondicional de impuestos al consumo, al menos por dos razones muy generales. Primera, podría ser que lo que la sociedad (o las autoridades impositivas) quieran no sea un impuesto proporcional, sino progresivo.¹² Segundo, y más importante, sirve de muy poco evaluar aisladamente aspectos distribucionales de sólo un elemento entre el conjunto completo (generalmente interactuante) de herramientas de política fiscal, impuestos y gastos públicos. Para el problema de equidad distributiva, lo que importa es el impacto del paquete fiscal total, relativo al impacto deseado.

Asimismo, dentro del contexto actual argentino, aún no estamos en la posición ya sea de respaldar o denunciar una extensión del IVA actual a un IVA completamente general del tipo consumo. Tal posición definitiva requeriría una investigación mucho más detallada del medio ambiente total de impuestos/gastos en el cual se fijaría la extensión de un IVA. Además, el caso argentino es más complicado que la simple adición de un nuevo impuesto al consumo; existe ya

12. En este caso, todos nuestros argumentos respecto a la insuficiencia conceptual del ingreso anual como la definición de la capacidad contributiva serían por una parte, reafirmados y, por otra parte, extendidos, al incluir los problemas adicionales tan elocuentemente examinados por Kaldor hace unos 25 años.

un IVA de cobertura parcial, y el problema es si esta cobertura debería ser extendida a todo el consumo. Así, en términos de impactos distribucionales, la pregunta relevante que enfrentan las autoridades impositivas es concerniente no a la regresividad/proporcionalidad de un impuesto al valor agregado del tipo consumo, sino más bien si el cambio desde el IVA existente a un IVA de cobertura general representaría un cambio regresivo, proporcional o progresivo en el sistema fiscal total.

En este punto más específico y más inmediatamente relevante, un análisis conceptual puede producir muy poca luz por sí solo. Relativo a un IVA general -que sería estrictamente proporcional- un impuesto al consumo que exima alimentos indudablemente sería un impuesto progresivo; de allí que, si la extensión del IVA fuera solamente a incluir alimentos, este cambio sería regresivo. Sin embargo, hay mucho más que alimentos que están exentos del IVA argentino, tanto legalmente como mediante la evasión. Para tener una idea del orden de magnitud envuelto, considérese lo siguiente. Las proyecciones presupuestarias para 1977 indicaban que IVA podría obtener 4,2% del producto bruto nacional;¹³ con un consumo privado del 63% del producto bruto nacional de 1977,¹⁴ y con una tasa de IVA del 16%, los que elaboraron el presupuesto en efecto planearon poder imponer un

13. Ver Cavallo y Alfonso.

14. Este porcentaje está basado en cifras actuales para consumo total en 1977 y asume que la participación del consumo gubernamental en el total fue el mismo en 1977 que en 1973, el último año para el cual fue publicado el consumo gubernamental como un ítem separado en las cuentas nacionales.

IVA en el 42% del consumo agregado privado. De hecho, IVA captó solamente 2,7% del producto bruto nacional en 1977, implicando que sólo 27% del consumo privado fue efectivamente gravado. Aparentemente 36% de aquellos negocios que se programó estar incluidos en la base impositiva del IVA se autodeclararon exentos.¹⁵ No sabemos si incluir todos los ítems no comestibles que no están sujetos actualmente al IVA (ya sea legal o efectivamente) dentro de una base extendida del IVA, sería por sí mismo un cambio regresivo, proporcional o progresivo en el sistema impositivo total. Por lo tanto, es imposible predecir en un terreno a priori si extender el IVA a un impuesto efectivo, completamente general en consumo -tanto en comestibles como en no comestibles- resultaría ser, netamente, un cambio regresivo en el sistema impositivo argentino.

Por otra parte, aunque es relativamente un impuesto nuevo, y a pesar de la extraordinaria alta tasa de evasión, IVA ha demostrado ser un generador efectivo de ingresos fiscales. De hecho, empezando en 1975 -el primer año en el cual la DGI reportó ingresos por concepto de IVA- IVA ha sido siempre la fuente única más importante de ingresos recaudados por la DGI.¹⁶ Bajo esta luz, el incentivo del gobierno central para expandir la base de IVA es obvia.

15. Estas cifras probablemente subestiman la cantidad de evasión, ya que estimados más detallados colocan a la evasión del IVA en un notable 46%.

16. En 1977 y 1978 respectivamente, IVA fue el 29% y 29,2% de las recolecciones totales de la DGI, mientras que el segundo impuesto en importancia -Impuesto a las Ganancias en 1977, Impuesto a la Transferencia de Combustibles en 1978- fueron solamente 16,9% y 18,7% de los ingresos totales de la DGI.

Este incentivo, combinado con el hecho flagrante de la evasión debería hacer claro que, en términos prácticos, el impacto distributivo de extender la base de IVA es solamente un problema secundario para las autoridades impositivas argentinas. El problema (aparentemente) más desafiante es el descubrimiento e institución de un mecanismo coercitivo mediante el cual la evasión pueda ser considerablemente eliminada. Hasta que ese mecanismo sea (o pueda ser) puesto efectivamente en práctica, parecería infructuoso intentar identificar implicaciones distribucionales del IVA. Con esta reserva en mente, se espera no obstante que este trabajo habrá servido para el limitado propósito de clarificar deliberaciones adicionales respecto al papel futuro apropiado del IVA, al haber eliminado una cuestión potencialmente penetrante: la alegada regresividad de los impuestos al consumo. Cuando las variables económicamente relevantes, las del ciclo vital, se toman en consideración, se vuelve claro que un IVA general del tipo consumo sería estrictamente proporcional y por lo tanto un impuesto distribucionalmente neutral.

Referencias

1. Cavallo, Domingo F. y Alfonso, Jorge H., "Un Examen global del sistema tributario argentino en 1977," Estudios, Año 1, N° 0, Enero/Febrero 1978, Págs.3-18.
2. Harberger, Arnold C., "A Federal Tax on Value Added," capítulo 13 en Taxation and Welfare de Harberger. Boston: 1974.
3. Kaldor, Nicholas. An Expenditure Tax. London: 1955.
4. Musgrave, Richard A. y Musgrave, Peggy B., Public Finance in Theory and Practice (segunda edición). Nueva York: 1976.
5. Schenone, Osvaldo H., "A Dynamic Analysis of Taxation." American Economic Review, Vol. 65, March 1975, págs. 101-114.