

DILEMA FISCAL

Autor:	Hernán Pablo Llosas
Domicilio:	Santos Dumont 2563, 1426, Buenos Aires, República Argentina.
Teléfono:	(54-1) 774-5860
Fax:	(54-1) 349-5685
E-mail:	hllosa@mecon.ar
Afiliación instit.:	Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata
Otras afiliaciones	IIPF, RES, AEA.
Palabras clave:	Política fiscal, Movilidad de factores, Armonización tributaria, Reforma del Estado, Formación de capital humano, Desempleo de larga duración.
Campos temáticos	F2, H2, H3, H7, H8.

DILEMA FISCAL

INTRODUCCIÓN.

La teoría del federalismo fiscal ha acuñado la frase “votar con los pies” para denotar la posible reacción del ciudadano ante diferencias importantes entre provincias (estados) en lo referente a presión tributaria y calidad, cantidad y precio de los servicios públicos. El ciudadano puede decidir mudarse de una jurisdicción subnacional con alta presión fiscal y/o deficientes servicios públicos, hacia otra donde la situación sea inversa. No sólo el capital financiero puede migrar, sino que también las personas pueden hacerlo, trasladando con ellas el capital humano que poseen.

El desarrollo de las uniones económicas de países amplía el campo de las migraciones de factores para incluir aquellas entre esos países. Los paraísos fiscales hace tiempo se han convertido en un dolor de cabeza para las autoridades económicas de la mayoría de los países. El caso de Luxemburgo, en el contexto de la Unión Europea, es un ejemplo de ello.

La globalización, con la apertura los mercados de bienes, servicios y factores, está anunciando una nueva ampliación de los temas del federalismo fiscal a la “República del Mundo”. El paulatino aumento en la movilidad potencial internacional de los factores de la producción presenta un *dilema* a las autoridades económicas. La política fiscal tradicional ya no puede recurrir a aumentos en las tasas impositivas para proveer los fondos que el estado necesita para alcanzar objetivos tales como el crecimiento económico, la igualación de las oportunidades, el pleno empleo. El riesgo que tales aumentos en las tasas resulte en fuga de factores de la producción hacia otros países constituye un obstáculo en momentos en los que por el otro lado los gobiernos enfrentan crecientes demandas por servicios públicos en mayor cantidad, mejor calidad y precios inferiores. Este dilema no ha ocupado mucho lugar en la literatura ni parece ser tenido muy en cuenta por los economistas de gobierno.

Sin bien es cierto que a nivel mundial el proceso de federalización aún no está bien desarrollado, y que aún en los países federales la armonización tributaria en particular, y la fiscal en general, tienen mucho camino por recorrer, se estima que es prudente iniciar la discusión académica sobre las consecuencias que un avance importante en materia de *armonización fiscal* podrá tener sobre la efectividad de los instrumentos de política económica, y sobre la factibilidad misma de la política fiscal tradicional.

No bastaría sin embargo con que los estados recuperasen su potestad tributaria merced a la armonización. Resulta necesario que los estados sigan siendo delgados, ágiles y flexibles. Para esto hay que profundizar el proceso de *reforma del estado*, aplicando al sector público todas las nuevas metodologías que la ciencia ha creado recientemente.

El mundo hoy enfrenta problemas tales como el desempleo de larga duración y una creciente polarización de ingresos. La reducción del primero y el aumento en la igualdad en las oportunidades, mediante la acumulación de capital humano, parecen ser una condición necesaria para que el *sistema capitalista* en lo económico será consistente con el *sistema democrático* en lo político.

En este trabajo se adopta como supuesto que en todos los países se aplica el principio de residencia en materia tributaria. Se supone también que existen acuerdos para evitar la doble imposición. Si éstos no existieran los efectos de los impuestos sobre la movilidad de los factores serían mayores que los que aquí se señalan.

En la Sección I se analizan las diferencias en la movilidad potencial internacional de los distintos factores de la producción. La Sección II estudia los efectos de los distintos impuestos sobre la movilidad de los factores. En la Sección III se exploran los impactos del gasto público sobre la movilidad de los factores y sobre la competitividad de la producción local en los mercados internacionales. En la Sección IV se discute la necesidad de recuperar el control sobre la política fiscal para poder revertir la tendencia hacia mayor desempleo de larga duración y hacia una mayor disparidad en la distribución del ingreso. La Sección V revisa algunas limitaciones al análisis realizado en las secciones anteriores, y finalmente en la Sección VI se extraen algunas conclusiones.

Este trabajo no pretende presentar soluciones a los problemas que plantea. Busc solamente llamar la atención sobre un tema que se estima ha sido algo descuidado en la literatura y en la acción, suscitar discusión y provocar nuevas, mejores propuestas que las que aquí se presentan.

I. DIFERENCIAS EN LA MOVILIDAD DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCIÓN.

No todos los factores son igualmente móviles. Los más móviles son

- el capital financiero, y
- la mano de obra altamente especializada.

Esa mayor movilidad es debida a que poseen una muy baja especificidad/país, a que los costos de emigrar son bajos en relación a sus ingresos, y a que son relativamente escasos.

En el otro extremo del espectro encontramos como factores poco móviles a la mano de obra no calificada (2) y a la tierra libre de mejoras, incluyendo los lugares potencialmente generadores de energía natural (hidroeléctrica, solar, eólica y otras).

II. MOVILIDAD DE LOS FACTORES Y LA POLÍTICA TRIBUTARIA.

Dentro de un país federal los factores pueden moverse libremente. Esto limita la libertad de cada gobierno subjurisdiccional para gravar los ingresos de esos factores. A medida que los países que se agrupan en un área de libre comercio, unión aduanera o similares formas de integración económica, van estrechando sus vínculos económicos, los factores de la producción pueden moverse libremente entre ellos, lo cual limita la libertad de los gobiernos nacionales. El proceso de la globalización está comenzando a producir efectos similares entre los países en general.

La restricción financiera que la creciente movilidad potencial de los factores plantea a las autoridades económicas nacionales se ve limitada por diversos factores,

- En el caso de la mano de obra, por los lazos afectivos con parientes y amigos.
- En el caso del capital, por las diferencias en factores tales como la estabilidad económica, social y política, y por la disponibilidad de información financiera y de negocios.

Dilema fiscal.

En la mayoría de los países los partidos opositores, la prensa y la ciudadanía en general reclaman de los gobiernos medidas tales como aumentos en la progresividad de la estructura tributaria (2), y mayor oferta de servicios públicos. Una respuesta favorable a esos reclamos aumenta-

ría la presión tributaria sobre los factores más móviles, pudiendo llevarla a niveles superiores a los que rigen en otros países similares. Esto crearía un estímulo a la migración de esos factores.

En alguna medida las recientes reformas tributarias en los países del G8, tales como la Reforma Tributaria de los Estados Unidos de Norteamérica de 1986, tienden a bajar la presión fiscal sobre el capital y a reducir la progresividad en el impuesto sobre las personas.

Esta respuesta parece tener en cuenta las consecuencias negativas sobre el crecimiento económico que resultarían de la emigración de los factores más móviles, que son los más escasos: reducción en la recaudación tributaria, en el PBI y en el PBI per capita. Ante la aparición de este dilema resulta necesario que las autoridades económicas recurran al pensamiento lateral y encuentren nuevas estrategias fiscales.

A efectos de sustentar las propuestas que se presentan más adelante, se comienza por analizar los problemas que la globalización presentan en relación a los diversos tipos de impuestos y de gastos públicos.

1.- Impuestos a la renta y al patrimonio: (a) el caso de los factores móviles.

En un modelo de dos países y dos ciudadanos, el ciudadano A del país 1, un país poco desarrollado, es propietario de una cierta capacitación laboral que le permite lograr un ingreso anual de \$ 100. Podría lograr un ingreso igual en el país 2. La tasa del impuesto a la renta en ambos países es del 10% en el periodo $t=0$. En el periodo $t=1$ el país 1 decide aumentar la tasa del impuesto a la renta al 20%. A partir de ese momento el ciudadano A va a tener un estímulo económico para migrar al país 2, más desarrollado. Si lo hace o no dependerá de otros factores.

El ciudadano B, que en el momento $t=0$ vive en el país 2, es propietario de un capital de \$ 1.000 en efectivo, que ha invertido en un depósito a plazo fijo que le rinda el 5% anual. En ambos países el impuesto a la renta proveniente del capital es del 30%, y el impuesto al patrimonio es del 1%. En el periodo $t=1$ el país 1 elimina la imposición sobre los ingresos del capital y sobre los capitales líquidos. El ciudadano B recibe un incentivo para mudarse al país 1 en la medida en que la colocación de su capital financiero en ese país le rinda una renta no inferior al 2,5% (3).

En ausencia de armonización tributaria el país 1 está tratando de estimular el ingreso de capitales financieros. Al mismo tiempo está estimulando la emigración de capital humano. Esto es bastante representativo de la realidad. En todo caso, la posible respuesta de ambos países ante las reformas fiscales en el otro país, puede involucrar nuevas reducciones de tasas. En el extremo ambos países perderían toda su recaudación, que es lo que la teoría de la política económica enseña (Frenkel y Razin, 1994). Sólo si ambos países acuerdan una política tributaria similar, es decir, si armonizan sus sistemas tributarios, pueden evitar esa consecuencia (4).

2.- Impuestos sobre la renta y el patrimonio. El caso de los factores inmóviles.

La mano de obra no calificada. Podría suponerse que, debido a esa inmovilidad, el gobierno puede gravar a este factor en forma ilimitada. Sin embargo, estos trabajadores reciben salarios bajos, por definición. Esto significa por un lado que constituyen una base tributaria pequeña. Además, la necesidad de que el ingreso neto después de impuestos les permita subsistir, impone otra limitación fuerte a la recaudación posible (5)

Tierra libre de mejoras. Nuevamente podría pensarse que el gobierno puede gravar el 100% de la renta de este factor. Una primer dificultad surge en la determinación de qué es tierra "libre de mejoras", y cuánto vale. Por ese motivo se suele gravar no la renta sino el patrimonio, en base a

las valuaciones fiscales. En el caso de los sitios potenciales productores de energía la determinación de la renta resulta más sencilla.

Estas dos bases tributarias pueden proporcionar una recaudación limitada, en el mejor de los casos, insuficiente para cubrir las necesidades del estado.

3.- Impuestos a la herencia. Se trata de un impuesto muy útil para lograr la igualación de las oportunidades, y para evitar la excesiva acumulación de poder económico en pocas manos. Si se lo combina con exenciones al impuesto sobre los ingresos por la reinversión de utilidades, posee un impacto importante sobre el crecimiento económico, haciendo a la congruencia entre capitalismo y democracia (Llosas, 1996).

Estos impuestos, en mayor medida aún que aquellos sobre las rentas y el patrimonio, necesitan ser armonizados so pena de producir migraciones indeseadas.

4.- Los impuestos al consumo y a las transacciones.

Es este otro caso en el que podría suponerse que, porque las bases tributarias no pueden migrar, la autoridad fiscal podría ser discrecional en la fijación de las tasas. Sin embargo resulta necesario tener en cuenta que estos impuestos aumentan el precio de los bienes y servicios, lo que resulta en una reducción en el poder adquisitivo de los ingresos de los factores. Esto equivale a la disminución del valor nominal de esos ingresos debido a los impuestos sobre la renta. En ambos casos el ingreso real disminuye, con consecuencias similares sobre los incentivos a la migración de los factores.

El ciudadano C habita en el país 3 donde existe un impuesto sobre la renta del 10% y un impuesto a las ventas del 24%. El ciudadano D habita en el país 4 donde el impuesto a la renta es del 20% y el impuesto a las ventas es del 10%. Ambos ciudadanos ganar \$ 100 por año y los impuestos que pagan son los que se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1

Ciudadano	Renta	Imp.renta	Consumo	Imp.ventas	Renta neta
C	100	10	90	17.42	72.58
D	100	20	80	7.27	72.72

Se puede ver cómo aún cuanto en el país 3 el impuesto a la renta es la mitad que en 4, la renta neta proveniente de rentas brutas idénticas resulta casi igual en ambos países (6)(7).

Propuesta I: armonización tributaria.

Del análisis precedente surge una limitación a la libertad de las autoridades tributarias. Si establecen tasas impositivas muy superiores a las que rigen en países similares se arriesgan a que se produzca emigración de factores, con consecuencias negativas sobre todos los objetivos nacionales.

En estas circunstancias parece razonable proponer que todos, o al menos un grupo importante de países, llegue a acuerdos sobre armonización fiscal, una especie de Bretton Woods fiscal. Esto evitaría las guerras tributarias al tiempo que permitiría a los gobiernos obtener la recaudación tributaria que necesitan para financiar el gasto.

Análisis de algunas de las objeciones que la propuesta ha recibido.

1. Una primer objeción a la propuesta presentada es que en muchos de los países federales hoy no existe armonización. El análisis de esta objeción lleva a comparar las similitudes y diferencias existentes entre las jurisdicciones sub-nacionales dentro de un país, con las que se producen entre países.

De esto podría inferirse que cuando las diferencias son muy grandes, a las jurisdicciones más importantes no les preocupa la competencia que puedan plantearles las más pequeñas porque son cuantitativamente insignificantes. ¿Qué impacto puede tener sobre la provincia de Buenos Aires, que otra provincia cuyo ingreso per capita es menos del 25% y que tiene una estructura política feudal, baje sus impuestos? Esa acción difícilmente modifique las decisiones sobre localización que van a adoptar los inversores. Lo mismo podría decirse respecto a los países del G8 respecto de varios países de África.

Distinta es la situación cuando las diferencias tributarias se presentan entre países de similar desarrollo económico. Un ejemplo de esto son las quejas que los restantes países de la UE plantean a Luxemburgo, por su diferente tratamiento de los impuestos sobre el capital.

2. Se plantea el interrogante de cuáles son los beneficios que pueden mover a los gobiernos a reunirse para acordar una armonización tributaria. Los argumentos esbozados más arriba poseen bastante peso y de hecho se está observando una cierta armonización de hecho en lo relativo a los impuestos sobre la renta del capital. La mayoría de los países y muchos de los investigadores reconocen que no se pueden aumentar estos impuestos. La necesidad de lograr una recaudación adecuada para el financiamiento del gasto es un argumento que va a hacerse más fuerte a medida que la demanda de fondos para atender al pago de jubilaciones crezca como consecuencia del envejecimiento de las poblaciones.

Nuestros colegas aún confían en la posibilidad de incrementar la presión tributaria sobre los salarios. Sin embargo en privado reconocen que esto puede no ser posible. Si bien este problema no tiene una relevancia inmediata, parece prudente comenzar ya mismo a estudiarlo a fin de poder diseñar los instrumentos necesarios para atacarlo a medida que crezca.

Propuestas provisorias: ¿qué hacer hasta que se logre una armonización tributaria?

Los países se manifiestan reacios a seguir renunciando a porciones de su soberanía. La unificación monetaria en la UE ha sido fuente de largos y agrios debates. Por ahora no se observan acciones importantes tendientes a la armonización tributaria. Este proceso tiene naturaleza interdisciplinaria y los economistas deben integrar grupos de trabajo con políticos, sociólogos y otros especialistas de las ciencias sociales.

En todo caso, como todo cambio cultural, es de esperar que demande un lapso prolongado. En el ínterin, aquellos países que como Argentina tienen hoy tasas en general menores que otros países, pueden comenzar a avanzar hacia una armonización tomando las estructuras fiscales de los países del G8 como modelo. A efectos de considerar esta propuesta se debe avanzar para tener en cuenta no la presión tributaria, medida como relación entre impuestos pagados e ingreso bruto, sino la presión "fiscal", que agrega a lo anterior la relación impuestos pagados *versus* cantidad, calidad y precio de los servicios públicos recibidos (8). Esta presión "fiscal" puede no ser mucho menor en los países menos desarrollados.

Otro aspecto a tomar muy en cuenta en el lapso que media hasta que se logre una armonización fiscal importante es el que se refiere a la administración tributaria. Aquellos países que, como la

Argentina, padecen de una muy importantes niveles de evasión y elusión tributarias tienen mucho por avanzar hacia una mayor recaudación, hacia una mayor eficiencia en la asignación de recursos (Llosas, 1986) y hacia una reducción en la presión fiscal nominal, o sea hacia una mayor equidad tributaria horizontal.

III. MOVILIDAD DE FACTORES Y GASTO PÚBLICO.

La restricción fiscal que fue comentada más arriba, consecuencia de la creciente movilidad de los factores, limita el tamaño del gasto público. Esta limitación no puede paliarse recurriendo a la deuda pública, por dos razones. En primer lugar porque un aumento en la demanda de fondos por parte del estado desplazaría a los tomadores privados, aumentando sus costos financieros e impactando negativamente sobre la competitividad de la producción local en el mercado internacional. En segundo lugar porque en la medida que se supongan expectativas racionales, aumentos en la deuda pública tienen efectos que son idénticos a las de una mayor presión fiscal, ya que para atender a esa deuda será necesario aumentar los impuestos en el futuro. El valor presente del flujo de recaudación futura necesaria para servir a la deuda debiera ser igual a la recaudación presente resultante de un aumento en la presión fiscal hoy.

Se ha visto como el tamaño del gasto tiende a estancarse o bajar. Al mismo tiempo la demanda por servicios públicos en mayor cantidad, mejor calidad y menor precio crece constantemente. Piénsese solamente en el aumento en el costo de los servicios de salud. Para resolver este dilema se presentarán propuestas al final de esta sección. En el ínterin se analizarán la naturaleza del problema.

La toma de conciencia de que hace falta competir en los mercados mundiales está en la raíz de los intentos por “reinventar el estado”, para hacerlo al mismo tiempo más pequeño, más fuerte y más hábil (Llosas, 1997b).

1.- Atraer factores escasos. La movilidad de los factores restringe el financiamiento del gasto público, y al mismo tiempo esa misma movilidad exige que el estado gaste para brindar buenos servicios si se quiere atraer los factores escasos. Para poder crecer hace falta contar con recursos. Esos recursos necesitan ser atraídos hacia el país, o al menos su emigración debe ser evitada. Una parte importante del gasto público financia el suministro de servicios sociales tales como educación, salud, vivienda y desarrollo social. Otro porcentaje importante financia, subsidia o regula la oferta de otros servicios públicos de naturaleza económica, tales como las carreteras, el transporte público, las comunicaciones y la energía. En la medida en que los propietarios de los factores más móviles utilizan esos servicios, su ingreso real se ve afectado por la cantidad, calidad y precio de su oferta. La asignación de recursos y el gerenciamiento de esos servicios impacta las decisiones de localización de aquellos factores móviles.

2.- Mejorar la competitividad internacional de la producción local. Los servicios públicos son también insumos importantes en las funciones de producción de todos los bienes y servicios, incluidos los transables. Son lo que ha venido a llamarse el “costo argentino”, o costo-país fijo.

Disponer de mejores carretera y de peajes más bajos reduce el costo del transporte. Una electricidad más barata baja los costos de producción. Un sistema educativo efectivo y eficiente provee una mano de obra especializada. Un sistema de salud eficaz, sistemas de agua potable y cloacas reducen las tasas de morbilidad (ausentismo) y de mortalidad. Una administración pública ágil y eficaz reduce los obstáculos burocráticos a la producción y al comercio.

La mayor competitividad ayuda a reducir las importaciones y a hacer crecer las exportaciones, mejorando la balanza comercial y el empleo.

3.- Acumular capital humano. Las diversas formas del gasto público analizadas en el párrafo anterior contribuyen a lograr una oferta de mano de obra más fuerte y capacitada, más adecuada a los requerimientos de la demanda. Esa acumulación de capital humano sirve tanto a la igualación del ingreso en el futuro, como al mayor crecimiento económico. Este último impacto puede ejemplificarse con la relación entre niveles educacionales y la investigación y el desarrollo, en un mundo donde el cambio tecnológico ha devenido en el principal motor del crecimiento.

4.- Igualar las oportunidades de obtener un ingreso adecuado. Los intentos por igualar los ingresos han fracasado. En la mayoría de los casos han estimulado el ocio y desestimulado la oferta de esfuerzo y creatividad. Lo que debe igualarse no es el ingreso sino las oportunidades de obtener ese ingreso. Esto implica igualar el suministro de bienes y servicios públicos que cada persona recibe en sus primeros años de vida, desde su nacimiento hasta la juventud. La educación, la salud, la nutrición, los servicios sanitarios y una vivienda adecuada son los más importantes de esos bienes y servicios (9). La igualación de las oportunidades es uno de los principales requisitos para lograr que el capitalismo sea consistente con la democracia (10).

Las primeras tres actividades facilitarán una tasa más elevada de crecimiento y desarrollo económicos. La cuarta es necesaria para que la democracia política sea compatible con un sistema económico basado en el mercado.

Propuesta II: reformar el estado.

Si bien siempre ha habido reclamos por cambios en la administración pública, nunca como ahora se había llegado al convencimiento de que se ha llegado al límite de lo que se puede recaudar. De ahí se pasa a la conclusión de que sólo mejorando la eficiencia y eficacia en el gasto público se puede lograr aumentar la oferta de servicios públicos (11).

Esto lleva a la necesidad de enfatizar la importancia de los resultados y no de los procesos (como ocurre en las burocracias tradicionales), de transformar a los funcionarios cuyo objetivo son los procesos, en gerentes preocupados por los resultados. La evaluación, una herramienta utilizada desde hace mucho como instrumento para la toma de decisiones de inversión tanto en el sector público como el privado, se ha ampliado y refinado para su uso en la práctica del gerenciamiento público. Inicialmente restringida al análisis *ex-ante* de los proyectos de inversión, hoy abarca todo el ciclo de los mismos, de programas y aún de políticas. La evaluación y el monitoreo son, junto con la planificación estratégica y los nuevos procesos presupuestarios, importantes herramientas en el gerenciamiento por resultados (12).

IV. DESEMPLEO PERSISTENTE, POLARIZACIÓN DE INGRESOS Y POLÍTICA FISCAL.

La persistencia del desempleo de largo plazo y la creciente polarización de los ingresos. (Benoit-Guilbot and Gallie D., 1994), fenómenos que al menos en parte serían consecuencia de la globalización (Losas, 1994), lleva a muchos pensadores a reconsiderar la consistencia entre el capitalismo como paradigma económico y la democracia como paradigma político.

Estos fenómenos acentúan la demanda por políticas públicas que hacen más graves las consecuencias del dilema expuesto en este trabajo. En un mundo globalizado en el que el desempleo de largo plazo y la polarización del ingreso están aumentando, los gobiernos necesitan recuperar

el control de la política fiscal para estimular el crecimiento e igualar las oportunidades. Estas son condiciones necesarias para la citada consistencia entre capitalismo y democracia.

V. LIMITACIONES.

1. Armonización tributaria: obstáculos. Las autoridades económicas son normalmente miopes, preocupadas sólo con los eventos que pueden tener lugar en el futuro inmediato. Esto los lleva a sorprenderse cuando procesos tales como la crisis del sudeste del Asia, que llevaba muchos años en marcha, de pronto explotan dando lugar a crisis. Aún así, por lo general descuidan o ignoran aquel proceso y buscan causas muy recientes (13).

2. Armonización tributaria: peligros. Una posible deseconomía externa, que resultaría del éxito en la armonización tributaria, es la posible reaparición de la tendencia de los gobiernos a gastar de más, y a gastar en forma improductiva (Edwards and Keen, 1996). Si se desea maximizar el bienestar será necesario por tanto definir un grado óptimo de armonización. Para llegar a esa definición se deberá tomar en cuenta los antecedentes de cada gobierno en cuanto a la buena asignación del gasto, la existencia de ONGs que sean eficientes y realmente democráticas, el grado alcanzado por la reforma del estado (14). Para la definición de ese grado óptimo se aconseja la intervención de un equipo interdisciplinario de especialistas, que tenga en cuenta las opiniones de los diferentes grupos y que analice el tema desde distintos ángulos.

3. El grado de evasión fiscal. Los problemas de la evasión y elusión fiscales son comunes a todos los países, en particular aquellos referidos a los impuestos sobre las rentas de capitales invertidos en el exterior (Yang, 1996). Esas rentas no pagan impuestos en el país de inversión debido al principio de residencia, y tampoco los pagan en el país de residencia porque sus autoridades fiscales no reciben información sobre la existencia de las mismas. Debe tenerse en cuenta que hoy a la evasión tradicional como fuente de fondos no declarados se suman los producidos del tráfico de drogas y del crimen en general.

La fuga de capitales, con todo lo perjudicial que resulta, no es sin embargo el principal impacto de la falta de contralor tributario. La evasión fiscal reduce los efectos de la estructura nominal tributaria sobre las decisiones de invertir y de migrar. Uno de los impactos más destructivos de la evasión es la desigualdad tanto interna como externa, dentro y entre grupos de contribuyentes, dentro y entre sectores de actividad. La inequidad horizontal resulta en ineficiente asignación de recursos, castiga a las empresas más modernas y beneficia a quienes actúan en la economía subterránea, quienes pueden desplazar a los que pagan sus impuestos a pesar de su mayor ineficiencia (Llosas, 1986). En el caso de la República Argentina el componente tributario de los precios minoristas de un bien importado asciende a un 38%, y de un bien fabricado localmente a un 22%, teniendo en cuenta sólo los impuestos al comercio exterior y a las ventas. Agregando los impuestos al patrimonio y a las rentas subirían a más del 50 y del 40% respectivamente. Quienes no pagan sus impuestos están evidentemente en muy buena situación para desplazar del mercado a quienes sí lo hacen.

Desde el punto de vista de la movilidad de los factores, aquellos asociados con actividades subterráneas difícilmente migren puesto que el conocimiento de las prácticas subterráneas es muy específico de cada país. En todo caso migrarán desde países donde el control fiscal es alto hacia otros donde el mismo es débil (15). Las diferencias en los niveles nominales de impuestos tendrán poco peso en sus decisiones migratorias.

Por otro lado podría razonarse que en la medida que las actividades subterráneas generan capitales no declarados, el tamaño de la economía no declarado estaría correlacionada positivamente con el tamaño de la fuga de capitales. Todo esto no ha sido bien estudiado aún empíricamente. Intuitivamente podría afirmarse que donde la evasión es importante la posibilidad del estado de

alcanzar los objetivos nacionales resulta debilitada. La reforma del estado, tomando la forma de una mejora en la administración tributaria, vuelve a ser la respuesta una vez más.

4. Competencia tributaria y tamaño de país. “La competencia tributaria depende de la elasticidad de la demanda y oferta de capital, y de la tasa marginal de sustitución entre consumo público y privado” (Yang, 1996, p.328). La mayoría de los países son economías abiertas pequeñas para las cuales la elasticidad de la oferta de capital es infinita. Por lo tanto, en ausencia de costos de información y otros límites a la movilidad internacional del capital, o en ausencia de armonización tributaria, estos países no debieran gravar el ingreso del capital (16).

Teóricamente, los países grandes, y las federaciones de países que comparten un mismo mercado de capitales no enfrentan una oferta de capital infinitamente elástica. Los montos que importan y exportan influyen sobre el costo de ese capital. Esto constituye un incentivo para que esos países reduzcan los flujos netos inclinando la tasa de interés a su favor.

5. La evidencia empírica. Investigaciones recientes sobre la relación entre la política tributaria y la movilidad de capitales sugiere algunas limitaciones a las conclusiones teóricas registradas más arriba.

Gordon and Bovenberg (1996) notan que las asimetrías de información provocan inmovilidad de capital respecto a lo concluido por otros investigadores. A pesar de ello recomiendan a los países importadores de capital subsidiar la inversión extranjera, aceptando implícitamente con ello que la movilidad existe (17).

Hines (1996) encontró una relación clara entre impuestos locales e inversión extranjera directa, apoyando la tesis de que el capital es internacionalmente móvil. Esto indicaría que *cuando todo lo demás permanece igual (ceteris paribus)*, un mismo riesgo país, la misma disponibilidad de información, los inversores eligen la localización que más los beneficia desde el punto de vista impositivo. Existe sensibilidad tributaria pero en ciertas circunstancias puede ser compensada por diferencias en el riesgo país, información insuficiente (Gordon and Bovenberg, 1996) y otras causas. Esto constituye una advertencia sobre las diferencias que pueden encontrarse entre los efectos de una carga tributaria desigual dentro del un país, respecto a la que puede existir entre países.

Wang and Pereira (1992) detectaron evidencia empírica acerca de los efectos de la Ley de Reforma Tributaria de 1986 en los Estados Unidos sobre la inversión extranjera directa (IED) hacia y desde ese país (18). Sus datos y análisis apuntan a una importante sensibilidad de los incentivos tributarios sobre esos flujos. Encontraron “... evidencia empírica de que tanto la posición inversora de los EE.UU. en el exterior, como la posición de la IED en los EE.UU. habían crecido luego de la Reforma, la que había producido un aumento en la tasa efectiva del impuesto sobre las rentas domésticas provenientes de la inversión, y una caída en la tasa efectiva sobre la inversión de fuente extranjera” (p.460).

Barrel and Pain (1997) detectan un gran incremento en la IED entre 1980 y 1995. En sólo quince años habría aumentado más del 430%. La IED que fluye hacia los países ricos de la OCDE creció al mismo ritmo, constituyendo un 70% del total.

En el Sudeste de Asia la crisis financiera reciente muestra grandes montos de IED y de préstamos y otras inversiones financieras e inmobiliarias especulativas, especialmente de corto plazo. La preocupación del FMI, del BM y de las tesorerías de los países del G8 sobre las consecuencias de las mejoras en las comunicaciones sobre la rapidez de los movimientos de una masa que hoy se estima en más de seis billones de dólares es un indicador de la magnitud e importancia de los movimientos internacionales de capitales.

Las conclusiones de Gordon y Bovenberg, unidas al análisis teórico sobre la competencia tributaria y el tamaño de los países resalta la asimetría entre las recomendaciones que deben hacerse a los países pequeños y no tan desarrollados, y aquellas que corresponderían para los países grandes, desarrollados y que exhiben un menor riesgo. Los primeros deben ser más cuidadosos que los segundos en la determinación de su política tributaria, más aún que lo que el análisis teórico aconsejaría. En particular aconsejan mantener bajas las tasas de los impuestos sobre el capital.

Los países más grandes no tendrían porqué preocuparse por las diferencias entre ellos y los países menos adelantados, pero sí debieran hacerlo respecto a las diferencias con otros países grandes y desarrollados, para tener en cuenta los hallazgos de Hines sobre los movimientos de capitales hacia los EE.UU. desde países como el Reino Unido, Japón, Canadá y Alemania. Wang y Pereira llegaron a la misma conclusión y encontraron efectos similares en los flujos de IED desde los EE.UU. hacia otros países.

Tomada globalmente, la experiencia empírica mostraría una elevada sensibilidad en el movimiento de los factores respecto a las diferencias de impuestos. Existen factores tales como las asimetrías de información que influirían en las decisiones de los propietarios de los factores, pero los mismos no serían determinantes. Se necesitará más investigación en este área.

VI. CONCLUSIONES.

La globalización aumenta la movilidad internacional potencial de los factores de la producción. Como consecuencia la libertad de los gobiernos para aplicar política fiscal tradicional disminuye. Si violan los límites pueden estar promoviendo la fuga de factores, con un costo en términos de crecimiento.

Los impuestos a la renta y a la propiedad reducen los ingresos de los factores móviles. Los impuestos a las ventas reducen el poder adquisitivo de aquellos ingresos. Un menor o menos eficiente gasto público reduce los ingresos en especie. Como consecuencia los dueños de los factores más móviles pueden “votar con sus pies”.

Los gobiernos enfrentan un dilema fiscal: no pueden aumentar los impuestos, y al mismo tiempo reciben reclamos por servicios públicos en mayor cantidad, mejor calidad y menor precio (las tres M). La resolución de ese dilema en forma simultánea con el logro de otros objetivos tales como la reducción en el desempleo de larga duración y la inversión en la tendencia hacia la mayor polarización de los ingresos, reclama nuevas propuestas.

En el trabajo se presentan dos propuestas:

1. Recuperar la potestad tributaria para lo cual se recomienda investigar las posibilidades de llegar a un acuerdo fiscal internacional que permita un cierto grado de *armonización tributaria*.
2. Lograr un buen uso de los recursos fiscales (limitados), para lo cual recomienda seguir avanzando en el proceso de *reforma del estado*.

Aunque una *armonización fiscal* global proporcionaría los máximos beneficios para todos, las restricciones institucionales, de origen político, legal, histórico y cultural probablemente la tornan inalcanzable. Es por ello conveniente visualizar el camino hacia la armonización como un avance lento y por etapas.

Seguramente los primeros avances tendrán lugar dentro de cada unión de países, la UE, el Naf-ta, el Mercosur (19). Los avances dentro de cada país se harán cada día más indispensables y esto ayudará a remover los enormes obstáculos que hasta hoy los han impedido.

Los progresos estarán condicionados a la medida en que se difundan entre la población los peli-gros que acarrea la falta de coordinación fiscal, las consecuencias que la misma tiene sobre el bienestar de cada familia. En este aspecto nuestra profesión tiene una tarea pendiente, la que preferentemente debiera ser encarada juntamente con otros científicos sociales para poder así brindar una imagen integral del impacto de la coordinación sobre el bienestar individual.

Para lograr un estado más pequeño, más ágil y más flexible se han desarrollado recientemente numerosas herramientas, por lo general originadas en la microeconomía de la teoría de la firma. La evaluación de resultados, el monitoreo del desempeño utilizando indicadores de cumplimiento, los procesos de aprendizaje de las agencias públicas, las reformas en el proceso presupuestario, la planeación estratégica, permiten avanzar hacia una más plena vigencia de las tres E, eficien-cia, efectividad y economía, y de las tres D, diagnóstico, diseño y desarrollo, pensadas para to-mar en cuenta el aumento en la incertidumbre asociado con la globalización.

La implementación de estos instrumentos demanda un cambio en la cultura de las agencias es-tatales, la introducción de la rendición de cuentas como práctica habitual, la implementación de un sistema efectivo de premios y castigos, un cambio en el comportamiento de los agentes públi-cos, desde el Presidente hasta el último cadete. En el camino existen innumerable obstáculos, a pesar de los cuales algunos países han comenzado a recorrerlo, a medida que van compren-diendo de que se trata nada menos que de su supervivencia.

El estudio de las investigaciones empíricas sobre el tema llevaría a concluir que la importancia del dilema es mayor para los países pequeños, menos desarrollados, para los que los riesgos son mayores. La insuficiente información sobre estos mercados menores explicaría la asimetría con los otros países. Las conclusiones teóricas son tanto más válidas cuanto más similares son las jurisdicciones que se comparan. Son más válidas para un país federal que para una unión de países, y más válidas para la misma que para el mundo en su conjunto.

La evidencia empírica, a pesar de sus contradicciones, pareciera sustentar la existencia de sen-sibilidad de la migración de los factores respecto a las diferencias fiscales. Los otros factores, tales como la asimetría informativa, son importantes pero no cruciales. La política fiscal cumple un rol que pudiera ir creciendo en función del grado de globalización que se vaya alcanzando. Como consecuencia las recomendaciones sobre armonización tributaria y sobre reforma del es-tado parecieran ser razonables, aunque quizás no puedan ser llevadas a cabo en el corto plazo.

Las crecientes dificultades en materia de evasión y elusión fiscales agregan confusión a la esce-na. La armonización podría proveer una valiosa economía externa en este campo, y lo mismo puede decirse de la reforma del estado en lo referente a la mejora en la eficacia de los entes re-caudadores.

A pesar de las limitaciones indicadas en la sección V, el argumento a favor de la armonización y de la reforma del estado mantiene su validez. Seguramente será necesario continuar con este tipo de investigación, y esto es algo que ya se ha iniciado. Se reitera que el propósito de este trabajo es sólo llamar la atención sobre un tema quizás no tomado suficientemente en cuenta, suscitar discusión y provocar propuestas nuevas, mejores que las que aquí se ofrecen.

Mientras mayor sea la persistencia del desempleo de largo plazo, mientras más se profundice la polarización de los ingresos, mayor será la necesidad de que los estados adopten políticas correc-

tivas. Esas medidas no podrán ser las tradicionales sino que será necesario pensar de nuevo la política fiscal. El desempleo y la polarización de ingresos amenazan el mantenimiento del presente paradigma económico y político, capitalismo y democracia.

Hernán Pablo Llosas
Universidad Nacional de La Plata

NOTAS:

(1) Existen algunas excepciones, tales como los trabajadores “golondrina” que migran temporalmente en la época de la cosecha. Este fenómeno, que es muy antiguo, ha ido perdiendo importancia a medida que las tareas de la cosecha se han ido mecanizando. Hoy es mucho más importante el caso de los trabajadores (en muchos casos calificados) que migran desde países pobres hacia países ricos para realizar tareas que los habitantes de estos últimos rechazan, tales como servicio doméstico, recolección de residuos y limpieza de calles. Un ejemplo importante es el de los turcos en Alemania, que motivó el reciente rechazo de ese país a la incorporación de Turquía a la Unión Europea. Es frecuente que esos migrantes sean trabajadores calificados y siempre están entre los más activos y emprendedores, de modo que no deben ser considerados típicos ejemplares de mano de obra no calificada. Otra forma que adopta la movilidad de los factores es la mano de obra incorporada en los bienes y servicios que los países con bajos salarios exportan a los países con altos salarios.

(2) En algunos países la progresividad efectiva es muy inferior a la nominal debido a la baja capacidad de los organismos de recaudación tributaria. Esto significa que las autoridades deben

aumentar esa capacidad, o recurrir a impuestos con baja demanda de capacidad recaudativa, tales como aquellos sobre los consumos, las ventas y el comercio exterior.

(3) En el periodo $t=1$ gana \$ 50 y debe pagar \$ 10 de impuesto al patrimonio y \$ 15 de impuesto a la renta, con lo que su renta neta será de \$ 25. En el periodo $t=2$, si se muda al país 1, no pagará ningún impuesto, de modo que en la medida en que pueda obtener una renta que supere los \$ 25 tendrá incentivo para mudarse. Eso representa el 2.5% de su capital. Más aún, la falta de cooperación entre administraciones fiscales nacionales provoca que muchos ciudadanos no necesiten mudarse para gozar de tasas tributarias inferiores (Yang, 1999, p.323). Les basta con constituir un domicilio en el país donde invierten. En ausencia de armonización tributaria los países se resisten a proveer información sobre ingresos percibidos por extranjeros. Ver también la nota (5) y Gordon (1992), Cumly and Levish (1987) y Dooley (1987,1988).

(4) Una armonización plena necesita incluir intercambio de información entre las oficinas recaudadoras de ambos países. Sólo así esas autoridades podrán conocer los ingresos percibidos por los residentes de cada uno en el otro país. Esto adicionalmente reducirá la evasión fiscal.

(5) Se supone que existe un sólo ingreso por cada familia. A menudo existen varios ingresos por cada familia, pero al diseñarse la presión fiscal sobre el sector debe tenerse en cuenta la situación de las familias económicamente más débiles.

(6) En la Tabla 1 no se ha tomado en cuenta el ahorro. Si el mismo fuese igual para ambos ciudadanos, los resultados no cambiarían.

(7) El lector podrá calcular que la tasa nominal en 3 es del 34%, mientras que en 4 es de sólo el 30%, a pesar de lo cual la recaudación es igual en ambos países. Esto se debe a que el impuesto a la renta se calcula sobre el ingreso bruto, mientras que el impuesto a la venta se calcula sobre el monto neto antes de impuesto. Es necesaria una tasa mayor del impuesto sobre las ventas para compensar una tasa menor en el impuesto a la renta.

(8) Los servicios públicos pueden ser provistos por el estado o por particulares bajo la supervisión del estado.

(9) Resultará necesario también mejorar los servicios focalizados en las familias, dado que ellas son las determinantes de la capacidades de las personas que en ellas se forman. Centros para el asesoramiento de los padres en problemas tales como el aprendizaje de los hijos, la necesidad de estimular a los chicos en dificultades, en los contactos con los maestros y profesores, en la orientación vocacional, en los problemas de pareja, en salud y sanidad, son el tipo de instituciones que están ausentes en la mayoría de los países. Donde existen se demuestra también la conveniencia de que estén a cargo de ONG y no sean una repartición burocrática más. El monitoreo del desempeño de estos ONG y la evaluación de sus resultados es una tarea muy importante a realizar por el estado.

(10) A fines del siglo pasado, Domingo Faustino Sarmiento, educador y presidente argentino, diseñó e implementó un sistema de educación pública gratuita orientado a “educar al soberano”, es decir, a los ciudadanos, los votantes. El éxito de la democracia representativa como sistema político necesita que los políticos que el pueblo elija como sus representantes sean capaces y honestos, para lo cual hace falta que los votantes sean capaces de elegirlos. La educación es un insumo importante para que el proceso electoral arroja buenos productos.

(11) La provisión de esos servicios podrá estar en manos del sector público, o del sector privado. El estado deberá en ambos casos asumir la responsabilidad de su regulación (control, evaluación de resultados) y de su financiamiento.

(12) Cf. Gray *et al.* (1993), Leeuw *et al.* (1994), Rist (1995), Mayne and Zapico-Goñi (1997), Vedung (1997), Bemalmans-Videc, Rist and Vedung (1998), Boyle, Lemaire and Rist (1998).

(13) Como si un médico atribuyese las enfermedades digestivas del paciente a lo que comió la noche anterior, y no a toda una vida de malos hábitos alimentarios.

(14) Dentro de este concepto se deben tener en cuenta la calidad de las instituciones públicas, tales como el proceso presupuestario, el desarrollo de prácticas tales como la evaluación de resultados y el monitoreo del desempeño, la capacidad de aprender que tenga el sector público, la presencia de procedimientos gerenciales, la existencia de un sistema de premios y castigos.

(15) Esto es lo que ocurre en Argentina, a donde muchos ciudadanos coreanos (entre otros) han llegado para intervenir activamente en la economía subterránea. Los factores que actúan subterráneamente son como los polizones, viajan sin pagar (*free riders*). Reducir la disciplina fiscal para atraerlos no tendría éxito. Sólo aumentaría el número de polizones, lo que resultaría en baja recaudación tributaria y la imposibilidad de financiar los servicios públicos que esos polizones de todos modos reclaman.

(16) Los inversores disponen de mejor información sobre las condiciones de los mercados domésticos que sobre los extranjeros. Asimismo existen límites a la capacidad de un país para tomar prestado, originados en los elementos de riesgo de no pago, los que son a su vez función del volumen de endeudamiento.

(17) Su propuesta, igual a la de este trabajo, es gravar los factores menos móviles. En la medida en que el capital, por diversas causas, sea poco móvil corresponderá gravarlo. En ausencia de

(18) Otros economistas (Grubert and Mutti, 1987, Slemrod, 1990, Swenson, 1994) encontraron relaciones similares.

(19) Debo a Ernesto Rezk la información sobre intentos de armonización tributaria entre la provincia de Córdoba y el estado de San Pablo.

BIBLIOGRAFÍA:

Barrell R. and Pain N. (1997), "Foreign direct investment, technological change and economic growth within Europe" *EJ*, (107)445, 1170-1786.

Bemalmans-Videc M.L., Rist R.C. and Verdung E. (eds.), (1997), *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*, New Brunswick, H.J., Transaction Books, Inc.

Benoit-Guilbot O. and Gallie D. (eds.), (1994), *Long-term unemployment*, Pinter Publishers, London.

Boyle R., Lemaire D. and Rist R.C. (eds.), (1998), *Building evaluation capacity*, Transaction Books, New Brunswick and London.

Bond E.W. and Samuelson J., (1989), "Strategic behaviour and the rules for international taxation of capital", *EJ* (99)398, 1099-1111.

- Cumly R. and Levish R. (1987), "On the definition and magnitude of recent capital flight", in Lassard R.D. and Williamson J. (eds.), *Capital flight and third world debt*, Institute for International Economics, Washington D.C., 27-67.
- Dooley (1987), in Lassard R.D. and Williamson J. (eds.), *Capital flight and third world debt*, Institute for International Economics, Washington D.C..
- Dooley (1988), *FMI Staff Papers* 35, 422-436.
- Edwards J. and Keen M. (1996), "Tax competition and Leviathan", *European Economic Review*, January, 40(1), 113-34.
- Frenkel J.A. and Razin A. (1994), *Fiscal policies and the world economy*, The MIT Press, Cambridge (MA),
- Gordon R.H. (1992), "Can capital income taxes survive in open economies?", *The Journal of Finance*, 47(3), July, 1159-1180.
- Gordon R.H. and Bovenberg L. (1996), "Why is capital so immobile internationally? Possible explanations and implications for capital income taxation", *AER* Dec., (86)5, pp.1057-1075
- Gray A, Jenkins B. and Segsworth R., eds., (1993), *Budgeting, Auditing and Evaluation*, New Brunswick, N.J., Transaction Books Inc.
- Grubert H. and Mutti J. (1987), "The impact of the Tax Reform Act of 1986 on trade and capital flows", *Compendium of Tax Research 1987*, Washington D.C., Office of Tax Analysis, Department of the Treasury.
- Hines J.R. Jr. (1996), "Altered states: Taxes and the location of foreign direct investment in America". *AER*, Dec., 86-5, 1076-1094.
- Leeuw F., Rist R. and Sonnichsen R., eds., (1994), *Can Governments Learn?*, New Brunswick, H.J., Transaction Books, Inc.
- Lejour A.M. and Verbon H.A. (1996), "Wage bargaining, capital mobility and social insurance policies in an economic union", *International Tax and Public Finance*, 3, 495-514.
- Llosas H.P. (1986), "Política tributaria, administración tributaria y la evasión fiscal", *XIX Jornadas de Finanzas Públicas*, Facultad de Ciencias Económicas., Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Llosas H.P. (1994), "Desempleo", *XXIX Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, La Plata.
- Llosas H.P. (1996), "¿Hacia un nuevo paradigma económico?", *XXIX Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba.
- Llosas H.P.(1997a), "Desempleo y gasto social", *XXX Jornadas de Finanzas Públicas*, Córdoba.
- Llosas H.P.(1997b), "Presupuesto, auditoría y evaluación", *XXXII Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, Bahía Blanca.
- Mayne J. and Zapico-Goñi E., eds., (1997), *Performance Management and Evaluation*, New Brunswick, N.J., Transaction Books Inc.

Razin A. and Yuen C.-W. (1993), "Convergence in growth rates: The role of capital mobility and international taxation", *CEPR Discussion Paper 760*.

Rist R., (ed.) (1995), *Policy Evaluation*, Aldershot, UK, Edward Elgar Ltd.

Slemrod J. (1990) "The impact of the Tax Reform Act of 1986 on foreign direct investment to and from the US", in Slemrod J. (ed.), *Do taxes matter? The impact of the Tax Reform Act of 1986*, The MIT Press, Cambridge, Mass, 168-97.

Swenson D.L. (1994) "The impact of the US Tax Reform Act of 1986 on FDI to and from the US", in Slemrod J., *Do taxes matter? The impact of the tax reform Act of 1986*, The MIT Press, Cambridge, Mass.

Vedung E. (1997), *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick, N.J., Transation Books Inc.

Wang L-J, and Pereira A., (1994) "Capital income taxation and the international location of investment", *Public Finance*, 49(3) 460-84.

Yang Y. (1996), "Tax competition under the threat of capital flight", *Economics Letters*, 12/96, 323-29.

SUMMARY:

Globalisation increased potential international factor mobility. This set limits to the fiscal freedom of governments, creating a policy inconsistency and damaging the attainment of national objectives. If governments trespass those limits factor migration may ensue and the international competitiveness of local production would suffer. Both would adversely affect economic growth. To solve this fiscal policy dilemma, countries need recovering their tax power, and getting the most of (restricted) tax collections. The first objective calls for tax harmonisation. The second calls for reforms of the state organisation. These two non-traditional policy instruments face big obstacles. This is true but, are there better ideas?

RESUMEN.

La globalización aumenta la movilidad potencial de los factores de la producción. Esto limita la libertad de los gobiernos para aplicar política fiscal. Esto crea una inconsistencia y perjudica el logro de los objetivos nacionales. Si los gobiernos violan esos límites se producirá una migración de factores que dañará la competitividad internacional de la producción local. Ambos factores afectarán negativamente el crecimiento económico. Para resolver este dilema de política fiscal los países necesitan recuperar sus poderes fiscales y aprovechar al máximo sus (limitadas) recaudaciones impositivas. El primero de estos objetivos necesita de una armonización tributaria. Para lograr el segundo hará falta una reforma de la organización estatal. Estos dos instrumentos no tradicionales de política económica enfrentan grandes obstáculos, es cierto, pero ¿alguien tiene una idea mejor?

Palabras clave: Política fiscal, Movilidad de factores, Armonización tributaria, Reforma del Estado, Formación de capital humano, Desempleo de larga duración.

Campos temáticos F2, H2, H3, H7, H8.