

## **TASA TRIBUTARIA VS. BASE TRIBUTARIA: UNA PERSPECTIVA DE *PUBLIC CHOICE* SOBRE LAS CONSECUENCIAS PARA EL CRECIMIENTO DEL GOBIERNO**

Roy E. Cordato y Sheldon L. Richman

Durante los últimos años, mientras los analistas de la política libertaria pensaban sobre temas de reforma tributaria, algunos han sucumbido a la atracción de un impuesto a los ingresos amplio, proporcional o plano. Según esta propuesta la actual estructura progresiva de tasas múltiples sería reemplazada por una sola tasa sobre todos los contribuyentes. Inclusive todas las formas de ingresos pagarían impuestos; en otras palabras, se haría un intento por crear una base imponible “perfectamente” amplia. Por supuesto, el actual impuesto a los ingresos no abarca todos los tipos de ingresos. Los beneficios no monetarios marginales no son imponibles, los ingresos que se destinan al pago de intereses de hipotecas sobre viviendas no son imponibles, y así sucesivamente.

Aquellos simpatizante de un impuesto plano sobre una base amplia hacen referencia a varias razones para justificar que sería una mejora sobre la estructura actual. Entre estas razones incluyen la afirmación de que este impuesto sería más “neutral” respecto del resultado del proceso económico, teniendo menos influencia sobre los aspectos particulares del comportamiento económico de la personas. También se sostiene que un impuesto plano sobre una base amplia, debido a su simplicidad, los costos de resistencia de los contribuyentes. Hoy mucha gente contrata contadores y abogados para liquidar sus impuestos. Esto, se argumenta, desvía recursos de los empleos más productivos. Estos argumentos se basan esencialmente sobre consideraciones económicas. Aunque nosotros sostendremos que la justificación económica para ampliar la base imponible está fundamentada en principios económicos irrazonables e ilógicos, no es nuestro propósito abordar estos temas en este ensayo. Nuestro análisis se ocupa sobre lo que se ofrece como la causa “libertaria” para ampliar la base tributaria.(1)

La ampliación de la base imponible se ha puesto por encima de la reducción de impuestos, como se evidencia en el deseo de aceptar un impuesto simple y amplio aunque no signifique una reducción de la recaudación tributaria, es decir, neutralidad impositiva(2).

¿Por qué algunos liberales aceptan este intercambio? La respuesta se basa en un punto de vista estratégico. Los defensores de una tasa plana sostienen que una base imponible amplia generará “solidaridad entre los contribuyentes” en la lucha contra el crecimiento del poder del gobierno. Según este argumento, si el ingreso se todos es sujeto a una sola alícuota impositiva todos los contribuyentes se sentirán parte del mismo barco. De esta manera resistirán los esfuerzos de aumentar los impuestos e, inclusive, se abstendrán de la búsqueda de ganancia

política porque ellos mismos la tendrán que pagar. Como el analista tributario liberal Jule Herbert ha escrito recientemente en un ensayo del Cato Institute: “Se sugiere que un impuesto a los ingresos proporcional e indexado sobre una base amplia pondrán a todos los contribuyentes en la misma posición en relación al lado impositivo del proceso impuesto-gasto. La cohesión política resultante puede denominarse “solidaridad del contribuyente”(3).

Hay varios problemas con esta propuesta. El más obvio es que contradice el análisis del principio bien desarrollado por *public choice* que se basa en las implicaciones de los beneficios concentrados y los costos difusos para explicar el crecimiento del gobierno. El principio afirma que cualquier sistema político está sesgado a favor de la expansión porque, como escriben Buchanan y Tullock, “Cualquier acción colectiva concebible provocará más beneficios a unos ciudadanos que a otros y casi cualquier distribución concebible de la suma de un costo dado caerá con mayor peso sobre algunos individuos y grupos que en otros”(4). Los beneficios se concentrarán en un pequeño grupo bien organizado, dándole a cada miembro un beneficio relativamente importante; los costos recaerán sobre un grupo grande no organizado, sacando relativamente una proporción pequeña de cada uno de los miembros individuales.

Irónicamente, Herbert cita este principio: “Puesto que cada programa que se adopta da un beneficio sustancial a un grupo bien definido al mismo tiempo que impone un costo relativo pequeño sobre los contribuyentes individuales, el sistema favorece un crecimiento del gasto público. En resumen, los beneficios se particularizan y los costos se generalizan”(5).

Curiosamente Herbert menciona este principio en la lista en defensa de un impuesto de base amplia. Pero él pierde el punto. Su queja acerca del actual sistema es que los lucradores políticos pueden trasladar los costos de sus favores a un subgrupo de contribuyentes, lo que lleva a un mayor gasto público e impuestos. Nosotros afirmamos que una ampliación de la base imponible exacerbará el problema. Permitirá a los lucradores políticos trasladar los costos a un grupo más grande, un grupo de contribuyentes más precariamente organizado, diluyendo más los costos, pero manteniendo intacto los beneficios de los intereses especiales. ¿Cómo puede ser que a pesar de lo que parece ser una conquista de este aporte de *public choice* se sostenga el argumento de la “solidaridad del contribuyente”. La respuesta se puede encontrar en un párrafo del ensayo de Herbert: “Mientras los *intereses del gasto público* concentrado se oponen a los *intereses difusos de los contribuyentes*, es probable que el gasto y los impuestos se incrementen”.(6) Previamente Herbert había expuesto el principio de *public choice* correctamente, pero en el punto crítico cuando llega a su conclusión, sutilmente lo da vuelta.

El problema no es que los intereses concentrados del gasto se oponen a los “intereses difusos de los contribuyentes”, sino que los costos de implementar los gastos están “difusos” –desperdigados- mientras que los beneficios están

concentrados. El argumento típico de *public choice* no es términos de “intereses” concentrados versus difusos sino en términos de *beneficios* concentrados y *costos* difusos.

Para ver esta importante diferencia, imaginemos primero una sociedad de 100 millones de contribuyentes que se ganan la vida criando ovejas y que pagan una alícuota de impuestos plana sobre todos los ingresos. Luego imaginemos que los 100 millones de contribuyentes trabajan en distintas actividades pagando impuestos sobre una base más chica afectando a distintas actividades de distintas maneras. En el primer caso podría decirse que los contribuyentes tienen un interés concentrado porque realizan el mismo trabajo y pagan el mismo impuesto. El segundo grupo aparentemente tiene intereses difusos como contribuyentes. Sin embargo, bajo la teoría de *public choice*, un incremento dado de impuestos sería más fácil de imponer al primer grupo que al segundo, suponiendo el resto de las condiciones constantes, porque estará más disperso. Cuanto más disperso este un incremento de los impuestos más chico será la erogación de cualquier miembro individual y más grande el costo relativo de los beneficios de realizar una oposición exitosa. Por el contrario, cuanto más concentrado esté el incremento, tanto mayor será la erogación de un miembro individual y, por lo tanto, menor el costo relativo de los beneficios de realizar una oposición exitosa.

Los intereses concentrados de los contribuyentes pueden militar contra los aumentos de impuestos y gasto público porque esta concentración implica en pequeños grupos con intereses similares, cada uno de los cuales es más fácil de organizar que grupos grandes con intereses similares. En realidad, dada esta interpretación apropiada, los analistas políticos libertarios deberían querer reformar el sistema de manera que los lucradores políticos sean resistidos por los que potencialmente van a sufrir el costo concentradamente.

El párrafo de Herbert citado anteriormente tiene otro punto dudoso. Para reiterarlo: “Se sugiere que un impuesto a los ingresos proporcional e indexado sobre una base amplia pondrá a todos los contribuyentes en la misma posición en relación al lado impositivo del proceso impuesto-gasto. La cohesión política resultante puede denominarse “solidaridad del contribuyente”.

Esto es arbitraria e injustificablemente selectivo en su enfoque. Aparece un cuadro distorsionado si uno presta atención al: “lado impositivo del proceso...”. Un cuadro totalmente diferente aparece cuando se agrega el lado del gasto. (Como Herbert escribió una página antes, “Los impuestos son sólo un lado de un *proceso mayor de impuesto-gasto*”, las itálicas son de él). En un sistema tributario de alícuota plana y base amplia, un lucrador político no se abstendría de conseguir un subsidio simplemente porque, junto con todos los demás, tendremos que pagar más impuestos. Él comparará su (necesariamente) pequeña parte del aumento de los impuestos con el gran beneficio del subsidio. Si los beneficios exceden al costo, el lucrador político avanzará. No interesa que todos los contribuyentes este

juntos del lado impositivo del proceso si no tienen los mismos intereses del lado del gasto. ¿Por qué un lucrador político sería solidario con la masa de contribuyentes que no recibe los beneficios? En realidad, la ampliación de la base puede reducir su parte de cualquier incremento de los impuestos haciendo el beneficio potencial más atractivo.

Imagine que se aprueba una ley tributaria perfectamente plana y amplia. ¿Cuáles son los resultados más probables? Puesto que por definición un impuesto de este tipo es uno en que el costo del gobierno está atomizado lo máximo posible, podemos esperar que el aporte de *public choice* se pueda manifestar con una venganza. Se puede esperar que los resultados sean los descriptos por Herbert:

Es virtualmente imposible para un contribuyente individual determinar la parte que tendrá que pagar en impuestos de un proyecto del gobierno, inclusive si pudiese hacerlo, encontraría que si parte es muy pequeña y que, por lo tanto, no vale la pena pelear. Pero el valor del proyecto para un burócrata (es su carrera) puede determinarse y con seguridad explica su apoyo al proyecto. Puede esperarse que esta gente dedique una gran parte de su tiempo y dinero haciendo lobby. El contribuyente promedio ignora todo el negocio y no se involucrará inclusive si conociese los detalles del hecho.(7)

¡Precisamente! Inclusive si esto es cierto hoy, piense cuanto más lo sería con una base imponible ampliada. Un pequeño aumento en la alícuota del impuesto generaría grandes ingresos, y, sin embargo, el aumento para un contribuyente particular sería pequeño –demasiado pequeño para motivar al contribuyente promedio a oponerse activamente. Este sería un caso de los intereses de los contribuyentes realmente atomizado, porque el aumento per capita sería muy pequeño para producir una cohesión significativa. Por el contrario, el dinero recaudado se concentraría en pequeños grupos bien organizados que tendrían un mayor incentivo para hacer lobby e involucrare un lucrar políticamente. La teoría discutida aquí destila un punto casi auto evidente: Suponga que existe un impuesto plano sobre una base perfectamente amplia. Luego suponga que alguien propone un pequeño aumento de impuestos –digamos cuatro décimos de un uno por ciento– para aumentar la ayuda estatal a la educación y para reparar el sistema de autopistas interestatales. El incremento de impuestos será considerado como una carga pequeña y justa (“todos pagarán”) para mejorar la educación y los caminos. La mayoría de los contribuyentes que se molesten en pensarlo concluirán que el aumento para cada uno es en realidad pequeño –tan pequeño como para estudiar el tema y juntarse para protestar contra él.

Por el otro lado, algunos grupos calcularán que los beneficios para sus miembros compensaran ampliamente sus costos. ¿quiénes? El sindicato de maestros y los productores de asfalto, para mencionar sólo dos. Como grupos de presión han dedicado los recursos necesarios para hacer lobby a favor de esta ley. Ellos no tienen motivo para ser solidarios con ningún contribuyente que se oponga

al impuesto. Inclusive podrán ganar el apoyo de los contribuyentes convenciéndolos que si se mejoran las escuelas y caminos en sus distritos particulares el impuesto vale la pena. Podemos contar con que estos grupos dominarán la información para producir la ley. Puesto que ellos reciben una parte económica grande de la recaudación, naturalmente dedicarán sus recursos a la propaganda. Pero si el aumento del impuesto recae sobre otro grupo pequeño y consciente (con un alto costo para cada individuo), podemos esperar que la resistencia de este grupo estará en concordancia con el grupo que lo favorece. Con tanto que perder, es más probable que los miembros se junten contra el aumento del impuesto.

Los que proponen la solidaridad de los contribuyentes mediante una ampliación de la base imponible tienen el problema de explicar por qué su sistema no intensificaría el proceso que Herbert y sus colegas describen. Hasta la fecha ellos solamente afirmaron su creencia sin mostrar por qué el aporte de *public choice* no opera en el caso de los impuestos.

Herbert escribe: “Si los impuestos progresivos en un sistema democrático tienen un sesgo inherente resultando en impuestos más altos de lo que ocurriría en el caso contrario, entonces debe admitirse que cambiando la estructura a una tasa plana o instituyendo un sistema tributario proporcional resultará en una presión política creciente para reducir la presión tributaria global.”(8)

Resulta interesante que esta descripción de los impuestos no dice nada acerca de la base imponible a pesar de que es un elemento crítico. Tomado literalmente – sin hacer referencia a la ampliación de la base- el punto es todavía dudoso. No está claro de que se tenga una mayor cohesión con una alícuota única, los grupos grandes son más difíciles de organizar que los grupos pequeños –recordemos el problema del *free rider*. Pero presumiblemente Herbert intenta incluir una base amplia en este impuesto. Por lo tanto lo que él afirma que debe ser admitido no tiene por qué ser admitido de ninguna manera! Si una base imponible menos amplia lleva a un crecimiento del gasto público, entonces es probable que una base amplia empeore la situación. Lo único que debe admitirse que los reaseguros contra el crecimiento del gobierno tal vez no pueden vincularse al sistema tributario; se deben encontrar otros métodos.

Buchanan y Tullock sugieren dos modos en que el sistema tributario podría modificarse para evitar el problema planteado. Escriben ellos: “Un método de modificar las reglas de organización de manera de producir resultados similares a los que se producirían bajo una legislación verdaderamente “general” (es decir donde los costos para cada individuo son iguales a los beneficios) sería requerir que esos individuos y grupos buscando beneficios diferenciales también soporte costos diferenciales.”(9) Esto claramente se aparta de los patrones involucrados en un impuesto plano y sobre una base amplia.

Luego ellos avanzan más: “Una manera de eliminar este tipo de distorsiones (fundamentalmente la imposición de “costos excesivos” sobre toda la población para beneficio de grupos de presión) que podría parecer de alguna manera aplicable por su novedad, sería requerir que todos estos proyectos (gubernamentales) sean financiados mediante impuestos cobrados a *grupos específicos* (las itálicas fueron agregadas) de la población total... De esta manera los costos externos excesivos se reducirían sustancialmente y surgiría algo vagamente similar al patrón de legislación “general”(10)

Lo que ellos están diciendo es que si los beneficios están concentrados, la mejor manera de frenar el crecimiento del gobierno es asegurarse de que los costos también están concentrados. El punto es claro: Una aplicación cuidadosa del aporte respecto de los beneficios concentrados y de los costos atomizados debilita cualquier afirmación de que un impuesto plano y de base amplia crearía una “solidaridad del contribuyente” efectiva y de que trabajaría en contra del crecimiento del Estado.

---

(1) Es importante señalar que los libertarios defensores de un impuesto amplio y plano creen que la tasa fiscal y la base fiscal son inseparables. Ellos rechazan de plano la sugerencia de que la base debe mantenerse pequeña y de que la presión tributaria debe disminuirse. Sosteniendo que históricamente al base y la presión tributaria han ido juntas, presentan a los dos elementos –hacer plana la alícuota y ampliar la base- como un cambio valioso; como una “salida” para bajar la presión tributaria.

(2) Ver Jule R. Herbert, Jr., “An Agenda for Tax Reform” en *Beyond the Status Quo* (Washington, DC: Cato Institute, 1985), p. 42. Todas las citas de Herbert pertenecen a este artículo.

(3) *Ibid.*, p. 1. En apoyo de esta posición ver Jeffrey C. Smith, “The 10/10/10 Plan: Combating Corporate Capital Punishment”, *Citizens for a Sound Economy Issue Alert*, N° 5, Nov. 5, 1985. Como una consecuencia, la indexación sería superflua bajo un sistema de una alícuota impositiva única, dado que no habrá distintas categorías de contribuyentes para corregir a medida que la inflación aumenta sus ingresos nominales.

(4) James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962, p. 291.

(5) Herbert, cita 2, p. 40.

(6) *Ibid.*, p. 41. Las itálicas fueron agregadas.

(7) *Ibid.*, pp. 40-41.

(8) *Ibid.*, p. 42.

(9) Buchanan y Tullock, note 4, p. 292.

(10) *Ibid.*, p. 294.