



La revolución del FLAT TAX: Una propuesta para América Latina (Borrador)

Alex Montero
José Joaquín Fernández

Junio del 2006

Nota: Especial agradecimiento a **Carlos Solano**, por su valioso aporte en la elaboración y edición de este libro.

PRÓLOGO.....	3
LA REVOLUCIÓN FISCAL DEL “FLAT TAX”	5
AMÉRICA LATINA EN CONTEXTO	7
IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN AMÉRICA LATINA	12
PROBLEMAS GENERALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO	16
A) Gran variedad de tributos.....	16
B) Sistemas cargados de excepciones y privilegios que reducen la base tributaria y fomentan la corrupción.	16
C) Complejidad de los requisitos elevan costos tributarios	17
D) Un creciente sector informal que reduce la base tributaria.....	17
E) Impacto negativo sobre el crecimiento económico	18
IMPUESTOS Y ENTORNO EMPRESARIAL.....	21
LA REALIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL	26
LA REACCIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES	30
DECEPCIÓN TRIBUTARIA	30
ELUSIÓN Y EVASIÓN FISCAL	33
EL SECTOR INFORMAL.....	35
LA CONTRARRESPUESTA GUBERNAMENTAL.....	39
LA NECESIDAD DE UNA REFORMA FISCAL DIFERENTE	42
DEFINICIÓN DEL FLAT TAX	43
HISTORIA DEL FLAT TAX	45
SIMPLICIDAD Y TRANSPARENCIA DEL LOW FLAT TAX	50
EQUIDAD DEL LOW FLAT TAX.....	51
PROGRESIVIDAD DEL LOW FLAT TAX	52
EFICIENCIA DEL LOW FLAT TAX.....	53
EL LOW FLAT TAX AMPLIA LA BASE TRIBUTARIA Y MEJORA LA RECAUDACIÓN.....	54
EL LOW FLAT TAX COMO INCENTIVO A LAS INVERSIONES	55
EI LOW FLAT TAX Y LA TRANSPARENCIA POLÍTICA	57
EL CÁLCULO DEL LOW FLAT TAX.....	61
ÉXITO DEL LOW FLAT TAX	66
CONCLUSIÓN	69
Anexo #1	70
LA CURVA DE LAFFER	70

PRÓLOGO

Nuestra aspiración es alcanzar una sociedad que respete el derecho individual a la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Una sociedad en donde la Ley sea igual para todos. Se trata de una sociedad donde la libertad individual sea expresión de la confianza en el trabajo honesto, creador y próspero de cada persona. El ser humano nace libre. Nadie es libre porque el Estado le concede libertad. En este sentido, el Estado ha sido constituido para garantizar estos derechos inalienables y debe asegurar las condiciones de convivencia pacífica para que todos puedan desarrollar su potencial creador a través de su propio esfuerzo.

Para hacer frente a su labor, el Gobierno puede recurrir a distintas formas de financiamiento. El Estado en su versión actual (una de las muchas posibles según nos indica la historia humana) recurre al cobro de impuestos, es decir, a contribuciones forzosas y no voluntarias. En América Latina, estas imposiciones violentan los derechos de los ciudadanos que el Estado más bien debería defender, situación a todas luces inmoral. Y las reformas fiscales que se suceden en la tradición histórica de la región están ligadas a un continuo aumento de las cargas, sistema complejo de exenciones, y distintas tasas para distintos ingresos o tipos de personas. El resultado de este sistema impositivo es claro: Reducción de la base tributaria, recaudación menor a las expectativas, corrupción, injusticia, menores tasas de crecimiento económico, fuga de capitales, menores tasas de inversión privada, desempleo, reducción en la competitividad, salarios que no crecen y enfrentamiento entre el sector productivo y el Gobierno. En fin, el sistema tributario tradicional que nos han recetado los Gobiernos acarrea problemas económicos y sociales que el Estado paradójicamente pretendía resolver con la petición de impuestos.

El financiamiento del Gobierno por medio de impuestos (pago no voluntario) es siempre inmoral. Sin embargo, al escribir estas líneas, la coyuntura histórica hace inviable pensar en la eliminación de los impuestos. Lo que si es posible, es diseñar un esquema tributario que logre un adecuado nivel de recaudación y que a la vez distorsione lo menos posible el sistema económico, que sea transparente, justo, eficiente, eficaz y socialmente aceptado. La revolución fiscal causada por la propuesta del *low flat tax* nos muestra que esto es posible: su esquema de tarifas bajas, sin excepción alguna, manejadas de forma simple se traduce en mayor equidad y eficiencia. Esto redundará en mayor recaudación y mayor competitividad fiscal para los

países que adoptan el sistema y deja las puertas abiertas al crecimiento económico y a la prosperidad de la sociedad en su conjunto. Así ha sucedido en los países que la han aplicado.

El *low flat tax* es un primer paso en la búsqueda de esquemas diferentes, en la investigación de respuestas inteligentes a los problemas fiscales. Esperamos que la abundante creatividad humana nos conduzca en algún momento de la historia a esquemas donde el Estado no recurra a esquemas coercitivos de financiamiento, sino a fórmulas eficientes basadas en participación voluntaria. Porque, como lo muestran los indicadores, solo en una sociedad más libre hay estímulos para la iniciativa humana y para un mayor desarrollo económico que se traduzca en bienestar para todos.

José Joaquín Fernández

Presidente

Instituto Libertario

LA REVOLUCIÓN FISCAL DEL “FLAT TAX”

Una revolución fiscal ha empezado en Europa Oriental y se expande a gran velocidad. Se trata de la propuesta del flat tax (“impuesto plano”), que consiste en una tasa única para todo tipo de contribuyente y de renta. Esta propuesta contrasta fuertemente con las reformas fiscales tradicionales, consistentes en aumentar las tasas de renta o agregar peldaños a la escalera de tarifas progresivas.

El flat tax, fruto de la búsqueda de una reforma fiscal inteligente, eficiente, simple y justa, es un instrumento necesario para mantenerse participando en la una economía mundial que exige a los países pensar en términos de competitividad fiscal. La propuesta de un impuesto uniforme, por su simplicidad y transparencia, no solo ha incrementado la recaudación del Fisco en los países donde se ha aplicado, sino que ha permitido un crecimiento económico más rápido, al proporcionar mayores incentivos para trabajar y al eliminar varias trabas y distorsiones causadas por el sistema tributario vigente.

Podemos explicar la revolución fiscal causada por el flat tax debido a las virtudes de esta propuesta, que enumeramos rápidamente:

- El flat tax es eficiente, simple y transparente
- El flat tax es justo porque no discrimina actividad productiva alguna
- El flat tax es justo porque los pobres no pagan
- El flat tax es fácil de comprender por parte de los contribuyentes
- El flat tax es tan amigable con los contribuyentes que su formulario cabe en una tarjeta postal fácil de completar
- El flat tax es fácil de administrar también para el Fisco, reduciendo costos de tramitología y control.
- El flat tax disminuye la evasión.
- El flat tax aumenta la base tributaria.
- El flat tax incrementa considerablemente la recaudación.
- El flat tax elimina las distinciones odiosas entre tipos de ingresos y contribuyentes
- El flat tax promueve la competitividad al eliminar distorsiones que afectan la eficiente asignación de los recursos productivos

- El flat tax incentiva la inversión y generación de empleo
- El flat tax disminuye la fuga de capitales al mejorar el ambiente para la inversión.
- El flat tax reduce significativamente la corrupción tributaria
- El flat tax aumenta la justicia social al evitar el uso de instrumentos fiscales para favorecer a grupos de presión.

La revolución fiscal que se está logrando con el flat tax apunta hacia un impuesto bajo de tarifa única, simple, de amplia base producto de su eliminación de excepciones y económicamente neutro. Gracias a esta propuesta, se pueden lograr simultáneamente los objetivos recaudación necesaria para hacer frente al gasto público a la vez que se estimula el crecimiento económico. Por ello vemos en la propuesta del flat tax la clave para que América Latina abandone una tradición tributaria problemática y alcance competitividad fiscal en el contexto de la economía mundial.

Para mantener presente en la mente de nuestros lectores que la propuesta mundial ha ido orientándose cada vez más hacia una tarifa baja, en este trabajo utilizaremos el término *low flat tax* (“impuesto bajo plano”) para enfatizar el bajo monto que es recomendable para garantizar el más adecuado funcionamiento de este nuevo y revolucionario tipo de impuesto.

AMÉRICA LATINA EN CONTEXTO

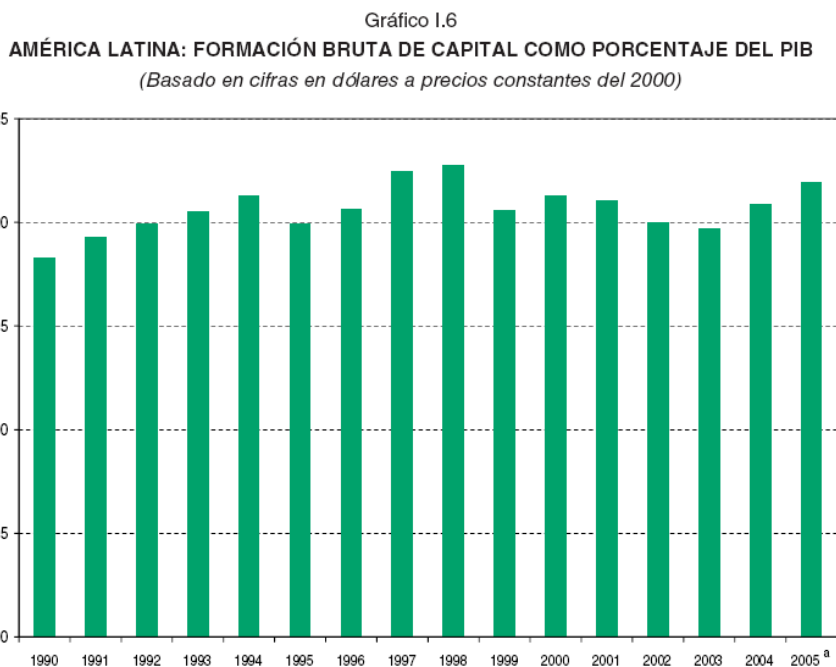
Durante la década de 1980, la mayoría de los países latinoamericanos pasó por el estancamiento o la recesión. En la década de 1990, el crecimiento de América Latina fue de apenas un 3,3% anual. Del 2003 al 2005 se dio un período de crecimiento para América Latina que se espera continuará en el 2006 (aunque en menor magnitud), colocando el crecimiento medio del período en alrededor del 4%. Esta tendencia está apoyada por el contexto favorable de una economía mundial en crecimiento.

El crecimiento fue desigual para las distintas subregiones, con mayor crecimiento para América del Sur, seguida por el Caribe, mientras que México y sobre todo Centroamérica crecieron menos. Hay que considerar aquí el impacto del aumento de las exportaciones, sobre todo en Suramérica. Es favorable que China se ha convertido en un importador de productos de la región, aunque ha hecho fuerte competencia en textiles a Centroamérica. Las remesas han representado otro aporte considerable a las economías latinoamericanas. Las inversiones también crecieron un 10% en promedio y representaron cerca del 20% del PIB regional. La tasa de inflación en la región se mantiene estable, aunque muy alta, en un 6% promedio y el endeudamiento bajó de un 72% en el 2002 a un 53% del PIB en el 2005, pero sigue siendo elevadísimo.

Estos hechos son positivos, pero se ven opacadas cuando consideramos que los países de la región se colocan por debajo del nivel de crecimiento de otras regiones del mundo. Las economías en desarrollo están creciendo a un ritmo del 5.7%, destacándose el caso de China, que ha tenido un crecimiento del 9.5%. Pero hay más señales de alarma para América Latina. Se ha estimado que la región necesitaría un siglo para llegar al nivel de ingreso de los países desarrollados en la actualidad. El problema de la deuda está muy distante de resolverse, pues su monto es excesivamente alto. Y uno de cada tres latinoamericanos vive con menos de \$2 dólares diarios, es de decir, 170 millones de personas.

Para comprender mejor las cosas. Una economía que crece a una tasa del 6% per capita (Crecimiento del PIB menos el crecimiento de la población) necesita de 12 años para duplicar su nivel de ingreso per capita. Una economía con un crecimiento per capita promedio mediocre del 3% requiere de más de 23 años para duplicar su ingreso.

Asimismo, el crecimiento de la inversión es muy bajo para producir un crecimiento que permita resolver los problemas de la región en materia de empleo y bienestar. Y a pesar de la reciente recuperación, la CEPAL indica que todavía América Latina está por debajo de los niveles que alcanzó en 1988 (ver gráfico). Y para eliminar el desempleo, las inversiones deberían crecer a una tasa varios puntos mayor.



Fuente: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.
 2005 estimación

Los países de América Latina experimentan en general fuertes problemas de competitividad. El índice publicado por el Foro Económico Mundial en su Reporte de Competitividad Global 2005-2006 cubre 115 naciones, clasificadas de acuerdo con la calidad del ambiente empresarial que ofrecen, es decir, según la calidad de su ambiente macroeconómico y de sus instituciones públicas, así como por su capacidad tecnológica. En este índice, el país latinoamericano con mejor posición son Chile, que aparece en el lugar 29, seguido por Brasil en el lugar 52. Las demás economías latinoamericanas aparecen todavía peor calificadas y 6 de ellas aparecen en los 20 lugares más bajos, como se ve a continuación:

Posición de América Latina en el Reporte de Competitividad Global 2005-2006 elaborado por el Foro Económico Mundial

País	Posición
Chile	29
Brasil	52
Jamaica	54
México	55
El Salvador	59
Colombia	62
Uruguay	65
Panamá	66
Costa Rica	69
Argentina	71
Trinidad y Tobago	74
Venezuela	81
Paraguay	113

Esta situación debería servirnos de señal de alerta, pues el potencial de crecimiento depende de las condiciones de competitividad de cada país.

Podemos tener otra perspectiva, observando la situación de América Latina en el Índice de Libertad Económica, elaborado por la Fundación Heritage. Este índice evalúa los siguientes indicadores: política comercial, carga fiscal, intervención gubernamental, política monetaria, flujo de capitales e inversión extranjera, banca y finanzas, salarios y precios, derechos de propiedad, regulaciones y mercado informal. Utilizando estos criterios, tenemos a los países de América Latina ocupando las siguientes posiciones:

América Latina en el Índice de Libertad Económica 2006	
elaborado por la Fundación Heritage	
País	Posición
Chile	14
Barbados	26
El Salvador	34
Trinidad y Tobago	43
Uruguay	46
Costa Rica	46
Panamá	49
Jamaica	54
Belice	55
México	60
Perú	63
Bolivia	67
Guatemala	74
Nicaragua	80
Brasil	81
Colombia	91
Honduras	102
Argentina	107
Ecuador	107
Paraguay	109
República Dominicana	116
Haití	147
Cuba	150

Todo nos indica que hay mucho trabajo por hacer para conseguir un mejoramiento del ambiente económico en América Latina. Si esta transformación no se realiza, el subcontinente se encontrará en desventaja para competir con otras regiones del mundo y perderá las oportunidades de mantener un crecimiento sostenido. Este crecimiento sería indispensable si pretendemos enfrentar los graves problemas económicos y sociales de la región, pero solo

sería alcanzable si se toman las medidas correctivas para hacer de la región un entorno atractivo para el trabajo y la inversión.

El crecimiento económico depende directamente de la inversión y esta última de las condiciones de competitividad que ofrezca el país en cuestión. Un Gobierno inteligente busca que su país sea competitivo en TODAS las áreas incluyendo materia fiscal. Los impuestos son un costo de producción que reduce competitividad. Lo único que se puede hacer es diseñar un esquema que perjudique lo menos posible a la producción y que tenga clara ventaja sobre el vecino.

El *low flat tax* es el esquema tributario menos dañino y que desestimula la inversión en menor medida que los planes fiscales alternativos que se han aplicado en toda Latinoamérica hasta el momento. En este sentido el *low flat tax* es un elemento que contribuiría a mejorar la competitividad y crecimiento.

IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN AMÉRICA LATINA

Uno de los factores más importantes para un buen funcionamiento de la economía es contar con políticas fiscales favorables al desarrollo. Examinando la situación fiscal de América Latina, comprobamos que en el período 2002-2005 hubo un importante aumento de los ingresos fiscales en los países del área, con mejores resultados fiscales en general. Este buen desempeño está ligado al crecimiento económico de la región. El alza de los precios del petróleo, minerales y otros productos de la región también han sido importantes para el Fisco. Esto generó superávits primarios que los gobiernos han utilizado para el pago de la deuda pública.

A pesar de este aumento en los ingresos del Fisco, los gobiernos latinoamericanos han sostenido que es insuficiente el extraordinario aumento de ingresos conseguido. Por toda la región se insiste en la necesidad de aumentar las cargas fiscales, consideradas bajas. En los planes de gobierno, las reformas fiscales son prioritarias y siempre se orientan hacia el aumento de las tasas impositivas y al fortalecimiento de la administración tributaria para coleccionar los nuevos impuestos, que por sus elevadas tasas invitan a una evasión en masa.

Uno de los mayores peligros de estas propuestas consiste en la pérdida de competitividad fiscal de la región. La globalización presiona hacia la baja de impuestos, hasta el punto de que la competencia impositiva ha reducido las tasas en un 20% promedio a nivel mundial en las dos últimas décadas. Y además hay que considerar la amplia movilidad que ha alcanzado el capital financiero, permitiendo desplazamientos inmediatos de los capitales hacia los países que ofrezcan mayores incentivos fiscales.

Por otra parte, hay que mirar con ojo crítico las afirmaciones que los gobiernos latinoamericanos hacen sobre el monto de su carga fiscal cuando pretenden justificar un aumento impositivo. Podemos encontrar un ejemplo ilustrativo en el caso de Costa Rica, donde el Ministerio de Hacienda se ha esforzado por destacar la baja carga tributaria que, según sus cálculos, rondaría alrededor del 13% del PIB. En este cálculo se ha encontrado una justificación par aun necesario ajuste tributario. Sin embargo, esta medición se encuentra segada, porque dicho porcentaje no incluye las llamadas "cargas sociales" pagadas mensualmente los asalariados. Las cargas sociales, cuotas patronales y obreras, ascienden al

35% del salario de los costarricenses y son un impuesto de seguridad social. Este monto se desglosa en un 14,75% para el seguro de salud, un 7.5% para el régimen de pensiones de la CCSS, un 5% para asignaciones familiares, un 1,50% para el IMAS, un 0,50% para el INA y el resto se asigna a las cuentas nominativas de ahorro obligatorio, pensión complementaria y capitalización laboral.

Hay aportes de otra naturaleza que no han sido consideradas por el Ministerio de Hacienda de Costa Rica como parte de la carga tributaria (impuestos municipales, sobrepagos en las tarifas de los servicios públicos, “impuesto inflacionario” de un 17% en los últimos 33 años). Para corregir los abundantes sesgos en el cálculo, se ha sugerido que es más exacto recurrir al monto de gasto gubernamental, ya que éste es cubierto con impuestos tarde o temprano. En el caso de Costa Rica, el gasto público se sitúa alrededor del 28,7% del PIB, en marcado contraste con el supuesto 13% de la carga tributaria.

El ejemplo puede ser ilustrativo respecto a las frecuentes aseveraciones de políticos, gobernantes e instituciones públicas cuando afirman que las cargas tributarias son bajas y con este argumento promueven un aumento impositivo. El cálculo de la administración tributaria siempre debe ser analizado críticamente para corregir deficiencias y tener un panorama preciso de la situación fiscal.

Ahora procedamos a concentrarnos en el monto de las cargas fiscales por concepto de impuesto de la renta, objeto del presente estudio. En general, cuando se compara América Latina con otras regiones, se le puede ubicar dentro de la franja de países con carga moderada, pero de resultar exitosas las propuestas de aumentos tributarios, pasaría a ser una región de alta presión fiscal. Según los datos recopilados por la Fundación Heritage, la carga fiscal correspondiente al impuesto sobre la renta en los países latinoamericanos sería la siguiente:

Impuesto De La Renta En América Latina		
Datos al 30 de junio de 2005		
País	Tasa de Impuesto a las personas	Tasa de Impuesto a las empresas
Argentina	35	35
Barbados	37.5	30
Belice	25	25
Bolivia	13	25
Brasil	27.5	25
Chile	40	17
Colombia	38.5	38.5
Costa Rica	25	30
Cuba	50	35
Ecuador	25	25
El Salvador	25	25
Guatemala	31	31
Haití	30	35
Honduras	25	30
Jamaica	25	33.3
México	30	30
Nicaragua	30	30
Panamá	30	30
Paraguay	0	30
Perú	30	30
Trinidad & Tobago	30	30
Uruguay	0	30
Venezuela	34	34

Datos tomados de la Fundación Heritage
(<http://www.heritage.org/research/features/index/downloads/2006FiscalBurdenData.xls>).

Ante este panorama, debemos preguntarnos si para los habitantes empobrecidos de América Latina se trata de tasas tributarias excesivas. Así lo parecen confirmar el enorme nivel de evasión fiscal en la región y el desarrollo dinámico y pujante de la economía informal.

Además de la presión interna ejercida por la fuga de los contribuyentes que buscan refugio de las altas tasas del sistema fiscal, América Latina enfrenta las presiones ejercidas por la globabilización, que ha venido eliminando las fronteras económicas con claros efectos tributarios. El capital financiero y la mano de obra calificada pueden moverse hacia países con bajas tasas de tributación. En consecuencia, ningún país latinoamericano puede pensar sus políticas tributarias ignorando lo que está pasando en otras regiones del mundo y más bien América Latina debe esforzarse ahora más que nunca por alcanzar competitividad fiscal en términos globales. La aceptación de un sistema de *low flat tax* permitiría lograr este objetivo, como luego veremos.

PROBLEMAS GENERALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Un análisis cuantitativo de las tasas tributarias en América Latina debe ser completado por un análisis cualitativo que revele las fuertes deficiencias en los sistemas tributarios de la región, que han sido continuamente denunciados como injustos, ineficientes, complejos e incomprensibles, lo que favorece la evasión y el fraude fiscal, además de generar dificultad y altos costos de administración. Y, como evidenciaremos posteriormente, se convierten en barreras tributarias que impiden el crecimiento económico al dificultar el funcionamiento de pequeñas y grandes empresas, lo que a su vez incidirá en los graves problemas sociales ligados al desempleo y a la pobreza.

Podemos agrupar los problemas de los sistemas tributarios latinoamericanos en categorías:

A) Gran variedad de tributos

Tenemos impuestos sobre la renta, impuesto al valor agregado, impuestos aduaneros, impuesto a la exportación, impuestos estatales, provinciales o municipales, impuesto a la propiedad, impuestos selectivos de consumo, abundantes timbres para financiar colegios profesionales u otros sectores, cargas sociales de distintos tipos, etc. Este sistema exige múltiples interacciones con las diferentes dependencias y aumenta los costos para los contribuyentes y para la administración tributaria.

B) Sistemas cargados de excepciones y privilegios que reducen la base tributaria y fomentan la corrupción.

Un régimen tributario que permite las excepciones es, al final de cuentas, llevada de modo político, es decir, está sujeta al cabildeo y a las acciones de grupos de presión que buscan obtener beneficios fiscales y pasar la factura al resto de la población. Cualquier sector económico siempre argumentará sobre causas de interés social, alicientes económicos a las empresas incipientes, redistribución de ingresos y otros son utilizados para justificar la introducción de exenciones, deducciones, privilegios e incluso subsidios directos.

Se trata de un sistema de poca justicia, escasa transparencia y poca eficacia. La abundancia de excepciones y privilegios disminuye la base tributaria, reduciendo la capacidad de recaudación. Además es injusto porque recarga sobre los grupos que pagan los montos que los otros grupos están exentos. Es injusto además porque por lo general los grupos que pueden hacer cabildeo son aquellos que, sin lugar a dudas poseen la capacidad económica para hacerlo trayendo como resultado que los grupos que pagan son por lo general los más débiles. Además, las excepciones permiten huecos al sistema que son detectados por expertos en materia tributaria que solo pueden costear los grupos con ventaja económica. En resumen, la abundancia de excepciones y privilegios actúa como un estímulo para los buscadores de rentas (parásitos legales que viven a costa de otros) antes que los buscadores de producción.

C) Complejidad de los requisitos elevan costos tributarios

Las normas, los formularios fiscales y la lista de requisitos para completarlos hacen del sistema algo sumamente complejo. Los contribuyentes necesitan de asesores tributarios para enfrentar este complejo, lo que eleva sus costos. Estos asesores tributarios aprovechan esta intrincada maraña de tramitación para conseguir que sus clientes contribuyan con sumas menores a las esperadas por el Fisco, en detrimento de otros ciudadanos que deben llevar en sus hombros la carga fiscal.

Asimismo, el sistema de control se vuelve demasiado complejo y costoso. Cada vez son más horas profesionales las que se deben dedicar a cumplir y llenar los formularios tributarios. Estos son recursos que bien podrían tener un uso alternativo produciendo. El número de funcionarios de la administración tiende a crecer para atender la complejidad creciente o se concentran los esfuerzos en los grandes contribuyentes, que son cada vez menos empresarios que deben asumir el peso de la presión fiscal por aquellos que no lo hacen.

D) Un creciente sector informal que reduce la base tributaria

Debido a la amplia cantidad de impuestos, su elevado monto con distintas tasas y complejidad del sistema, una gran cantidad de negocios son arrojados al mercado informal como

mecanismo de supervivencia. Miles de pequeños empresarios no podrían sobrevivir si tuvieran que pagar todos sus impuestos y costos adicionales para formar parte del sector formal de la economía. Los aumentos de impuestos refuerzan esta tendencia a una informalidad siempre creciente en la región que reduce la base tributaria ya reducida por el gran número de exenciones y privilegios. En consecuencia, es un porcentaje pequeño de los posibles contribuyentes el que termina por llevar la totalidad de la carga fiscal.

La respuesta de los gobiernos latinoamericanos ha sido el “fortalecimiento” de las administraciones tributarias, es decir, una contratación masiva de empleados con alto costo para el Fisco y un aumento de las herramientas represivas a su disposición, con el aumento de la indisposición de los contribuyentes y una corrupción creciente de los funcionarios debido a la mayor exposición a sobornos. Y peor aún, a pesar del aumento de la represión fiscal, la recaudación no mejora significativamente al costo de pérdida de libertades civiles.

E) Impacto negativo sobre el crecimiento económico

Los sistemas tributarios, dados los defectos enunciados, generan grandes distorsiones en la asignación de recursos económicos, en perjuicio de la economía nacional.

Primero, es claro conforme aumente el gasto gubernamental, disminuye el monto de recursos para el sector privado. No hay chocolate sin cacao dicen los economistas. Pues bien, todo incremento del gasto público se hace en detrimento de la inversión y consumo privado.

Tasa corporativa de renta máxima y crecimiento económico				
Impuesto corporativo al 30 de junio del 2005	País	Máxima tasa de impuesto corporativo	Tasa de crecimiento (2002-2005)	Tasa de crecimiento promedio
Países con tasas inferiores al 20%	Estonia	0	7.2	5
	Chipre	10	3.1	
	Irlanda	12.5	4.6	
	Letonia	15	7.9	
	Lituania	15	7.7	
	Hungría	16	3.5	
	Polonia	19	4.1	
	República Eslovaca	19	5	
Países con tasas del 20% al 30%	Luxemburgo	22.9	3.3	2.3
	Eslovenia	25	3.7	
	Portugal	25	0.1	
	Austria	25	1.9	
	República Checa	26	3.9	
	Finlandia	26	2.6	
	Alemania	26.4	0.7	
	Suecia	28	2.6	
	Dinamarca	28	1.8	
	Reino Unido	30	2.6	
Países con tasas superiores al 30%	Holanda	31.5	0.8	1.9
	Grecia	32	4	
	Italia	33	0.5	
	Francia	33.8	1.5	
	Bélgica	34	1.7	
	Malta	35	0.2	
	España	35	3.1	
	Estados Unidos	35	3.5	
	América Latina (en promedio)	24.5	3.7	3.7

El desestímulo económico genera un proceso de retroalimentación perjudicial para el Fisco, pues a menor crecimiento hay menor aporte de los contribuyentes. El mensaje que debe ser comprendido por quienes formulan las políticas fiscales es que las reformas que estimulan la activación económica son las que más benefician a los ingresos del Fisco. Esto significa substituir el lema vigente de “recaudar para crecer” por un enfoque más progresista que defendería la posición de “crecer para recaudar”.

Un *low flat tax*, libre de excepciones, aumenta la base tributaria en varias vías: 1) Eliminando excepciones, privilegios y vacíos en la Ley 2) incentivando a los evasores a pagar lo que

corresponde, 3) Incorporando elementos del sector informal de la economía. Lo anterior hace concluir que necesariamente existe un *low flat tax* al cual se logra un nivel de recaudación igual que con el sistema actual. Si a lo anterior le añadimos que un *low flat tax* incentiva la inversión y el crecimiento económico, principal fuente de recaudación, la perspectiva no puede ser mejor.

IMPUESTOS Y ENTORNO EMPRESARIAL

Los costos indirectos asociados al sistema tributario actual son excesivos y se traducen en un incentivo al sector informal y en una reducción en la competitividad empresarial, sea esta pequeña, mediana o grande. Si examinamos América Latina desde la perspectiva de una empresa que quiere funcionar en el área latinoamericana, comprobamos que, junto al África sub-sahariana, es la región del mundo está la región del mundo donde se dificulta más el desarrollo empresarial.

Estos problemas del sistema tributario se vuelven reales a la hora de confrontarlos con el entorno empresarial resultante para crear nuevos negocios, sea grandes o pequeños, y mantenerlos en funcionamiento. Es un parámetro de primer orden, pues el crecimiento económico de un país depende de la facilidad para abrir un negocio y del bajo costo para hacerlo funcionar. Si examinamos América Latina desde la perspectiva de una empresa que quiere funcionar en el área latinoamericana, comprobamos que, junto al África sub-sahariana, es la región del mundo está la región del mundo donde se dificulta más el desarrollo empresarial.

Los informes de Doing Business elaborados para el Banco Mundial indican que quien quiera poner en marcha un negocio en América Latina durante el 2006 tendrá que realizar 11.4 diferentes trámites que consumirían en promedio 63 días, con un costo del 56.2% del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita. Podemos contrastar esta situación con la de los países desarrollados de la OCDE, donde los trámites se reducen a 6.5 en promedio, para totalizar 19.5 días con un costo de 6.8% del PIB per cápita. En otras palabras, iniciar un negocio en América Latina es dos veces más difícil que hacerlo en un país rico.

Como consecuencia, es imposible que países como Haití, Brasil y Venezuela, que requieren respectivamente 203, 152 y 116 días para abrir un negocio, puedan tener el dinamismo y el crecimiento empresarial de Hong Kong, donde el empresario solo necesita realizar 5 trámites, que le requerirán 11 horas y 3.4% del PIB per cápita.

En América Latina, muchos empresarios nunca pueden iniciar el negocio en que cifraron sus esperanzas debido a que se encuentran con trabas insuperables al hacer el intento. Otros empresarios optan por el mercado informal, forzados por estas mismas barreras infranqueables. Y, finalmente, muchos se deciden por pagos de soborno para amañar los

procedimientos. El potencial de desarrollo económico desperdiciado por los requisitos burocráticos significa recursos perdidos para salir de la pobreza. Y, en términos del Fisco, representa una disminución continua del número potenciales contribuyentes.

Si la apertura de un negocio en América Latina constituye una proeza, es mayor la hazaña de mantenerla en funcionamiento. Las barreras fiscales son parte importante de esta dificultad, según lo confirman los datos del reporte de Doing Business, auspiciado por el Banco Mundial. En este estudio comparativo se utilizó una empresa estandarizada llamada TaxpayerCo. para medir los impuestos que una empresa mediana debe pagar en un año y la carga administrativa de ese pago de impuestos en 155 países. Se evaluaron tres factores:

- Número total de impuestos pagados.
- Tiempo que toma preparar, llenar y pagar el impuesto a las empresas, el impuesto de valor agregado y las cargas de la seguridad social.
- El monto total de los impuestos pagados por los negocios, excepto las cargas laborales.

Los resultados por región fueron los siguientes:

Pago de Impuestos Empresariales por Región			
Según Doing Business			
Región o Economía	Número de Pagos	Número de horas	Total de impuestos pagables (% de las ganancias brutas)
Este asiático y región del Pacífico	28.2	249.9	31.2
Europa y Asia Central	46.9	431.5	50.2
América Latina	48.2	529.3	52.8
Medio Oriente y norte de África	27.3	241.9	35.1
OECD	16.3	197.2	45.4
Sur de Asia	25.8	331.7	35.3
África Sub-Sahariana	41.4	394.0	58.1

Datos tomados de Doing Business (<http://www.doingbusiness.org/>).

Como se puede apreciar en el cuadro, América Latina es la región que impone las cargas más pesadas, especialmente por el alto costo de cumplimiento. África sub-sahariana le sigue de cerca por sus altos impuestos. El cuadro se vuelve más preciso si detallamos la situación de América Latina país por país, como se muestra a continuación:

Pago de Impuestos Empresariales en América Latina			
Según Doing Business			
Región o Economía	Número de Pagos	Número de horas	Total de impuestos pagables (% de las ganancias brutas)
Argentina	35	580	97.9
Bolivia	41	1,080	64.0
Brasil	23	2,600	147.9
Chile	8	432	46.7
Costa Rica	41	402	54.3
Ecuador	33	600	33.9
El Salvador	65	224	32.2
Guatemala	50	260	53.4
Haití	53	..	31.7
Honduras	48	424	43.2
Jamaica	72	414	49.4
México	49	536	31.3
Nicaragua	64	240	54.3
Panamá	45	424	32.9
Paraguay	33	328	37.9
Perú	53	424	50.7
República Dominicana	85	124	57.2
Uruguay	54	300	80.2
Venezuela	68	864	48.9

Datos tomados de Doing Business (<http://www.doingbusiness.org/>).

La conclusión es que las barreras tributarias son excesivamente altas en América Latina, tanto por la cantidad de trámites como por la duración del proceso y por su elevado costo. Contrastemos estos datos con lo que algunos otros países están haciendo en distintas regiones del mundo:

Pago de Impuestos Empresariales en algunos países fuera de la región según Doing Business			
Business			
Región o Economía	Número de Pagos	Número de horas	Total de impuestos pagables (% de las ganancias brutas)
Estonia	11	104	39.5
Lituania	13	162	41.6
Singapur	16	30	19.5
Estados Unidos	9	325	21.5
Hong Kong	1	80	14.3

Datos tomados de Doing Business (<http://www.doingbusiness.org/>).

El contraste es sumamente ilustrativo. En Hong Kong se requiere solo pagar un impuesto de renta y el costo asciende al 14% de las ganancias brutas (ventas menos costos de materiales y trabajo). La declaración se llena electrónicamente una vez al año y cumplir con el trámite puede requerir 80 horas en total. En oposición, un empresario en Uruguay, Argentina y Brasil, con impuestos del 80.2%, 97.9% y 147.9% del PIB per cápita, está forzado a trabajar en la informalidad. De allí que la evasión fiscal sea la norma y sus mercados estén sumidos en la informalidad. Debemos sumar el número de pagos excesivos (e.g., 72 en Jamaica, 85 en República Dominicana) y exceso de horas para completar los procedimientos (e.g. 1,080 horas en Bolivia y 2,600 en Brasil).

La conclusión obvia es que el sistema tributario en América Latina, con su complejidad y alto costo, está generando un entorno negativo para el desarrollo empresarial y para el crecimiento económico. Esto explica la situación de marginalidad y pobreza resultante de la falta de oportunidades. En este contexto, la propuesta de incrementar las barreras tributarias con

aumentos de impuestos es sencillamente inaceptable y se requiere la apuesta por reformas tributarias creativas, como lo sería la aprobación de un sistema de un *low flat tax*.

Un *low flat tax* reduce significativamente el número de horas empleadas para llenar la declaración del impuesto sobre la renta. Una persona típica le demoraría unos 15 minutos y una empresa le puede tomar no más de una hora en completar su declaración. Con el *low flat tax* se vuelve innecesaria para las pequeñas empresas la contratación de onerosos profesionales para poder llenar la declaración lo que redundaría en mejoras en productividad y competitividad.

LA REALIDAD DE LA POLÍTICA FISCAL

Cuando examinamos la pesadilla fiscal descrita, debemos preguntarnos por el proceso que condujo a la creación de sistemas tributarios tan complejos e ineficientes. Para ello, podemos considerar los aportes de la escuela de *Public Choice*, desarrollada por el Premio Nóbel en economía en 1986, James Buchanan, que nos ha arrojado luz sobre el funcionamiento real de las políticas públicas. Autores como Vito Tanzi han mostrado el impacto de estas ideas en el análisis de la realidad de la política fiscal, así que adaptaremos sus observaciones al contexto latinoamericano para descubrir los defectos existentes en nuestro sistema tributario.

Lo que James Buchanan nos dice es que un burócrata busca su propio interés tanto como cualquier otro agente económico. Por lo tanto, es un error creer que las decisiones del gobierno se inspiran en el bien común cuando en realidad el político lo que busca es maximizar poder. Por otra parte no existe tal cosa como bien común ni interés nacional. Por ejemplo, los productores desean proteccionismo para sus bienes y los consumidores desean cero aranceles para que rinda más su poder adquisitivo. En realidad, quien habla de bien común siempre es para ocultar sus intereses de grupo.

Por eso es que las propuestas de reforma fiscal tradicionales, (con sus excepciones, exclusiones y tasas diferenciadas) siempre se encontrarán con obstáculos de presión en el Congreso. Cada partido político allí presente representa a grupos de interés específicos a quienes procura favorecer. Cualquier propuesta fiscal debe ser negociada a fin de satisfacer por lo menos a un grupo suficientemente grande de grupos de presión para ser aceptada. Cada sector exigirá trato preferencial en materia presupuestaria, procurando desplazar el peso de la carga sobre otros sectores. El número de enmiendas a cualquier proyecto de ley crece hasta desdibujar el texto original. El mismo Poder Ejecutivo será autor de muchos de los cambios al proyecto por sí mismo presentado como consecuencia de las crecientes presiones. La mayoría de enmiendas tendrá por propósito establecer exenciones, deducciones y tratos preferenciales para los grupos a los que se sienta ligado cada legislador. El texto final distará considerablemente de cualquier propuesta inicial y estará cargado de inconsistencias que minarán su eficacia fiscal.

Hemos llamado la atención sobre el papel de los grupos de presión en la fijación de cualquier política fiscal. Estos grupos organizados de interés mantienen estrechos vínculos con los partidos políticos, pues no solo aportan votos sino también generosas donaciones en el proceso de campaña, a veces reportadas y a menudo realizadas a la sombra. Estos aportes representan otros tantos compromisos para los legisladores. Asimismo, los grupos de interés invierten recursos adicionales en la forma de un cabildeo sistemático para mantener presión sobre quienes toman las decisiones políticas. Las formas de este cabildeo van desde el ámbito formal (correspondencia cruzada, informes y consultorías para dar sustento a sus posiciones, audiencias en comisiones, etc.) hasta prácticas extra-oficiales (fiestas, regalos, viajes, pagos bajo la mesa, etc.). Si es necesario, los grupos de presión financiarán campañas televisivas, convocatorias a marchas, manifestaciones callejeras de todo tipo e incluso parálisis de la producción nacional. Su objetivo es obtener un trato preferencial, a cambio del cual darán su apoyo a la reforma que ya no les afectaría, es decir, que habrá perdido su eficacia fiscal respecto al sector aludido. Al final, los sectores más débiles en poder e influencia serán los grandes perdedores en la propuesta final, mientras que se afianzan los beneficios de aquellos grupos ya poderosos. La justificación ideológica de los partidos políticos y los intereses que representan siempre será el bien común o el interés público, entendido de forma diferente por todos.

Cuando examinamos la calidad de los textos legislativos que expresan la reforma, pronto descubrimos que son de gran complejidad, que están escritos en un lenguaje difícil e incomprensible para el contribuyente y que a menudo esta normativa aprobada se neutraliza con una o varias normas legales existentes. Todo esto mina la eficiencia de los instrumentos fiscales. La situación es comprensible: la inmensa mayoría de los legisladores que dieron su visto bueno desconocen el contenido, que además les resultaría indescifrable, y se conforman con haber garantizado que el sector que defienden haya obtenido algún favor importante. La decisión final de aprobación o improbación de la reforma es delegada por los congresistas a los líderes políticos de su partido que les indican cómo votar.

El análisis empírico es usualmente sobrepasado por la voluntad política del gobierno que propone la reforma. Podríamos expresarlo en términos simples afirmando que, en la mente de muchos gobernantes, si la reforma no se ajusta a la realidad económica, peor para la economía.

Por otra parte, la complejidad, la obscuridad y la inconsistencia de la reforma fiscal con la legislación vigente sirven de aliciente para una legión de expertos tributarios (en general, abogados y contadores), quienes disfrutan de una de las industrias más florecientes en América Latina. Los expertos tributarios justificarán su labor con argumentos de “cientificidad tributaria” y apoyarán la complejidad y obscuridad de la ley. Peor aún, muchos los proponentes de políticas fiscales en América Latina son expertos tributarios que además de actuar como funcionarios públicos lucran simultánea o posteriormente con el trabajo de asesores fiscales privados, utilizando como carta de presentación su mayor conocimiento de los portillos existentes en la ley. El objetivo de la pléyade de consultores tributarios latinoamericanos es minar la eficacia de la ley para alcanzar sus objetivos recaudatorios, justamente apoyándose en las inconsistencias, obscuridades y complejidades del texto legal. El costo para los contribuyentes será alto si contratan sus servicios, pero siempre será menor a las altas tarifas que los mismos expertos tributarios aconsejan a los gobiernos latinoamericanos.

El conjunto de asimetrías resultante de este juego de intereses termina disminuyendo la base tributaria. Siendo los impuestos per se distorsionantes del sistema económico, más ineficiente se vuelve este con sus múltiples tasas, sistemas de exoneraciones y complejidad del mismo. El sistema se vuelve injusto para aquellos sobre los que no recae exoneración alguna y las tasas se vuelven tan altas que motivan el crecimiento del sector informal, la evasión, la fuga de capitales y desestimulan la inversión.

Consideramos que estas dificultades son superadas con la propuesta de un sistema de *low flat tax*. Dado que la esencia del sistema es la tasa única no hay lugar para la discriminación, no hay espacio para los privilegios, y por tanto el ajedrez de los grupos de presión nace muerto. Por su simplicidad, este sistema reduce totalmente la posibilidad de ser manipulado para satisfacer intereses sectoriales, ya que grava a todos equitativamente y los portillos para su manipulación quedan cerrados de antemano. Los objetivos están prefijados, de modo que las pretensiones de la reforma son conocidas por todos. La simplicidad del sistema facilita la realización de proyecciones económicas, sin lugar a dudas muy positivas, dados los resultados de las experiencias de naciones donde se ha puesto ya en práctica.

El sistema de *low flat tax* resulta transparente tanto para legisladores que lo discutan como para contribuyentes que deben cumplir con las exigencias fiscales. Y los únicos que podrían adversario son los abogados y contadores que más bien serán liberados de una función

improductiva para dedicarse a actividades más lucrativas en una economía que entra en pleno crecimiento gracias a la competitividad fiscal adquirida por el país con el *low flat tax*.

LA REACCIÓN DE LOS CONTRIBUYENTES

DECEPCIÓN TRIBUTARIA

La actitud de los ciudadanos frente a las políticas fiscales de los países de América Latina es similar a lo largo y ancho de la región. Los contribuyentes responden con desaprobación y desconfianza ante las exigencias del Fisco por aumentar los ingresos, a pesar de los abundantes discursos políticos, siempre sin justificación, a favor de mayor planificación central en detrimento de la libertad económica. Los contribuyentes expresan malestar y hostilidad ante la gran cantidad de impuestos, tasas diferenciadas, cánones, exoneraciones, timbres y demás cobros fiscales.

Esta actitud negativa es resultado de los frecuentes escándalos públicos por actos de corrupción, del sentimiento de abuso ante los privilegios obtenidos por la burocracia, del incumplimiento de las eternas promesas de combate a la pobreza y también del sentimiento de estar siendo víctimas de la injusticia al soportar la carga tributaria mientras otros reciben trato privilegiado en la forma de deducciones, exoneraciones y subsidios.

Si bien los gobiernos latinoamericanos insisten en afirmar que la carga tributaria es baja, la realidad es que la carga es desbordante dado que los gobiernos exceden sus funciones de Estado mínimo que maximizan el crecimiento, bienestar, desarrollo humano de la población.

El contribuyente percibe el pobre nivel de retorno de los impuestos pagados en la forma de bienes y servicios entregados por el Estado. La ausencia de seguridad ciudadana, la lentitud y altos costos de la justicia, los bajos niveles del sistema educativo, las insuficiencias del servicio de salud, los problemas de infraestructura, la pésima calidad de la atención en las oficinas de gobierno y otros hacen que los contribuyentes se sientan defraudados por el tipo de servicios estatales que están obligados a pagar. Es evidente para todos que los montos crecientes en burocracia no se expresan en beneficios observables para la comunidad.

Este fracaso en el uso de los fondos público nos reafirma la idea del *Public Choice* en el sentido de que las políticas públicas no se deben diseñar pensando en que el burócrata busca el bien común sino su propio interés. Además, la evidencia empírica demuestra claramente que

los indicadores sociales mejoran más cuanto menor es el “gasto social” e intervención del Gobierno. Por lo tanto, un gobernante inteligente y con sentido social será aquel que busque el Estado mínimo.

A todo esto se suma la decepción tributaria se apodera de los contribuyentes de América Latina. Según los resultados de la encuesta Latinómetro 2005, un 72% de los latinoamericanos no confía en el uso que el gobierno da a los impuestos. Veamos los datos:

Confianza De Los Contribuyentes Latinoamericanos Según Latinómetro 2005	
País	Porcentaje de la población que confía en el buen uso de los impuestos
Uruguay	49
Venezuela	38
Chile	37
El Salvador	29
República Dominicana	23
Argentina	21
Honduras	20
Colombia	20
Paraguay	16
México	15
Nicaragua	14
Guatemala	14
Bolivia	14
Panamá	13
Costa Rica	12
Ecuador	12
Brasil	12
Perú	10

Datos tomados del Latinómetro 2005
(<http://www.observatorioelectoral.org/documentos/data/info-latinba-2005.pdf>)

La actitud negativa del contribuyente ante el Fisco justifica ante el mismo ciudadano, sus familiares y allegados, la opción por la evasión fiscal. Esta opción se refuerza ante un gasto público que excede toda justificación y ante el panorama de unas cargas fiscales que recaen sobre unos pero no sobre otros, siendo los sectores económicamente más poderosos y políticamente bien conectados los que permanecen eximidos de las cargas tributarias, ya sea de forma legal o ilegal. En este contexto, proponer un aumento de las cargas fiscales es como “echarle gasolina al fuego”, pues aumenta el malestar, las protestas y la negativa de los ciudadanos a tributar.

ELUSIÓN Y EVASIÓN FISCAL

La intensa decepción tributaria de los contribuyentes explica la aceptación social de que goza la evasión fiscal. Los miembros de la comunidad suelen considerar la evasión como una estrategia de supervivencia legítima, a sabiendas de que muchas empresas tendrían que cerrar sus operaciones si pagaran la carga tributaria impuesta.

La evasión puede asumir una forma legal (elusión o evitación fiscal) y una forma ilegal, ambas consistentes en incumplir total o parcialmente con los impuestos requeridos. La elusión fiscal consiste en evitar el pago aprovechando vacíos en el texto de la ley, de forma que no se comete delito. Un equipo completo de asesores tributarios (abogados y contadores) está al servicio de la evitación fiscal. Los grandes evasores se amparan en la manipulación de deducciones, los gastos y rentas exentas, frecuentemente redactadas de forma ambigua e intencionada por expertos tributarios en el gobierno que luego lucrarán como asesores privados.

Las técnicas de elusión tributaria son de varios tipos. Entre otros tenemos:

- Emplear una figura jurídica para tipificar una situación jurídica diferente, aprovechando problemas de conceptualización de la ley, con el fin de tener un trato tributario más benigno. El disfrazar empresas privadas como cooperativas, asociaciones o fundaciones para conseguir un trato más favorable es un ejemplo ello. Crear sociedades anónimas ad hoc para reducir la renta personal es otro ejemplo.
- Ampararse en una exención tributaria que no había sido pensada para el caso en particular, pero que puede ser extendida gracias a ambigüedades en la ley. Los regímenes especiales constituyen una buena oportunidad para ello.
- Incluir bienes en categorías que están exentas de impuestos debido a que no fueron contemplados por la ley.

Las estrategias de elusión son frecuentes en el sector formal de la economía. Esto nos explica la ausencia de preocupación de muchas cámaras empresariales por el anuncio de reformas fiscales que aumentarían los impuestos. Asimismo, la elusión fiscal es practicada masivamente por los políticos en sus negocios privados o incluso con sus ingresos por puestos en el

gobierno. Este ejemplo refuerza la decepción tributaria de los contribuyentes, convencidos de que los impuestos son para los débiles pero no para los poderosos, lo que aumenta la legitimidad de la evasión fiscal.

La evasión ilegal es la otra alternativa para rehusar cumplir con la carga tributaria y se realiza a sabiendas de los grandes riesgos que conllevaría ser descubierto: todas las legislaciones proponen fuertes multas y penas de prisión. A menudo son efectivamente descubiertos, pero gracias a la corrupción de los funcionarios tributarios pueden salir adelante. Los evasores fiscales solo necesitan llegar a un acuerdo, que siempre será más favorable que el pago de la totalidad de la carga fiscal.

EL SECTOR INFORMAL

Hemos analizado los altos costos impositivos para los contribuyentes, la elevada cantidad de trámites y la impresionante cantidad de horas invertidas en cumplir con los requisitos fiscales. El resultado es que el monto necesario para mantenerse en la formalidad resulta por tanto sumamente alto y la alternativa de subsistencia para muchos trabajadores independientes y pequeñas empresas es la migración hacia el sector informal de la economía.

Los responsables de formular políticas fiscales en América Latina deben empezar a considerar el sector informal en la elaboración de propuestas y medidas fiscales. Si la mitad de los trabajadores latinoamericanos quedan ubicados en la informalidad, esto solo revela las profundas fallas en el diseño de las normas que permiten acceder y permanecer en la formalidad, en particular las barreras tributarias erigidas

Es usual definir la economía informal como la realización de actividades lícitas en un mercado a través de medios ilícitos, es decir, fuera de la legalidad del Estado. Cuando hablamos de actividades lícitas entendemos que son no delictivas, pero que debido a las barreras puestas por la ley y el Estado, deben ser realizadas al margen del sistema formal. Aunque los ilegales quieran trabajar legalmente, los elevados costos impuestos de mantenerse en la formalidad les imposibilitan lograrlo. Se trata del problema del coste de la legalidad, es decir, de la cantidad de tiempo e información que consume cumplir con las leyes, entre los que se destacan los interminables y complejos requisitos de la tramitología tributaria en América Latina. Además, se trata del elevado monte de impuestos, tan elevados que consumirían la ganancia. El ejemplo clásico es el que reseñamos de Brasil, donde el emprendedor tiene una carga de impuestos pagables que consumiría nada menos que el 147.9% de las ganancias brutas. Se sobreentiende lo intolerable e imposible de la situación.

En conclusión, el costo de cumplir la ley en América Latina es a menudo mucho más alto que su beneficio. De allí la fuga hacia la informalidad. Y nos encontramos con que la mayor parte de las actividades que no se registran o informan mantienen ese comportamiento debido a las elevadas tasas de impuestos. Esta práctica es usual incluso entre empresas que mantienen parte de sus operaciones en la formalidad, pues consideran imposible actuar así con la totalidad de su operación y prefieren mantener una parte a la sombra.

Según los estudios de la OIT, la tendencia en América Latina es al incremento del sector informal. En cifras globales, el empleo urbano informal creció del 42.8% en 1990 al 46.7% en el 2003, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

EVOLUCIÓN DEL EMPLEO URBANO INFORMAL EN AMÉRICA LATINA (datos de la OIT)	
Año	Tamaño del sector informal
1990	42.8
1995	46.1
2000	46.9
2002	46.5
2003	46.7

Datos tomados de OIT. Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe (http://www.oit.org.pe/porta1/documentos/texto_completo_2004.pdf).

Esto significa que entre 1990 y 2003, de cada diez nuevos empleos, seis surgieron en el sector informal. Sería necesario preguntarnos por el tipo de reformas fiscales que han impulsado este aumento de la informalidad. Pasemos al desglose del empleo urbano informal por países, que nos arroja los siguientes resultados:

TAMAÑO DEL EMPLEO URBANO INFORMAL EN AMÉRICA LATINA	
Según datos de la OIT en 2003	
País	Tamaño del sector informal
Argentina	46.5
Bolivia (2002)	66.7
Brasil	44.6
Chile	38.8
Colombia	61.4
Costa Rica	43.4
República Dominicana	48.8
Ecuador	56.5
El Salvador	54.3
Honduras	59.4
México	41.8
Nicaragua	58.0
Panamá	42.6
Paraguay	61.7
Perú	55.9
Uruguay	39.1
Venezuela	53.8

Datos tomados de OIT. Panorama Laboral 2004. América Latina y el Caribe (http://www.oit.org.pe/portal/documentos/texto_completo_2004.pdf).

Debemos enfatizar que la informalidad es una opción de supervivencia. En efecto, la informalidad es altamente costosa para todos, pero estos costos son menores a los costos de la formalidad. Por ejemplo, en Perú el 60% de la población trabaja en el sector informal pero solo producen el 30% de la producción nacional, confirmando que la informalidad por sí misma genera fuertes limitaciones a la productividad y economías a escala. Esto significa un fuerte desperdicio del potencial de crecimiento económico para los individuos y la sociedad en su conjunto.

Enumeremos a continuación algunos de los problemas sufridos por el sector informal:

- Exposición a altas penas por parte de las autoridades.
- Gastos continuos en una buena cantidad en sobornos a los funcionarios públicos (alto pero siempre será menor que el elevado costo de la formalidad).
- Una empresa informal está obligada a nunca crecer para permanecer a la sombra.
- Las personas relegadas al sector informal de la economía no pueden recibir muchos beneficios, como el acceso al crédito.
- Los negocios no pueden hacer publicidad para acceder a un mercado amplio, pues los visibilizaría ante el Fisco.
- Los informales no pueden recurrir a los tribunales para resolver sus conflictos contractuales.

Como indicamos anteriormente, a pesar de todos estos problemas la informalidad se sostiene porque es una opción de supervivencia. En sociedades que ofrecen escasas oportunidades, como América Latina, los individuos procuran sobrevivir generando su propio proyecto económico aunque para ello deban ser tratados como delincuentes por la ley y el Estado que les levantaron barreras para el acceso a la formalidad. La injusticia de la situación es patente.

Para quienes continúan con el discurso de reformas fiscales con tasas en aumento, la realidad del sector informal es un llamado a poner las barbas en remojo y reconocer lo pernicioso que sería en el contexto latinoamericano seguir con el mismo tipo de política tradicional, ineficiente, injusta y empobrecedora.

Nuevamente encontramos aquí una justificación para insistir sobre la necesidad de una reforma fiscal diferente. De allí la importancia de que en nuestra sociedad se empiece a tomar con seriedad la propuesta del sistema de *low flat tax*, que puede contribuir a reducir el sector informal de la economía y a estimular el crecimiento económico. Con ello se lograría ampliar la base tributaria y la recaudación total sin necesidad de violentar las libertades civiles.

LA CONTRARRESPUESTA GUBERNAMENTAL

Los gobiernos latinoamericanos han escuchado múltiples sugerencias sobre posibles soluciones para la creciente fuga de contribuyentes del sistema fiscal y la consecuente merma en los ingresos tributarios que la administración pretende. Usualmente su denominador común es ignorar que dicha fuga es producto de las complejidades, inequidades y altos costos del sistema tributario y se concentran en factores culturales, administrativos o represivos, es decir, en aspectos periféricos del problema que han demostrado su insuficiencia para resolverlo.

Primero, se ha sugerido que la evasión fiscal debe ser abordada como un problema de cultura, ignorando sus profundas raíces en la estructura misma del sistema tributario. El contribuyente es visto como una persona poco educada, que desconoce la importancia de los servicios estatales que se financian con sus tributos, o como una persona poco solidaria a quien hay que educar en la necesidad de ayudar a los demás, sobre todo a los más pobres, a través de la contribución fiscal. Esto ha significado despilfarros en campañas educativas inefectivas, que no han producido resultados reales en la recaudación y sí han significado cargas para la administración.

Otras propuestas más bien señalan hacia el reforzamiento de los mecanismos de control y verificación: aumentar el monto de la documentación a presentar, lo que crea problemas para el contribuyente; informatizar los datos; realizar inspecciones que representen un riesgo creciente para el evasor, etc. Estas propuestas hacen la administración mucho más onerosa para el contribuyente y terminan siendo contraproducentes, ya que incrementan el clima de antagonismo entre el Fisco y los contribuyentes pagando un alto precio por el sacrificio de las libertades civiles.

A menudo, las propuestas de fortalecer la administración tributaria más bien se refieren eufemísticamente a un incremento en su poder represivo. Estas propuestas ignoran que en América Latina gran parte de los funcionarios tributarios (en algunos países la mayoría) consiguen el grueso de sus ingresos a través de la obtención de sobornos. Paradójicamente, el aumento del poder de la administración tributaria a menudo solo implica un incremento en la corrupción de los funcionarios, ahora con instrumentos más compulsivos que les permiten elevar el monto de los sobornos solicitados.

En este enfoque de mayor represión, se promueve el efectuar operativos policiales continuos que generen una cultura de miedo tributario, se alienta la denuncia por parte de terceros, etc. Y una de las propuestas más usuales consiste en aumentar las penas por evasión. Sin embargo, la confiscación de bienes y la pena prisión no son solución, pues más bien dificultan que el evasor pueda cumplir con sus pagos, a la vez que afectan la oferta de bienes y la generación de empleo que el afectado estuviera realizando en ese momento.

En los países latinoamericanos, estas propuestas son particularmente peligrosas, puesto que existe una aplicación selectiva de las leyes. Históricamente, el eslogan de muchos políticos de la región ha sido “la ley para mis enemigos y para mis amigos la tolerancia, la permisividad y hasta la impunidad”. De este modo, nos encontramos ante el castigo y la amnistía selectivos, utilizados como armas políticas. Un opositor puede recibir todo el peso de las leyes fiscales, mientras que un allegado al oficialismo parece invisible a las autoridades tributarias y sus deudas fiscales pasan a la cuenta de incobrables.

Los conceptos de castigo y amnistía fiscales conllevan conceptualmente una injusticia permanente, puesto que se aplican selectivamente a una persona o sector, discriminando así la aplicación de la norma respecto a la generalidad. Cuando una persona es castigada como “ejemplo”, se comete una injusticia al sancionar a uno mientras se deja sin pena a los demás, pero el costo de imponer un castigo a todos los evasores para que exista trato igualitario sería demasiado elevado para que sea sostenible. Por otra parte, las amnistías tributarias de cualquier tipo también han sido consideradas como una burla y una afrenta a los contribuyentes que sí han cumplido puntualmente con el pago de sus obligaciones.

Finalmente, hay que considerar que estas medidas punitivas usualmente se refieren a las formas de evasión ilegal, por lo que se trata también de forma inequitativa a los contribuyentes que poseen suficiente dinero para pagar por asesoría tributaria para incurrir en evasión legal. La Tributación debe siempre tener en cuenta que las reformas fiscales aprobadas contienen usualmente amplios portillos legales que son fuente de trabajo abundante para expertos tributarios que ponen su mejor esfuerzo para conseguir una mayor elusión fiscal, la que nunca será penalizada pues se realiza dentro del marco legal. Y la administración tributaria debe tener conciencia que gran parte de esos expertos tributarios son o fueron funcionarios públicos de la misma administración, que aprovechan su conocimiento del sistema para lucrar trabajando en su contra.

En conclusión, el enfoque que equipara evasión fiscal y delincuencia es poco productivo y deshonesto y arroja escasas luces sobre cómo resolverlo. El gobierno necesita cambiar su enfoque y descubrir que la responsabilidad del creciente problema proviene de los formuladores de la política fiscal, que generan sistemas complejos, poco equitativos y onerosos, empujando a los contribuyentes hacia la evasión. Es este sentido, consideramos que hay que examinar alternativas más bien orientadas hacia la simplificación del sistema, una mayor equidad y unas tasas de impuestos menos opresivas, con lo que disminuirían los incentivos a la evasión. La reducción de las tasas se compensaría con la ampliación de la base, como ocurre en el sistema de *low flat tax*.

LA NECESIDAD DE UNA REFORMA FISCAL DIFERENTE

Los países latinoamericanos han realizado continuas reformas de sus sistemas fiscales. Durante la década de 1980 e inicios de la década de 1990, las reformas se realizaron para hacer frente al creciente e injustificado gasto público, así como para adecuarse a las necesidades de los programas de ajuste estructural de esa época que, erróneamente, enfatizaban la necesidad de incrementar la carga tributaria en vez de disminuir el gasto para corregir desequilibrios macroeconómicos.

Durante la década de 1990, los gobiernos latinoamericanos apostaron a realizar aumentos en el impuesto de venta, transformándolo en Impuesto de Valor Agregado, que se convirtió en la principal fuente de ingresos tributarios. Alcanzado el objetivo en la mayoría de las naciones, las miras se pusieron en aumentar las cargas sobre la renta personal y empresarial. Al final de la década de 1990 se trabajaba en justificar e imponer impuestos cada vez más difíciles de recaudar e ineficientes, a la vez que disminuía la base tributaria.

La política de aumentos continuos ha sido acompañado por las afirmaciones constantes de que la carga tributaria en América Latina es insuficiente (lo que es a todas luces falso, como demuestran los datos que aportamos), de que la deuda pública es sumamente alta (lo cual es cierto) y la de que los dineros serán destinados a los programas sociales (lo que nunca es cierto porque si se analiza con cuidado la composición del gasto). Observación importante: la política fiscal permanentemente omite la evaluación de la calidad del gasto público, de la transferencia de recursos a gremios económicos no pobres y por último se omite la discusión del cierre de instituciones que asumen un papel más allá del Estado mínimo.

Hay una buena razón para impulsar un cambio radical de las políticas tributarias, pues la presión mundial hace necesario considerar lo que ocurre en otros contextos. En particular los países del este europeo han hecho de la política fiscal un elemento de competitividad para atraer inversiones, usando el *low flat tax* como instrumento, con resultados sorprendentes. Si bien la política tributaria más competitiva es aquella en donde no hay impuestos, un *low flat tax* es una propuesta altamente competitiva si se la compara con los esquemas tradicionales de reformas tributarias consistentes en aumentos tributarios complejos que deterioran el crecimiento y la competitividad de las economías latinoamericanas.

DEFINICIÓN DEL FLAT TAX

La palabra inglesa flat significa en español "plano, llano, liso". Con el término flat tax ("impuesto plano") nos referimos **a un impuesto sobre la renta de tarifa baja y única**, la que sería igual para todos los contribuyentes sin ningún tipo de exención. Estos elementos son los que definen y determinan las bondades y ventajas del sistema.

El flat tax consiste en aplicar una tasa única del 12% de impuesto sobre la renta a todos los contribuyentes, ya sean personas físicas (asalariados) o jurídicas sin importar el tipo de actividad o ubicación geográfica. La base imponible cubriría todos los ingresos percibidos, sin permitir ninguna exención, exclusión o privilegio.

El flat tax solo permitiría la exoneración a partir de cierto nivel de ingreso (igual para personas físicas o jurídicas).

Las únicas deducciones aceptables serían los gastos ordinarios y necesarios para producir la renta.

Otra forma en que podemos caracterizar al flat tax consiste en señalar que sigue los principios de un impuesto sobre el consumo, pues individuos y empresas tributan sobre lo que toman de la economía y no sobre lo que ponen (invierten) en ella.

El flat tax también se basa en el principio de que la persuasión es un mecanismo mucho más eficaz para recaudar impuestos que el uso de la fuerza o la amenaza de su uso.

El diseño adecuado del Flat Tax consiste en la eliminación de la doble tributación y de tasar en la fuente.

El flat tax en su versión más usual consiste en una tarifa relativamente baja, de modo que eliminaría una de las principales fuentes de evasión y tentación de disminuir la renta gravable. Para enfatizar este aspecto, preferimos utilizar la expresión *low flat tax*, diferenciándonos así de posibles interpretaciones arbitrarias que quieran proponer una tarifa de 30% o más. Alvin

Rabushka también ha utilizado la expresión *competitive flat tax* para destacar la importancia de la tarifa baja para que las naciones puedan competir exitosamente en el mercado mundial.

Las características más importantes del flat tax son:

- **Simplicidad**
- **Equidad**
- **Eficiencia**

La comprensión de estas características nos permite dimensionar el alcance de la revolución fiscal causada por la propuesta del flat tax, que está transformando los sistemas fiscales del mundo y afectando positivamente el desarrollo económico de las naciones que lo adoptan. Luego examinemos estas características en detalle.

HISTORIA DEL FLAT TAX

Con la caída del muro de Berlín, en 1989, el modelo comunista en Europa Oriental colapsó y los países del antiguo bloque soviético tuvieron que realizar transformaciones sociales, políticas y económicas profundas. La dura experiencia anterior, culminada en un rotundo fracaso, les indicó que debían hacer un cambio de marcha y buscar fórmulas creativas para activar su economía y financiar sus gobiernos prácticamente en bancarrota. Es en este contexto sociohistórico que emerge la propuesta de una revolución fiscal centrada en el sistema del flat tax.

El concepto del *flat tax* aparece por primera vez en el libro *Capitalism and Freedom* escrito por Milton Friedman, quien fuera galardonado con el Premio Nóbel en economía en 1976. Luego, en 1981, y desde entonces Robert Hall y Alvin Rabushka han estado promoviendo una propuesta del *flat tax* del 19% para los EE. UU. Su libro *The Flat Tax* (<http://www.hoover.org/publications/books/flattax.html>) es un clásico sobre este tema. Por otra parte, Daniel Mitchell, de la Heritage Foundation, se ha especializado también en el tema y ha escrito múltiples ensayos al respecto.

El *flat tax* se hizo realidad por primera vez en la historia en 1994, cuando Estonia introdujo una tarifa única para la renta personal y corporativa. El impuesto era del 26%, sin establecer escalas ni deducciones. Letonia y Lituania, países vecinos, siguieron el ejemplo de Estonia. Ese mismo año Lituania aprobó un *flat tax* del 33% y el año siguiente Letonia hizo lo mismo con una tasa más baja del 25%. El éxito económico de las naciones bálticas generó pronto deseos de emulación en toda Europa Oriental. La implementación del *flat tax*, junto con otras políticas que apuntaron hacia mayor libertad económica, dispararon el crecimiento económico de estos países que llegaron a ser conocidos en poco tiempo como los “tigres bálticos”.

El *flat tax* pasó a la fama con su adopción por Rusia en el 2001 para enfrentar el problema de una amplia evasión fiscal. Rusia bajó la tarifa del impuesto personal de un máximo del 30% a un impuesto plano del 13%, iniciando así la tendencia a un *low flat tax*. Ya para el 2004, con esta reducción del impuesto máximo a la renta personal, los ingresos para el fisco por este rubro habían subido un 79.7%, proporcionando a Rusia un presupuesto relativamente

saludable, con una notable mejoría en el cumplimiento fiscal y adicionalmente fuertes incentivos para el trabajo, el ahorro y la inversión.

En el 2003, Serbia introdujo una tasa de *low flat tax* del 14% y Eslovaquia fijó en un 19% el monto de impuestos personales, corporativos y de ventas. En el 2004 se sumó Ucrania con un *low flat tax* del 13%. En el 2005, Georgia introdujo un monto todavía más bajo, del 12%, Albania estableció un *flat tax* del 23%. También, en el 2005, Montenegro adoptó un flat tax del 9%, Rumania del 16%, Albania un 23% y Bulgaria un 15%. En el 2006 Kyrgyzstan adoptó una tasa del 10%.

La revolución del Flat Tax

País	Tasa del Flat Tax	Año de adopción
Estonia	24%	1994
	20%	2007
Lituania	33%	1994
Letonia	25%	1995
Rusia	13%	2001
Serbia	14%	2003
Eslovaquia	19%	2003
Ucrania	13%	2004
Georgia	12%	2005
Albania	23%	2005
Bulgaria	15%	2005
Albania	23%	2005
Montenegro	9%	2005
Rumania	16%	2005
Kyrgyzstan	10%	2006
Fuente:		

Por otra parte, los partidos de oposición en la República Checa están proponiendo un *low flat tax* del 15%. Además, Croacia, Hungría y Grecia están considerando reformas tributarias y el gobierno de Polonia ha anunciado que implementará un *flat tax* del 18%.

El éxito del *flat tax* ha sido tan rotundo que Estonia aprobó una reducción del *flat tax* para mantenerse competitivo con los otros países y en el 2007 la tasa será del 20%. Por su parte el gobierno de Letonia quiere reducir la tasa del 25 al 15% y Lituania está en proceso de bajar su tasa del 33 a una más competitiva del 24%.

La experiencia de Europa Oriental ha demostrado que el *low flat tax* es tan bueno en la práctica como se pronosticaba en la teoría alcanzando los efectos de aumento en la recaudación señalados por la Curva de Laffer¹. La introducción del *low flat tax*, acompañado de políticas orientadas que apuestan a mayor libertad económica, ha coincidido con un impulso al crecimiento económico, en un aumento de la base tributaria, en una reducción significativa de la evasión, en un aumento importante en la recaudación fiscal, en un instrumento de competitividad (que promueve la inversión y generación de empleo) y en mayor bienestar para todos en los países que lo han adoptado.

La alta competitividad generada por los países de Europa Oriental que han adoptado el *low flat tax* ha provocado fuertes presiones en Europa Occidental. Ante el éxito de la tarifa única, en Alemania y Francia se ha hablado del “dumping fiscal” y se ha pretendido que la Unión Europea presione a una uniformidad fiscal, con tendencia al alza por supuesto. Sin embargo, ya aparecen ciertos vientos de cambio en Europa Occidental. En Holanda se ha hablado de aprobar un *flat tax*, aunque por montos elevados del 30% o más que le restarían gran parte de su efectividad. En España y Alemania los asesores gubernamentales han empezado estudios sobre la factibilidad del *flat tax*.

Estas tasas bajas presionan al resto de Europa, que ha tenido que reaccionar frente a la fuerte competencia fiscal. En Alemania, los trabajadores han aumentado voluntariamente la cantidad de horas laborales a fin de mantener a sus empleadores en el país y evitar que trasladen a la República Eslovaca sus operaciones. Austria recortó sus impuestos del 34% al 25% para poder competir con la misma Eslovaquia. En Suiza, al menos 18 de sus 24 cantones esperan recortar sus tasas de impuestos en el año 2006.

Asimismo, tenemos la conocida experiencia de Irlanda, ahora conocida como “el tigre celta”. Este país desde fines del siglo XIX y casi todo el siglo XX fue un exportador neto de población.

¹ Ver anexo #1: La Curva de Laffer.

La carencia de oportunidades generaba emigraciones en masa hacia otras regiones más favorables. Pero Irlanda decidió reducir su tasa de impuestos corporativos del 40% al 12%. Esta baja tasa impositiva atrajo a grandes empresas extranjeras que colocaron sus cuarteles generales, su manufactura y otras actividades en Irlanda. El país ahora se ha convertido en un importador neto de personas que buscan oportunidades en Irlanda.

Incluso en China el Ministro de Finanzas ha empezado a estudiar el flat tax. En Estados Unidos el panorama es más complejo. El país logró una simplificación del sistema fiscal en 1986, pero luego inició un proceso de complejificación que demoró dos décadas, lo que obliga actualmente a volver a pensar en su simplificación. Jerry Brown, demócrata, propuso la introducción del flat tax en su búsqueda de la nominación presidencial en 1992. Steve Forbes, propuso el *flat tax* como parte de su campaña por la candidatura presidencial por el partido republicano de los EE.UU. en 1996 y en el 2000. En Inglaterra, el *flat tax* ha sido considerado por los partidos Conservador y Demócrata Liberal.

Mientras Occidente continúa descubriendo los admirables resultados de un sistema de *low flat tax*, en Oriente contamos con una experiencia previa y consistente de crucial importancia. Se trata de Hong Kong, considerado según todos los indicadores económicos como el lugar donde hay mayor libertad económica en el mundo y en donde en 1950 no era más que una tierra paupérrima. A pesar de tener 6.9 millones de habitantes en una superficie de solo 1.092 km² y no contar con recursos naturales, Hong Kong tiene hoy en día una de las economías más dinámicas y prósperas del mundo, con un PIB per cápita de \$32,900, un monto muy superior a todos los países latinoamericanos.

Hong Kong confía en una política económica de libertad económica y no intervencionista. Consistentes con esta idea, establecieron en 1947 un sistema de *low flat tax*, guiados por tener una carga tributaria liviana y simple para los contribuyentes, que fuera al mismo tiempo productiva y poco costosa para el gobierno que la administra, así como lo más neutral posible y alejada de distorsiones económicas. Actualmente la tasa es de un 16% sobre ganancias corporativas y de un 15% sobre salarios (menos unas pocas deducciones). Este favorable sistema impositivo, ligado a las demás políticas de libertad económica adoptada, explica el extraordinario éxito de Hong Kong en la economía mundial.

El resultado positivo de todas estas experiencias con bajas tasas impositivas contradice la mentalidad de los formuladores latinoamericanos de políticas fiscales, siempre dispuestos a las alzas tarifarias, y fortalece nuestra defensa de un sistema de *low flat tax*.

SIMPLICIDAD Y TRANSPARENCIA DEL LOW FLAT TAX

El *low flat tax* es tan simple que el formulario de la declaración ha sido reducido al tamaño de una tarjeta postal. Esto es consecuencia de establecer una tarifa única y sin excepciones. La simplicidad del sistema permite una fácil automatización del mismo permitiendo que los contribuyentes puedan llenar la declaración en unos cuantos minutos desde la computadora de su casa u oficina sin necesidad de contratar servicios especializados. Es una fórmula accesible a todos y, en el caso de los asalariados, puede ser todavía más fácil su cumplimiento pues puede ser el propio patrono quien se encargue de llenarlo y entregarlo a la administración tributaria.

La simplicidad se traduce en ahorros significativos para el sector productivo y por ende en mejoras en la productividad. Esta simplicidad de trámites beneficia en particular a los trabajadores independientes y a las pequeñas empresas, para quienes la contabilidad formal se vuelve casi innecesaria. La simplicidad ofrece la ventaja adicional de que deja pocos incentivos para recurrir a la evasión, incentiva el cumplimiento, ampliando la base de recaudación y aumentando los ingresos del Fisco.

La simplicidad del *flat tax* también reduce los costos de la Administración Tributaria y potencia la capacidad de control, eliminando la espiral de costos crecientes que hemos observado cuando el Fisco eleva impuestos y debe aumentar considerablemente los gastos para recaudarlos.

Para admirar las ventajas de esta simplicidad, es importante contrastarla con la complejidad del sistema actual con sus extensos y complicados formularios que significan elevados gastos de los contribuyentes en contadores y otros asesores fiscales para llenarlos, así como gastos de auditorías. Un sistema complejo además, crea incentivos para buscar portillos para evadir el pago de impuestos a expensas de los demás. Asimismo, la ausencia de un sistema amigable incrementa el malestar con el gobierno y la tendencia a la evasión fiscal.

EQUIDAD DEL LOW FLAT TAX

El *low flat tax* elimina la injusticia tributaria porque establece una tasa uniforme para toda actividad económica si ningún tipo de distinción, discriminación, exoneración o privilegio. El *low flat tax* es justo y equitativo porque en el sistema actual es totalmente arbitrario la selección de las múltiples tasas, creación de distintos regímenes tributarios y privilegios que son producto del cabildeo de los poderosos grupos de presión y de la arbitrariedad política. En efecto, desde un punto de vista teórico, un esquema tributario distinto al *flat tax* no hace más que afectar más negativamente la eficiente asignación de recursos con sus consecuencias nefastas para el crecimiento y desarrollo económico.

El *low flat tax*, elimina los complejos sistemas utilizados por los gobiernos para fines extra-tributarios, en perjuicio del propio Fisco, de los contribuyentes, de la equidad y del desarrollo. En efecto, la política fiscal (con sus múltiples tasas, privilegios y regímenes) sólo ha servido para la redistribución de la riqueza en beneficio de los “buscadores de rentas”, que adquieren una situación privilegiada y terminan siendo subsidiados por el resto de la población. El resultado es un sistema injusto, producto de estas transferencias arbitrarias. Es decir, se acentúa los problemas sociales que el sistema tradicional pretendía resolver y terminan tributando los sectores que pretendían ser el objeto de las propuestas sociales de gobierno, mientras que los grupos de presión terminan enriqueciéndose por razones políticas y no por su productividad, eficiencia y satisfacción al consumidor.

Todas estas injusticias son eliminadas por el *low flat tax* con su tasa única. Ningún sector es subsidiado en perjuicio del resto de la sociedad, sino que todos son tratados equitativamente. Con un *low flat tax*, la tasa es lo suficientemente baja con el fin de que ningún sector se sienta amenazado con la carga tributaria.

Son los mismos contribuyentes quienes pronto se dan cuenta y agradecen el trato más igualitario otorgado a todos los sectores sociales, en claro contraste con las injustas discriminaciones del tradicional sistema tributario, cargado de privilegios para beneficiar a algunos. La reacción del público se expresa en forma de una confianza en el gobierno y en un cambio de actitud en los contribuyentes hacia el Fisco, con el efecto positivo de que se facilita una recaudación más elevada.

PROGRESIVIDAD DEL LOW FLAT TAX

El *low flat tax* es un impuesto progresivo, pues mantiene exento a las personas físicas y jurídicas que no llegan a obtener un determinado nivel de ingreso anual. Esta es la única excepción al *low flat tax* con el fin de brindar un tratamiento diferenciado a favor de los sectores más pobres que quedan exentos del pago del impuesto. Son los sectores de mayores ingresos los que mantienen la carga fiscal, pero de forma equitativa y justa al no existir ningún tipo de discriminación o privilegio entre ellos.

Paradójicamente, los defensores del sistema tributario tradicional, que pretenden alcanzar la equidad tributaria a través de tarifas progresivas, olvidan que éstas generan mayores injusticias en la contribución general. Los contribuyentes con altos ingresos tienen fuertes incentivos para utilizar todo tipo de trucos a fin de beneficiarse de las tasas de impuesto diferenciadas. A ello contribuyen la complejidad de la estructura tributaria tradicional y sus crecientes dificultades de control, pues esto facilita que las personas de más altos ingresos puedan evadirlos con más facilidad. El resultado final del proceso es una contribución tributaria muy desigual, en donde el peso de la carga es soportado por los asalariados y demás personas que no los pueden evadir. Y eso es regresividad real. La evidencia empírica apoya esta idea de que los sectores más ricos contribuyen más con un sistema de *low flat tax* que con un sistema distintas tasas, y llenos de huecos y privilegios.

Los defensores del *low flat tax*, por su parte, tienen claro que lo importante es "progresividad efectiva" y no la "progresividad simbólica" que han usado como bandera los sistemas de tributación tradicionales. El sistema de *low flat tax* garantiza esa progresividad efectiva al ofrecer el tramo exento a las personas que ganan menos y al reducir con fuerza las posibilidades de quebrar la renta de las personas que ganan más.

EFICIENCIA DEL LOW FLAT TAX

Por definición, todo impuesto deteriora la eficiente asignación de los recursos, generando menores tasas de crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, distintos modelos tributarios afectan más la asignación de recursos que otros. En este sentido, un *low flat tax* al aplicar una tasa única sin discriminación, sin exoneraciones ni privilegios, es un esquema tributario mucho más neutral que uno lleno de tasas y agujerado por el cabildeo de los grupos de presión.

Es imposible mejorar la competitividad, tener salarios crecientes y alcanzar el desarrollo sin una correcta asignación de recursos. Cuando pensamos en mejorar la asignación de recursos, generalmente pensamos en libre comercio, desregulación de mercados, etc. pero nunca consideramos esquemas tributarios alternativos. Los países del este europeo lo están haciendo con resultados impresionantes.

El sistema de *low flat tax* es, además, altamente eficiente porque, por un lado, reduce los costos de la administración tributaria y por el otro reduce los costos de cumplimiento con las obligaciones tributarias por parte del sector productivo o privado del país.

Un sistema de *low flat tax* que imponga la misma tasa tanto a personas físicas como jurídicas elimina la perniciosa práctica de crear sociedades anónimas para quebrar el pago de la renta personal, tan usual en América Latina. Del mismo modo, con la eliminación de tratos preferenciales, cesa otra estrategia contraproducente también usual, que consiste en recurrir a figuras jurídicas privilegiadas para disfrazar las empresas (e.g., los negocios privados encubiertos con el ropaje legal de cooperativas o asociaciones). Es decir, con el *low flat tax* son los sectores más pudientes quienes ahora efectivamente tributan.

EL LOW FLAT TAX AMPLIA LA BASE TRIBUTARIA Y MEJORA LA RECAUDACIÓN

El *low flat tax* aplica una tasa única baja para toda persona, sea física o jurídica sin ningún tipo de privilegio o exoneración. En este sentido se amplía la base tributaria que en el sistema actual se ve muy reducida por todos las exoneraciones causadas por el cabildeo de los grupos de presión. Además, la base tributaria se amplía porque:

- se disminuye considerablemente el monto de la evasión fiscal, ya que ésta pierde rentabilidad en el cálculo costo-beneficio por parte de los contribuyentes.
- se logra una importante reducción del sector informal al eliminar las barreras tributarias para la formalización.
- Se fomenta la llegada de inversiones extranjeras dada la alta competitividad fiscal que obtiene el país que adopta este sistema, con el correspondiente aumento en el número de contribuyentes (tanto nuevos asalariados como empresas).
- Pierde sentido la fuga de capitales pues se vuelve rentable mantenerlos colocados dentro del país.
- Se atraen nuevas inversiones nacionales como consecuencia de la ventaja competitiva tributaria.

La pregunta fundamental aquí es si la ampliación de la base tributaria, la reducción en la evasión y las mejoras en la recaudación más que compensa las reducciones en la tasa. La respuesta a esta pregunta es empírica y la evidencia favorece la propuesta del *low flat tax*.

EL LOW FLAT TAX COMO INCENTIVO A LAS INVERSIONES

La propuesta de *low flat tax* se vuelve un fuerte incentivo para la formación de capital en sí mismo desde su formulación por dos razones:

- por la tasa baja del impuesto
- porque se permite deducir en el primer año TODA inversión realizada.

Todos admitimos que a mayores costos, menor es la rentabilidad, menor es la inversión. Los impuestos son un costo y entre más altos sean los impuestos menores son las tasas de inversión, de generación de empleo, de crecimiento y de desarrollo humano.

El sistema tributario vigente, con sus altas tasas de impuestos, obstaculiza la formación de capital. Esto ha obligado a que los gobiernos adopten un conjunto cada vez más complicado de deducciones e incentivos para promover la formación de capital. Como vimos anteriormente, estas deducciones, regímenes y tasas diferenciadas no hacen más que agravar y deteriorar la competitividad porque distorsionan, aún más, la eficiente asignación de recursos. Como resultado, los posibles inversores empiezan a orientarse más por la consideración de los incentivos fiscales que por la rentabilidad y el aporte a la economía que pueda dar su inversión.

La situación empeora si consideramos la doble imposición. Por ejemplo, el inversionista primero debe pagar impuesto de la renta sobre las ganancias de la empresa y luego vuelve a ser penalizado con el impuesto de la renta personal, de modo que el sistema termina siendo realmente confiscatorio.

Una alternativa que han encontrado los inversores es colocar sus capitales en el extranjero. Las altas tasas impositivas en la región han hecho que toda América Latina sufra con la fuga de capitales, que emigran a lugares con mejor trato fiscal y mejores condiciones para la inversión. En vez de corregir la deficiencia que genera esta fuga, las autoridades han enfrentado el problema con propuestas costosas e ineficientes, como la renta mundial.

En el sistema de *low flat tax* se permite deducir la totalidad de las inversiones como gasto en el primer año en que se realizan. Este enfoque disuelve de golpe la disputa por establecer qué cosas deben ser consideradas como gasto o inversión, lo que hasta ahora ha sido una fuente continua de roces entre contribuyentes y gobierno. La simplificación contable es importante, ya

que, por ejemplo, los complejos sistemas de depreciación desaparecen completamente. Esto es un incentivo a la reinversión, atracción de inversión extranjera y a la formación de capital sin distinciones discriminatorias odiosas, injustas e ineficientes.

Insistimos en la idea de que el *low flat tax* es un impuesto al consumo, es decir, a lo que las personas quitan a la economía, pero no a lo que las personas ponen en ella y es por esto que se permite la deducción de toda inversión en el año en que se realiza. Y esta inversión significa crecimiento económico y empleos que benefician al conjunto de la sociedad y en mayor recaudación en el futuro cercano.

Un *low flat tax*, como hemos propuesto, elimina la permanente tentación de colocar los capitales en el extranjero y más bien es esperable una repatriación, haciendo innecesaria y ridícula toda propuesta de renta mundial. Esto confirma lo que hemos indicado acerca de la competitividad fiscal que se gana con el *low flat tax*.

Una nota importante a la hora de implantar el sistema de *low flat tax* propuesto. Con el *low flat tax*, el costo total del activo se deduce el primer año, lo que resulta mucho mejor que un sistema de depreciación a varios años plazo. Sin embargo, los legisladores deben incorporar en el proyecto de *low flat tax* las normas correspondientes para reconocer la depreciación de activos pendientes de las empresas que ya están operando, a fin de no causarles un perjuicio accidentalmente.

EL LOW FLAT TAX Y LA TRANSPARENCIA POLÍTICA

En el contexto latinoamericano, uno de los mayores méritos del *low flat tax* es que representa una ganancia neta en transparencia política, tan necesaria en la región.

Por una parte, los impuestos dejan de ser una herramienta para premiar y castigar políticas y actividades no deseables para los políticos de turno. Se combate el favoritismo político, al acabarse con las deducciones, exenciones y demás privilegios para sectores específicos que cuentan con fuertes conexiones políticas. La administración tributaria deja de ser un instrumento dócil del político de turno para perseguir y castigar a sus enemigos o para acabar con la competencia mediante cargas fiscales insoportables. Ya la decisión sobre quiénes son ganadores o perdedores en el proceso económico deja de estar determinada por las políticas fiscales arbitrarias y caprichosas. Con un *low flat tax* se traslada el poder de decisión, pues sin distorsiones fiscales, serán más los consumidores (conocidos de forma abstracta como mercado) quienes decidan con su voto económico si el empresario está realmente ofreciendo el bien o servicio que la sociedad necesita.

Hay ganancias adicionales en transparencia política cuando este sistema fiscal contribuye a disminuir la corrupción política, frecuentemente estimulada por actividades poco transparentes de lobby o al financiamiento oscuro de campañas, surgido ya como forma de pago por protección o como compra de favores políticos.

Por otra parte, mejora el clima político, pues se eliminan muchas de las fuentes de conflicto entre los contribuyentes y el gobierno. En América Latina, esto significa contrarrestar la tendencia creciente a pretender un Estado fiscalmente represivo y promover una actitud conciliatoria entre la administración y los ciudadanos. Con un sistema tan simple y tan accesible, se acaba con muchas de las violaciones a la libertad y la privacidad que se han justificado en nombre de las políticas fiscales, lo que significa beneficios netos para la transparencia política y la seguridad de los ciudadanos.

En una sociedad democrática, un asesino en serie tiene más derechos y garantías civiles que un evasor tributario por cuanto el primero es inocente hasta que se demuestre lo contrario. No es sano para la estabilidad política ni para la protección de las libertades individuales que en un evasor tributario sea culpable hasta que se demuestre lo contrario; peor aún cuando el

gobierno es juez y parte del proceso. No es suprimiendo las libertades civiles y democráticas como vamos a mejorar la situación fiscal sino con reformas tributarias que sean compatibles con la contribución voluntaria del sector productivo o privado del país.

Podemos contrastar estos óptimos resultados con las reformas fiscales tradicionales, que consisten indefectiblemente en la propuesta de aumentar los impuestos y complejificar de paso el sistema tributario. Usualmente estas propuestas tienen un alto costo en su aplicación y logran incrementos mucho menores en la recaudación que el *low flat tax*. De entrada, estas reformas fiscales implican enormes gastos de cabildeo para influir sobre el listado de sectores afectados, así como sobre el tipo de exenciones y deducciones posibles. Luego, aparecen los altos costos de adopción, ya que llevan modificaciones fuertes al sistema impositivo por su aumento en complejidad. Los costos de la administración tributaria aumentan, tanto porque la pesada tramitología impuesta para atrapar a los contribuyentes cada vez más remisos como porque se deben aumentar los controles de la recaudación ante la evasión desatada por las altas tarifas. Los ciudadanos incurren en fuertes gastos de contabilidad, asesoría fiscal y otros para procurar disminuir en lo posible la tarifa que se les impondría.

Estos altos costos están ligados a aumentos poco intensos en la recaudación cuando se les compara con los obtenidos por el modelo alternativo del *low flat tax*. La primera razón de ello es la multitud de exenciones y deducciones incorporadas en las reformas que aumenta impuestos. Es de predecir que cuando las tarifas propuestas sean altas, los grupos poderosos encontrarán alta rentabilidad en dedicar recursos para hacer presión y cabildeo sobre los políticos. Al obtener un trato privilegiado, estos grupos con altos niveles de riqueza aportan poco o nada al Fisco, desviando la carga fiscal hacia otros sectores menos pudientes. En consecuencia, se quiebran las expectativas de recaudación inicial.

Por otra parte, los sectores económicamente privilegiados también pretenden tomar provecho de las tasas diferenciales en el sistema de tarifas progresivas y pueden pagar expertos fiscales para que les ayuden a presentar declaraciones que los ubiquen en un rango inferior de contribución. Esto merma el poder recaudatorio de la reforma considerablemente. Pero ocurre lo mismo en el otro extremo de la escala social, pues trabajadores independientes y pequeños empresarios pueden encontrar que las altas tarifas propuestas se convierten en una barrera

fiscal de ingreso al mercado formal, lo que les hace optar por mantenerse en la informalidad con todos los perjuicios que ello significa.

El aumento en las tarifas impositiva genera un efecto en cadena que deteriora el poder recaudatorio del Fisco. En efecto, al aumentar las tarifas se incrementan las distorsiones en la asignación de recursos y la economía pierde eficacia, lo que afecta negativamente la recaudación. De allí que se prefiera colocar los capitales en el extranjero, situación provocada por el mismo Fisco que se queja de la misma. La administración fiscal debería reducir los impuestos para conseguir la repatriación de capitales, pero reacciona acentuando el problema al proponer soluciones tales como el impuesto a la renta mundial, nueva complicación del sistema contributivo que debe invertir sumas considerables para obtener pocos retornos efectivos a cambio. Economías como las de América Latina difícilmente pueden hacer los extraordinarios gastos requeridos para tener un control mundial que les permita rastrear y controlar la renta de los contribuyentes en distintos países.

Las reformas que pretenden altas tarifas fiscales hacen más difícil competir en el exterior para el país que las adopta. Los medios electrónicos, las facilidades de transporte y la globalización de servicios han aumentado la facilidad para el traslado de capitales, de modo que cualquier nación debe considerar las ventajas fiscales ofrecidas por otros países antes de fijar sus propias tarifas. Por ejemplo, América Latina debe considerarse compitiendo directamente con Europa del Este en su capacidad de atracción de inversión, por lo que debe por lo menos alcanzar la misma competitividad fiscal que han alcanzado los países que ya han adoptado el *low flat tax*.

Una confrontación entre la revolución fiscal del *low flat tax* y las propuestas de reforma fiscal consistentes en aumentos de las tarifas impositivas demuestra la superioridad del *low flat tax* en términos de eficiencia para cumplir los objetivos recaudatorios del Fisco, a la vez que se fortalece la economía nacional que luego podrá aportar todavía más, en un proceso de retroalimentación positiva.

Cuando observamos la política tradicional en América Latina, nos encontramos con la paradójica situación de hacer que los gobiernos prefieran tener tasas altas que no se cobran antes que tasas bajas que aumentan la recaudación. Sin embargo, es imposible mantener esta

política cuando otros países están bajando sus tasas de impuestos, originando una fuerte presión competitiva sobre los demás.

Los latinoamericanos no podemos evadir ni pretender que esta tendencia a las tasas bajas no existe. Cuando apostamos a reformas fiscales que pretenden aumentar impuestos, estamos poniendo en riesgo nuestras posibilidades de crecimiento, pues con la pérdida de competitividad fiscal se da la pérdida de oportunidades. Si un país eleva los impuestos, los efectos contraproducentes son múltiples: fuga de capitales, inversiones y hasta de trabajadores hacia los países con tasas impositivas son menores.

Aunque son abundantes los beneficios, conviene recordar que el *low flat tax* es una reforma necesaria pero no suficiente y debe ser acompañada de otras transformaciones a las que puede potenciar para generar mayor bienestar para las personas. Proponemos que esta agenda complementaria incluya medidas como la indispensable reducción del Gobierno a sus funciones (lo que mal llamamos “Estado mínimo” cuando en realidad debe ser “Estado máximo”), un sistema legal y judicial transparente y eficiente, la libre elección de moneda, la desregulación y el libre comercio, entre otros. Sin embargo, ésta es materia de otro debate que podrá realizarse en su momento oportuno y en ninguna forma debe ser confundido con la necesaria e impostergable reforma tributaria.

EL CÁLCULO DEL LOW FLAT TAX

Como indicamos anteriormente, el formulario para reportar el *low flat tax* cabe en una tarjeta postal. Esta simplicidad visual va acompañada de la simplicidad para completar el formulario, pues se requieren muy pocos cálculos elementales. Esto contrasta con el complejo sistema de contabilidad necesario para llenar los formularios actuales.

Aunque existe un formulario diferente para las empresas y las personas físicas, el sistema está integrado. La empresa paga impuestos sobre todo el ingreso generado excepto el ingreso pagado a los trabajadores, quienes a su vez pagarán sobre lo que ellos mismos reciben. Por eso Rabushka ha afirmado que se trata de un sistema hermético, que cubre todas las situaciones. Mejor aún, los impuestos para todo tipo de ingresos son iguales.

El modelo sugerido para la base de aplicación del *low flat tax* para las empresas es el siguiente:

Fórmula de cálculo del low flat tax para las empresas

Ingreso total proveniente de la venta de bienes y servicios

Menos

Los insumos de otras empresas

Menos

Los salarios y pensiones pagados a los trabajadores

Menos

Las compras de planta y equipo

El cuadro nos permite poner en evidencia que el *low flat tax* es un impuesto sobre el consumo: no se cobra sobre lo que se pone en la economía sino sobre lo que se quita. En efecto, el público gasta su dinero o lo invierte; el consumo es el resultado de restar ingresos menos inversión y eso es justamente lo que se está tasando aquí. En consecuencia, las inversiones empresariales son estimuladas, ya que el dinero que se destine a extender operaciones y a generar empleos es lo que puede ser deducido. Esto explica el gran impacto positivo del *low flat tax* sobre el desarrollo económico de cualquier país.

El impuesto a las empresas abarca todos aquellos ingresos que no estén reportados como salarios, pensiones o beneficios de jubilación. De este modo, abarca todo lo que sea posible dentro de la actividad de negocios, sin deducciones por pagos de interés, dividendos u otros pagos hechos a los propietarios del negocio. El impuesto cubre ingreso por uso de plantas y equipos, derechos de autor y patentes, apartamentos y bienes inmuebles, etc. Todos los ingresos quedan sometidos a tributación, simplificando y fortaleciendo el proceso de recaudación.

La baja tasa del impuesto aplica a todos los tipos de ingresos, sin hacer discriminaciones injustas. Queda en evidencia que con el *low flat tax* se eliminan las deducciones y exenciones injustas que favorecen a unos sectores a favor de otros. Y se elimina la práctica de manipular los procesos contables para conseguir las mayores deducciones y reportar al mismo tiempo los menores ingresos posibles. Mayor equidad a la vez significa mayor recaudación, porque la ampliación de la base compensa la disminución de la tasa, mientras se está estimulando simultáneamente la economía.

Respecto al cálculo del *low flat tax* para salarios, tenemos una fórmula equivalente:

<p style="text-align: center;">Fórmula de cálculo del low flat tax para salarios</p> <p style="text-align: center;">Ingreso total por salarios, pensiones y beneficios de jubilación</p> <p style="text-align: center;">Menos</p> <p style="text-align: center;">Deducción personal</p>
--

Esta fórmula es suficiente y debe ser entendida considerando que es parte del sistema junto con la fórmula del impuesto a las empresas. El impuesto a los salarios se define de una forma estrecha, para imponer tributo sobre los ingresos de los empleados y pensionados. La consideración básica es que el resto de ingresos personales, tales como dividendos, intereses, renta y demás no están incluidos porque ya se encuentran cubiertos por el cálculo del ingreso de las empresas. Este es un punto central en el modelo del *low flat tax*.

En este contexto podemos destacar que la propuesta de flat tax, tal y como fue formulada Rabushka, se orienta a cobrar los impuestos tan cerca como sea posible a la fuente. En el sistema tributario vigente, hay algunos tipos de ingresos que nunca son tasados, mientras que otros lo son dos veces, como ocurre con los dividendos y las ganancias de capital, que entran tanto en el cálculo del impuesto para las empresas y luego se vuelven a calcular en el pago de impuestos del contribuyente que es socio de la misma empresa. Con el sistema de *low flat tax* se gana en equidad, ya que se elimina la duplicidad en el cobro de impuestos personales y corporativos.

El impuesto a los salarios será pagado por empleados de empresas, quienes usualmente no tendrán que ver directamente con el pago del impuesto de empresas. Sin embargo, las personas que trabajen de forma independiente tendrán que llenar la fórmula de impuesto para las empresas.

Por otra parte, al plantear esta fórmula debemos destacar que el impuesto a los salarios propuesto es progresivo, pues se incluye un monto exento para que los más pobres no paguen impuestos y sí lo hagan las personas con mayores recursos. Este monto, por supuesto, debe ajustarse al costo de vida en fechas posteriores, ya sea indexándolo o utilizando algún otro tipo de fórmula de ajuste automático.

Recurriendo a las fórmulas de cálculo de *low flat tax* enunciadas anteriormente, podemos ofrecer el formato de los formularios para la recaudación del impuesto, tal y como aparecen a continuación:

Formulario para salarios

Línea		
1	Salarios, pensiones y beneficios de jubilación	
2	Deducción personal de \$.....	
3	Ingreso total (línea 1 menos 2 de ser positivo; en otro caso, anotar cero)	
4	Impuesto de.....%	
5	Impuesto retenido por el patrono	
6	Impuesto adeudado (si el monto de la línea 4 es mayor que el de la línea 5)	
7	Impuesto sobrepagado (si el monto de la línea 5 es mayor que el de la línea 4)	

Formulario para empresas

Línea		
1	Ingreso producto de ventas	
2	Deducciones permitidas por costos de producción a) Compra de bienes, servicios y materiales..... b) Salarios y pensiones..... c) Compra de equipo de capital, estructuras y tierra.... TOTAL....	
3	Ingreso neta (línea 1-2)	
4	Impuesto de.....%	
5	Adelanto de pérdidas del año pasado	
6	Impuesto adelantado (si el monto de la línea 5 es mayor que el de la línea 6)	
7	Adelanto de pérdidas (si el monto de la línea 6 es mayor que el de la línea 5)	

El formulario para las empresas nos hace observar algunos cambios importantes sobre el sistema actual. De acuerdo con el principio de recaudar los impuestos tan cerca como sea posible de la fuente de ingresos, se elimina la deducción por intereses pagados por las empresas, que ahora serán quienes lo paguen en vez de esperar a que lo hagan los individuos con su declaración.

Se elimina el complicado mecanismo de depreciación existente, frecuentemente utilizado de forma sumamente arbitraria o a conveniencia. En su lugar, se propone que se contabilice el 100% del valor del activo en el primer año como gasto de inversión a ser deducido. Esta simplificación vuelve más fácil y transparente el proceso fiscal.

Los beneficios laborales se han convertido en un mecanismo fiscal más que en una forma económicamente eficiente de pagar a los trabajadores, pues se viene pretendiendo evitar el pago de los correspondientes impuestos por parte de los trabajadores y deducirlos de la contribución de la empresa. El *low flat tax* actúa como un sistema de impuestos neutral, lo que significa que iguala el impuesto sobre beneficios laborales y pago en efectivo; esto conducirá a que los trabajadores preferirán decidir por sí mismos en qué desean invertir en materia de seguros, parqueo y otros que se les han venido entregando como incentivos sin poder de decisión sobre ellos.

Deseamos destacar la transformación en el tratamiento de empresas y sectores económicos emergentes. En lugar de recibir incentivos y subsidios del resto de la población, las empresas que inician pueden reportar una carga negativa de impuestos dada su fuerte inversión, los que además serían trasladables al momento en que la empresa tenga ingresos que puedan ser adecuadamente cargados con impuestos.

Resaltamos la simplicidad y eficiencia de las fórmulas y los formularios para el cálculo del *low flat tax*, que pueden ser fácilmente completados en un tiempo sumamente corto, de minutos, incluso por empresas de gran tamaño.

ÉXITO DEL LOW FLAT TAX

Para establecer el éxito del *low flat tax* vamos a referirnos a la experiencia de Rusia, puesto que fue la primera nación que aprobó un flat tax con tasa baja y sobre el que tenemos más datos disponibles por un período suficiente de tiempo. Asimismo, ha sido la experiencia de Rusia la que ha dado al *low flat tax* la publicidad necesaria para que fuera asumido por otras naciones en fechas mucho más recientes.

El cumplimiento tributario había sido un fuerte problema para la Federación Rusa durante una década completa. El sistema ruso se basaba en una escala de tres niveles, con una tasa máxima de 30% sobre ingresos personales que excedieran los \$5.000.

En julio del 2000, el gobierno ruso aprobó un *low flat tax* del 13% sobre los ingresos personales, para ser efectivo a partir del 1º de enero del 2001.

Los datos del 2001 revelan que el crecimiento en la tributación en términos nominales fue de 46%. Descontando el 18% de inflación del rublo durante ese mismo año, el incremento real de los ingresos fiscales fue de un 28%. El crecimiento económico en el 2001 fue de un 5.3%, una cifra menor que la marca de 8.3% del 2000, así que el crecimiento de la recaudación solo puede ser atribuida al *low flat tax* y no al crecimiento económico. Las razones eran la simplicidad del sistema y la eficiencia en su administración.

Los datos del 2002 siguieron mostrando el poder recaudatorio del *low flat tax*, pues continuó el crecimiento de los ingresos fiscales por impuestos personales. El aumento en la recaudación por ese concepto fue de un 39.8% en términos nominales. Restando la inflación de 15.8% del rublo en el mismo año, el crecimiento total de los ingresos fiscales por impuestos personales fue de un 20.7%. El crecimiento económico ese año fue de un 4.3%, ligeramente menor al 5.0% del año 2001, lo que indica que el crecimiento en los ingresos fue exclusivamente producto de la reforma.

También creció el papel del impuesto personal en la estructura global de la recaudación. El impuesto a los ingresos personales representaba un 12.1% de los ingresos fiscales en el 2000, un 12.7% en el 2001 y un 15.3% en el 2003.

Estos progresos estimularon a que Rusia bajara sus impuestos corporativos, cuya tasa bajó del 35% a un 24% a partir del 2002.

En el 2003 continuó la tendencia al aumento recaudatorio. El impuesto a la renta personal aumentó un 27.2% respecto al año anterior en términos nominales. Descontando la inflación del rublo, los ingresos aumentaron en términos reales un 15.7% y pasaron a representar un 17% de los ingresos fiscales totales, de modo que se colocó como tercera fuente de ingresos fiscales, después del impuesto a la renta corporativa y al valor agregado. El crecimiento del PIB en el 2003 fue de un 7.3%.

Para el 2004, los ingresos por el impuesto a la renta personal se incrementaron un 26.1% en términos nominales. La inflación de ese año fue de un 11.7%, lo que significa que el aumento en términos reales fue del 14.4%. Los ingresos por impuesto a la renta personal pasaron a representar un 24.7% de los ingresos fiscales totales.

Veamos los resultados positivos del *low flat tax* en el siguiente cuadro resumen:

EL IMPACTO DEL LOW FLAT TAX EN RUSIA			
Año	Aumento en la recaudación por impuesto a la renta personal	Aporte del impuesto a la renta personal al total de ingresos fiscales	Crecimiento del PIB
2001	28%	12.1%	5.3
2002	20.7%	12.7%	4.3
2003	15.7%	17%	7.3
2004	14.4%	24.7%	7.1

En conclusión, los ingresos tributarios por concepto del impuesto de la renta personal crecieron un 105.6% en términos reales en los cuatro años desde que se aprobara un *low flat tax* por un 13%.

Este panorama tan positivo puede cambiar. El fuerte estímulo fiscal logrado gracias al sistema de *low flat tax* ha estado acompañado por un aumento sustancial en el gasto del gobierno, con inversiones estatales sumamente ineficientes. Y a pesar de los atractivos para la inversión que

el *low flat tax* genera, las acciones arbitrarias del gobierno ruso en tiempos recientes han estado enturbiando el ambiente empresarial (el caso Yukos, entre otros), lo que ha amenazado el crecimiento ruso. Se escuchan voces solicitando el fortalecimiento de los derechos de propiedad en Rusia. El Kremlin pretende responder disminuyendo las facultades arbitrarias de la administración fiscal.

CONCLUSIÓN

Los países de Europa salidos del desastroso sistema socialista tuvieron que buscar soluciones creativas y eficientes para mejorar su entorno económico y al mismo tiempo resolver sus graves problemas fiscales. Encontraron en el flat tax una respuesta adecuada para lograr ambos objetivos. No resulta sorprendente que estas medidas amigables con los contribuyentes y el desarrollo empresarial hayan colocado a Europa Central y del Este esté posicionada, junto a China, como la región con mayor inversión extranjera directa en relación con su producto, duplicando en el 2004 el nivel de recepción de América Latina, lo que les convierte en nuestros competidores directos.

América Latina puede continuar con política fiscales tradicionales, que imponen altos costos de cumplimiento a los contribuyentes, premian a los grupos de interés, penalizan la producción y el crecimiento económicos y generan pérdida de competitividad. La otra opción es sumarse a la revolución fiscal que recorre el mundo y establecer sistemas de low flat tax.

Hemos comprobado que la propuesta del low flat tax cumple con los objetivos de la buena reforma que queremos para América Latina. Este sistema nos permite: 1) aumentar la capacidad de financiar el gasto público, 2) lograr una distribución más equitativa de la carga tributaria, 3) obtener competitividad fiscal y 4) crear un contexto tributario favorable al crecimiento económico. Simultáneamente, el low flat tax disminuye las barreras que impiden que millones de latinoamericanos ingresen al sistema formal de la economía, con lo que se logra el despertar de un gigantesco capital subutilizado en la región. Y se fortalece la transparencia política al eliminar las innumerables distorsiones que sufren las políticas fiscales.

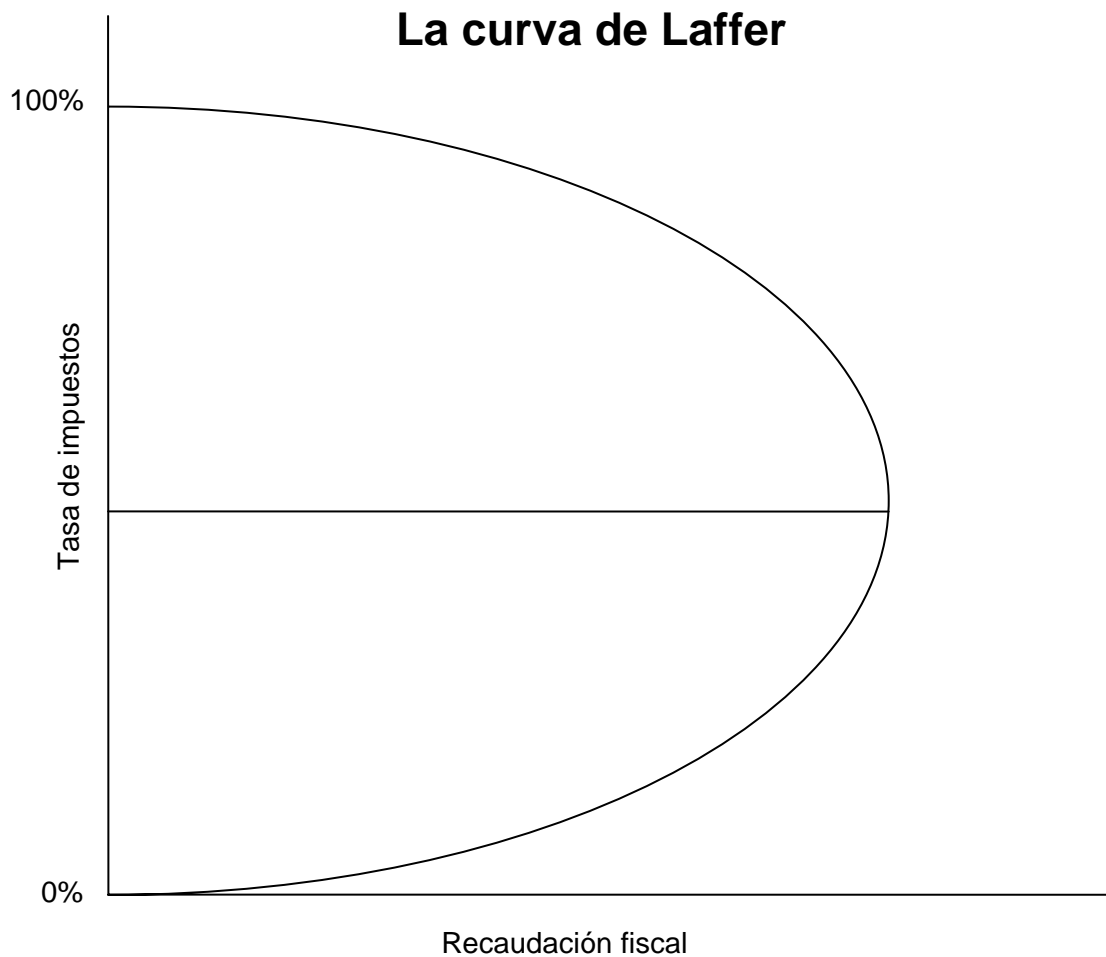
Estos méritos nos hacen proponer el low flat tax para América Latina. Por supuesto que hay un defecto subsiste. Con el low flat tax no evitamos que los impuestos sean una carga para los ciudadanos y para la economía, pero conseguimos que se colecten de forma más llevadera y aceptable, menos injusta y perjudicial. Lo consideramos, por tanto, una paso en la dirección correcta, hacia la construcción de una sociedad más libre, es decir, más humana, más digna, más justa y más próspera.

Anexo #1

LA CURVA DE LAFFER

Como indicábamos, existe una teoría que explica una parte del éxito de las reformas tributarias que se han caracterizado bien sea a reducir las tasas, como la que se está realizando a través del sistema de *low flat tax*. Se trata del modelo de la Curva de Laffer. Se cuenta que en 1974, en el curso de una cena en un restaurante en Washington, Arthur Laffer, economista graduado de Yale y Standford, trataba de convencer a Dick Cheney, entonces jefe de gabinete de la Casa Blanca, sobre la conveniencia de que la Administración Ford redujera los impuestos. Para que Cheney comprendiera la justificación de esta propuesta, Laffer tomó una servilleta y dibujó su famosa Curva. Luego Laffer fue protagonista de la realización de su propuesta en 1978, cuando el entonces gobernador Ronald Reagan aplicó con éxito la reducción de impuestos. Y la Curva de Laffer serviría de fundamento a las reformas económicas que el mismo Reagan realizara durante sus ocho años de Presidencia, cuando contó con la participación de Laffer como miembro de su Junta de Consejeros de Políticas Económicas.

La idea de Laffer es muy sencilla pero con grandes implicaciones sobre la política fiscal. Laffer recalca que existen al menos dos tasas impositivas para las cuales la recaudación es cero. Un impuesto de 0% no produciría ninguna contribución al Fisco, pero tampoco si el impuesto es del 100% porque nadie trabajaría para darle todo al Gobierno. Con una tasa del 100%, se acabaría con los incentivos para que los empresarios produzcan. Entre estos extremos del 0% y del 100%, existe una curva que se puede dibujar en forma elíptica, que tendría un punto máximo indicando la tasa óptima para alcanzar mayor recaudación. Cuando el Fisco pide una tasa mayor que ese óptimo, la recaudación disminuye en vez de aumentar. Se cobra más, pero se recibe menos. Al parecer, la evidencia empírica parece concluir que a partir de tasas muy bajas el efecto es contraproducente sobre la recaudación.



Esto se aplica también a actividades específicas. Si un país aplica altas tasas de impuesto a la importación de computadoras, se importarán pocas o se las traerá al país de forma ilegal. En ambos casos, la recaudación será cercana a cero. Pero si se reducen los impuestos a estas máquinas, la cantidad de computadoras importadas aumentará y con ello también se incrementará la recaudación de los impuestos correspondientes. La enseñanza que queda es que si las tasas de impuestos son altas, el gobierno que desee recaudar más deberá bajar dichas tasas.

Un ejemplo de ello ocurrió en Costa Rica bajo la Administración Calderón en donde tuvieron que aplicar la apertura unilateral como consecuencia de la aprobación, durante la primera Administración Arias, del Programa de Ajuste Estructural. Con la reducción arancelaria unilateral se temió que mermaría la recaudación de impuestos aduaneros y cual fue la sorpresa de que tal recaudación aumentó.

Analizando el ámbito mundial, encontramos que la mayoría de los países tienen una tasa de recaudación fijada por encima del óptimo, lo que significa que si los gobiernos quieren recaudar más deben, paradójicamente, reducir sus impuestos.

La Curva de Laffer es una guía para realizar reformas con el fin de mejorar la recaudación fiscal, pero además está ligada a una serie de factores que tienen que ver con el crecimiento económico del país donde se aplican. Laffer habló del axioma económico conocido como “Ley de rentabilidad marginal decreciente”, que nos indica cómo las utilidades de las empresas decaen cuando su producción alcanza ciertos límites. Cuando las empresas se acercan a estos límites, prefieren trabajar menos, lo que significa producir menos y por tanto obtener ingresos menores. Como disminuyen los ingresos, el Fisco recibirá entonces menos impuestos. Laffer concluye de este análisis que la forma de conseguir que la economía produzca más (lo que aumentaría la recaudación) consiste en reducir las tasas por impuesto de la renta.

La historia confirma la propuesta de Laffer. La observación de la política fiscal en distintos países que países con menores tasas de impuestos tienen tasas de crecimiento más altas, atraen más inversiones. Todo esto genera más empleo, más riqueza, más bienestar y más recaudación. Con menores impuestos todos ganan: Los empresarios compiten mejor e invierten más, los consumidores ven que su ingreso real es más alto y los gobiernos recaudan más.

Tomemos como ejemplo el “milagro económico alemán”. Tras la Segunda Guerra Mundial, Alemania Occidental estaba destrozada. En 1948, el Ministro de Finanzas Ludwig Erhard toma la decisión de recortar las tasas de impuestos sobre la renta y acabar con la gran mayoría de las regulaciones sobre el comercio. El éxito de las políticas de Erhard fue rotundo y colocaron a Alemania en el mapa como potencia económica en un lapso de tiempo asombroso.

Cruzando al otro lado del Océano, Laffer tenía dos antecedentes históricos de importancia que podía citar en los Estados Unidos del siglo XX. El primero fue la acción de los presidentes Harding y Coolidge, quienes realizaron una reducción de la tasa del impuesto de la renta de un 73% en 1921 al 25% en 1925. Los opositores pronosticaron el caos fiscal, pero los hechos los desmintieron: para 1928 se había duplicado la recaudación fiscal y la economía se mantenía creciendo a un ritmo del 6% anual en promedio. En 1921, cuando la tasa era del 73%, el aporte del sector más rico de la población era de un 44%; con la reducción de tasas de Harding-Coolidge, el sector más rico pasó a aportar un 78% de las recaudaciones en 1925, contradiciendo así las predicciones de quienes sostenían que serían los ricos quienes pagarían menos.

El segundo ejemplo histórico que hubiera podido citar Laffer fue el recorte de impuestos bajo la Administración Kennedy, cuando las tasas máximas de impuestos se redujeron de un 91% a un 70%. Nuevamente los opositores a las reformas pronosticaron un caos fiscal, pero la realidad fue la opuesta, pues la recaudación subió más del 50% entre 1963 y 1968. También en este caso aumentó el aporte fiscal del sector más rico de la población.

Pronto se le presentaría la oportunidad a Laffer para ver materializadas sus ideas en la historia presente de los Estados Unidos, cuando el gobernador de California, Ronald Reagan, las aplicara para reducir impuestos. El éxito obtenido le ganó el respaldo de la población hasta el punto de que Reagan se presentó a la campaña presidencial de 1980. El Presidente Carter insistía en que el país no podría aguantar las propuestas de recorte de impuestos impulsadas por Reagan y que más bien el país se sumiría en la crisis por el aumento de la inflación y de las tasas de interés. Por el contrario, Ronald Reagan insistía en que la reducción de impuestos generaría un crecimiento económico que mejoraría la calidad de vida de los estadounidenses. La población dio su voto de confianza a Reagan, quien resultó electo.

El Presidente Reagan nombró al Dr. Laffer como asesor económico durante los ocho años del nuevo gobierno y las ideas de este economista servirían de soporte teórico para las reformas fiscal de Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido. En 1981 Reagan firmó una ley que redujo las tasas de impuestos de un máximo de 70% a un 28%, con el resultado de que la recaudación fiscal aumentó \$52 billones anualmente. Las predicciones de los opositores a la reforma nuevamente fallaron, pues la inflación bajó del 12.5% en 1980 a un 3.9% en 1984, las tasas de interés habían bajado con fuerza y la bolsa estaba al alza. Y

para quienes afirmaban que los ricos serían los beneficiados, las cifras hablaron: el aporte del 1% más rico de la población pasó del 17.6% del total de impuestos a un 27.5% en 1988.

Crecimiento promedio anual de cuatro años antes y después de la baja de impuestos

Baja de impuestos de:	Tasa de crecimiento de la recaudación Federal		Tasa de crecimiento del PNB	
	Antes	Después	Antes	Después
Harding-Coolidge	-9.2%	0.1%	2%	3.4%
Kennedy	2.1%	8.6	4.6	5.1
Reagan	-2.8%	2.7%	0.9%	4.8%

Fuente: Forbes, Steve (2005): *The Flat Tax Revolution*. Regnery Publishing, Inc.

Estas experiencias históricas han dado fuerte soporte a la aplicación de las propuestas de Laffer y su Curva se ha convertido en el instrumento guía para otras reformas fiscales posteriores, dado su éxito comprobado. La Curva de Laffer contradice la concepción de “sentido común” de los políticos inexpertos que esperarían que la reducción de impuestos produjera una disminución en la recaudación, concepción que falla debido a que mantiene una imagen estática de la economía e ignora el reajuste de otros factores económicos que se ven afectados positivamente con el descenso en las tasas impositivas. Una disminución de impuestos hace que éstos actúen como estabilizadores macroeconómicos automáticos, pues aumenta la renta, el consumo, la producción y, como consecuencia de todo ello, también la recaudación.

En este mismo sentido, la Curva de Laffer permite comprender lo perjudicial y absurdo de las propuestas de aumento de impuestos con el fin de aumentar la recaudación fiscal. El aumento de impuestos actuaría como un desestabilizador macroeconómico automático, pues al elevar las tasas desciende la renta disponible y con ella la producción, de modo que se disminuye la base imponible. El aumento de presión fiscal, además, fomenta el fraude y la evasión hacia paraísos fiscales. Y en términos de impacto económico, las altas tasas penalizan el esfuerzo, el ahorro y la inversión, lo que genera un impacto negativo sobre el empleo y los ingresos.

De este modo, hemos encontrado una explicación teórica de los resultados positivos ofrecidos por el sistema de *low flat tax* en las naciones que lo han adoptado. Tenemos, por tanto, un modelo de predicción adecuado para América Latina. A través de la Curva de Laffer comprendemos que las reformas latinoamericanas consistentes en aumentar los elevados impuestos existentes tendrán poco impacto recaudatorio. Y podremos apreciar el efecto positivo de la adopción de un *low flat tax* para mejorar los ingresos del Fisco.

Sin embargo, los efectos positivos del *low flat tax* serían aún mayores que los previstos teóricamente por la Curva de Laffer porque esta asume una base tributaria fija. Con el *low flat tax* la base tributaria se amplía lo que nos hace suponer que sus beneficios son mayores.