

El margen para la introducción de reformas tributarias progresivas en los países de la OCDE: una perspectiva macroeconómica [1]

Por Sarah Godar y Achim Truger

A lo largo de las últimas décadas el efecto redistributivo de los sistemas tributarios de la mayoría de los países integrantes de la OCDE ha sufrido un debilitamiento considerable y premeditado a partir de políticas tributarias que reducen la carga impositiva sobre la riqueza. Las tasas de los impuestos sobre la renta personal y las rentas de las sociedades se han reducido masivamente y los ingresos de capital gozan de privilegios especiales. Al mismo tiempo, tanto individuos ricos como empresas han recurrido, cada vez más, a la evasión impositiva legal e ilegal mediante la transferencia de sus ingresos y ganancias a países con baja presión fiscal. De continuar esta tendencia, las disparidades en la distribución del ingreso se profundizarán. A largo plazo, esto constituirá una seria amenaza para el financiamiento del Estado de bienestar.

Sin embargo, debido a los riesgos presupuestarios que se han producido a partir de la Gran Recesión, a los que se suman las disparidades crecientes en la distribución del ingreso y la riqueza, las reformas tributarias de signo progresivo están nuevamente en la agenda de muchos países de la OCDE. Hay señales de que la tendencia regresiva en materia de tributación con fines redistributivos podría estar llegando a su fin (Godar, Paetz y Truger, 2014). Además, varias instituciones internacionales han adoptado posiciones más o menos progresistas al pronunciarse sobre las posibilidades de consolidación fiscal mediante reformas tributarias que sean socialmente aceptables.

Margen de redistribución superior a lo admitido desde la perspectiva microeconómica

A pesar de las señales alentadoras no se ha iniciado un cambio político integral del sistema. La argumentación dominante -que aún resulta políticamente muy eficaz- continúa oponiéndose a esos cambios mediante llamados a una negociación seria entre equidad y eficiencia. Según la visión predominante el aumento de la presión tributaria sobre las rentas personales altas, las rentas de las sociedades y la riqueza tiene un efecto contraproducente sobre el crecimiento y el empleo y aumenta la elusión fiscal (OCDE, 2012: 39).

El análisis cuidadoso de esta verdad de la corriente neoclásica microeconómica revela, sin embargo, que la causa contra la tributación progresiva tiene mucho menos fuerza de lo que parece (Godar, Paetz y Truger, 2014). Incluso desde el enfoque dominante, tanto desde la perspectiva teórica como desde la práctica, los efectos negativos sobre el crecimiento y el desarrollo, así como sobre la erosión de la base impositiva, podrían estar limitados.

A esto se agrega que otros factores más allá de la tributación (el carácter cíclico de la economía, inversiones en infraestructura, gastos en investigación y desarrollo, el sistema educativo como proveedor de una fuerza de trabajo calificada) son mucho más importantes para el crecimiento y el desarrollo. Si se estimularan esos factores a través de gastos públicos que se financian a partir de la tributación progresiva, se podría generar un efecto económico general positivo.

Por lo tanto, la presunta negociación entre tributación positiva, por un lado y crecimiento y empleo, por el otro podría carecer de importancia incluso desde la perspectiva microeconómica neoclásica (véase Atkinson, 2015). Aun así, queda sin resolver el problema que en el seno de la teoría tributaria microeconómica neoclásica los partidarios de una tributación progresiva nunca han dejado de defender la suposición corriente de que este tipo de tributación ejerce un efecto negativo sobre el crecimiento y el empleo. Sin embargo, desde una perspectiva macroeconómica más keynesiana -cuya influencia aumentó considerablemente a partir del fracaso del enfoque económico predominante y la gran Gran Recesión- la tributación puede ser vista como un elemento sistémico que opera a favor del crecimiento y el empleo a corto y largo plazo.

La perspectiva macroeconómica: tributación progresiva para lograr más crecimiento y empleo

La perspectiva macroeconómica pone el énfasis en los efectos potencialmente positivos de la tributación progresiva

sobre la demanda agregada. Su primer canal de impacto es el consumo privado que depende fundamentalmente del ingreso corriente disponible. De modo que se puede deducir una relación negativa entre el consumo privado y el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso personal. La propensión marginal al consumo tiende a decrecer, en la medida que el ingreso disponible de los hogares se incrementa. Por lo tanto, la redistribución desde hogares de bajos ingresos a otros con altos ingresos suele redundar en una caída del consumo y el aumento de los niveles de ahorro. La corrección de las disparidades relativas a la distribución del ingreso por la vía impositiva fortalecería por consiguiente el consumo privado y aumentaría el crecimiento y el empleo.

Asimismo, un sistema de tributación que cambie la distribución funcional del ingreso -la distribución del ingreso nacional entre trabajo y capital- podría conllevar efectos positivos. La redistribución de los capitalistas a los trabajadores puede conducir al crecimiento, porque la propensión al consumo que resulta de la ganancia tiende a ser menor a aquella que se origina a partir del ingreso del trabajo.

Por lo tanto, la tributación más progresiva a las rentas personales y el aumento de los impuestos a las ganancias corporativas podrían impulsar el crecimiento.

El segundo canal se sirve de ingresos impositivos adicionales para financiar gastos públicos adicionales. Según el ejemplo habitual del manual, esta política debería propender a la expansión, porque generalmente el multiplicador del gasto público adicional es superior al multiplicador tributario negativo. Este resultado está ampliamente confirmado por la mayoría de las estimaciones empíricas de multiplicación (Gechert, 2015). Dado que muy probablemente el multiplicador del gasto público en inversiones y consumo sea superior al multiplicador de las reducciones de impuestos y las transferencias para hogares de bajos y medianos ingresos, es de suponer que el efecto expansivo muy probablemente sea mayor al de una redistribución con efecto neutro sobre los ingresos impositivos dentro del sistema tributario establecido.

En la actualidad, una política de redistribución de estas características podría ser la única manera para que la zona euro cumpla las normas fiscales europeas sin aumentar los desequilibrios macroeconómicos, considerados por muchos ob-

servadores como la causa de fondo tanto de la crisis financiera y económica global de 2008 y 2009 como de la crisis del euro. Los países europeos con fuertes superávits en cuenta corriente deben reducir esos excedentes para facilitar la recuperación del equilibrio externo en la zona euro. En lo macroeconómico, esto se logra aceptando niveles de deuda pública más altos o reduciendo los altos excedentes del sector privado. Dado que la arquitectura fiscal excluye los déficits más altos, el único camino factible será la reducción de los superávits del sector privado, es decir, la reducción de los niveles de ahorro tanto de los hogares privados como de las empresas, o el incremento de las inversiones corporativas (véase Godar, Paetz y Truger, 2015; Hein y Truger, 2014).

Como acabamos de exponer, la política de redistribución progresiva puede servir para corregir los equilibrios sectoriales. Una reforma con efecto neutro sobre los ingresos impositivos, que aumenta la carga impositiva sobre los ingresos altos, la riqueza y las ganancias corporativas, y que reduce al mismo tiempo la carga sobre los ingresos bajos y medios bajaría los excedentes del sector privado a través de la reducción esperada de la tasa de ahorro. Si la redistribución conlleva un nivel de consumo privado más alto, la misma puede ser asociada con un aumento de la demanda y el incremento de las expectativas de ganancia de las empresas, por la que estas se verán impulsadas a aumentar sus inversiones reales y, de esta manera, a reducir el excedente del sector corporativo. La creciente demanda doméstica redundaría en una mejora parcial del equilibrio fiscal público y reduciría asimismo el superávit en cuenta corriente.

Si por lo menos una parte de los ingresos obtenidos gracias a una reforma tributaria progresiva se usara para expandir las inversiones públicas, las transferencias y la adquisición de bienes y servicios, se podría esperar un crecimiento doméstico más pronunciado debido a los multiplicadores más altos por el lado de los gastos, lo que resultaría a su vez en la correspondiente corrección más pronunciada de los equilibrios sectoriales.

Conclusiones para las política tributaria nacional

A nivel internacional se debe aprovechar el amplio consenso en torno a la necesidad de combatir la evasión fiscal y limitar la elusión fiscal, así como de introducir un impuesto a las transacciones financieras para poner en práctica esas

reformas de la manera más ambiciosa posible (OCDE, 2013a y 2013b).

Sin embargo, las políticas tributarias nacionales deberían aspirar a niveles de tributación con fines redistributivos considerablemente más altos, incluso sin coordinación internacional y con independencia del éxito de las medidas internacionales. Quedó demostrado que el margen para la introducción de políticas tributarias con fines redistributivos a nivel nacional es bastante más amplio de lo sostenido por la opinión de la corriente predominante. Por lo tanto, las políticas tributarias nacionales no tendrían que limitar sus esfuerzos a las medidas tibias propuestas por muchas instituciones influyentes a nivel internacional, como por ejemplo la ampliación de la base impositiva y el aumento de la carga impositiva sobre propiedades residenciales, evitando que se produzcan consecuencias excesivamente negativas a partir del incremento de los impuestos al consumo.

Muchos gobiernos nacionales disponen de márgenes importantes para elevar las franjas superiores del impuesto a las rentas personales, el impuesto sobre las rentas de las sociedades y la tributación sobre el ingreso de capital en general. Los gobiernos nacionales deberían aprovechar esos márgenes, porque de esta manera aumentarían sus ingresos para fines públicos esenciales, al tiempo que reducirían los niveles de desigualdad y alentarían la introducción de reformas progresivas a nivel internacional.

[1] Artículo basado en Godar, Paetz y Truger (2015), que a su vez parte de los resultados del conjunto de trabajos "Redistributive Policies" ("Políticas Redistributivas") del proyecto de investigación de la Global Labour University, "Combating Inequality" ("El combate a la desigualdad"), que contó con el financiamiento de la Fundación Hans Böckler, Düsseldorf, Alemania (<http://www.global-labour-university.org/353.html>)

Sarah Godar es asistente de investigación del programa de Maestría sobre política tributaria y administración tributaria del departamento de Negocios y Economía de la Escuela de Economía y Derecho de Berlín.

Achim Truger es profesor de Economía, con especialización en macroeconomía y política económica, de la Escuela de Economía y Derecho de Berlín, e investigador responsable del Instituto de Política Macroeconómica de la Fundación Hans Böckler de Düsseldorf, Alemania.

Referencias bibliográficas

- Atkinson, A. B. (2015), *Inequality. What can be done [Desigualdad. ¿Qué se debe hacer]*. Londres: Harvard University Press.
- Gechert, S. (2015), "What fiscal policy is most effective? A meta-regression analysis" ["¿Cuál será la política fiscal más efectiva? Un análisis de metarregresión"], *Oxford Economic Papers*, 67 (3): 553-580.
- Godar, S., Paetz, C., y Truger, A. (2014), "Progressive Tax Reforms in OECD Countries: Opportunities and obstacles" ["Reformas tributarias progresivas en los países de la OCDE: oportunidades y obstáculos"], *International Journal of Labour Research*, 6 (1): 95-111.
- Godar, S., Paetz, C., y Truger, A. (2015), "The Scope for Progressive Tax Reform in the OECD countries: A Macroeconomic Perspective with a Case Study for Germany" ["El margen para reformas tributarias progresivas en los países de la OCDE: perspectiva macroeconómica y estudio de caso de Alemania"], *Revue de l'OFCE*, 141: 79-117.
- Hein, E., y Truger, A. (2014), "Fiscal policy and rebalancing in the Euro area: A critique of the German debt brake from a Post-Keynesian perspective" ["Políticas fiscales y esfuerzo por recuperar el equilibrio en la zona euro: una crítica del freno del endeudamiento alemán desde un enfoque post-keynesiano"], *Panoeconomicus*, 61 (1): 21-38.
- OCDE (2012), "OECD's Current Tax Agenda 2012" ["La agenda tributaria actual de la OCDE, 2012"], París: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Disponible en: (<http://www.oecd.org/tax/OECDCurrentTaxAgenda2012.pdf>) (consulta del 22 de mayo de 2015)
- OCDE (2013a), *Addressing Base Erosion and Profit Shifting [Contra la erosión de la base impositiva y la transferencia de beneficios]*, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192744-en>
- OCDE (2013b), *Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting [Plan de acción contra la erosión de la base impositiva y la transferencia de beneficios]*, OECD Publishing. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202719-en>

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.