

Por qué los países deberían gravar el ingreso global



Tiempo de lectura: 6 min.

[Ricardo Hausmann](#)

Vie, 13/12/2019 - 11:16

Si usted es ciudadano de un país, ¿debería pagar impuestos sobre los ingresos que gana solamente dentro de los límites geográficos de ese país o sobre todo el dinero que gana, independientemente de dónde? Estados Unidos, México, India, China y Chile gravan el ingreso global. Europa occidental, Japón, Canadá, Perú y Colombia gravan el ingreso territorial. Si el mundo avanzara hacia una tributación global y

mejorara algunos mecanismos incipientes de intercambio de información, el impacto en el crecimiento inclusivo, especialmente en el mundo en desarrollo, sería muy positivo.

Quién debería pagar por el gobierno y cómo es una cuestión que está en el centro de cualquier sistema político. La respuesta combina tanto preferencias sociales como consideraciones de eficiencia, aunque las primeras muchas veces se disfrazan de las segundas.

En la mayoría de los sistemas políticos, la gente prefiere gravar más a los ricos que a los pobres -el impuesto municipal per cápita (poll tax) de la primera ministra británica Margaret Thatcher de fines de los años 1980 es la excepción que confirma la regla-. Thatcher fue destituida por su propio Partido Conservador en noviembre de 1990, después de que intentara gravar a todos por igual.

Las consideraciones de eficiencia, en cambio, sugieren que se debería gravar las cosas que son difíciles de mover o cambiar en respuesta al impuesto. Por ejemplo, la tierra es difícil de mover, pero un impuesto municipal a la gasolina se puede evitar llenando el tanque en una jurisdicción cercana que no grava el combustible. La competencia entre las municipalidades crearía una carrera hacia el fondo que las haría imponer un impuesto a la gasolina cercano a cero. El hecho de que a las bases imponibles les resulte más fácil atravesar fronteras municipales que fronteras internacionales es una razón por la que muchos impuestos son asignados y recolectados por los gobiernos nacionales cuyo recaudo luego comparten con los gobiernos estatales y locales.

¿Deberíamos gravar el trabajo o el capital? Como los ricos tienen más capital que los pobres y obtienen de él gran parte de sus ingresos, si queremos gravar a los ricos, debemos gravar el ingreso de capital. Pero si el capital se puede trasladar más fácilmente al exterior que el trabajo, las consideraciones de eficiencia implican que debemos gravar el trabajo más que el capital, para que no se fugue del país o sea consumido y no ahorrado. De hecho, una vasta bibliografía, que comenzó con un artículo seminal de Anthony Atkinson y Joseph E. Stiglitz, sostenía que la tributación óptima del ingreso al capital debería ser cero.

Los países que gravan el ingreso territorial de facto les están diciendo a sus residentes fiscales que son dueños de capital: o invierten en el país y pagan impuestos, o invierten en el exterior y evitan la tributación. No sorprende entonces

que tantos residentes elijan tener su dinero en el exterior. Un estudio reciente de Jonathan Ostry y coautores en el FMI demuestra que la tendencia hacia la libre movilidad del capital en las últimas décadas ha tenido poco impacto en el crecimiento, pero sí un gran impacto en la desigualdad. Pero la cosa empeora. La teoría de la tributación óptima dice que los gobiernos deberían elegir tasas impositivas que sean inversamente proporcionales a cuán móviles son las bases imponibles. Como el capital se puede trasladar fácilmente al exterior, este principio implica que se lo debería gravar menos.

Para justificar que se grave aún menos el capital, se utilizan dos argumentos adicionales. El primero es la noción de que gravar los dividendos es equivalente a gravar la renta corporativa dos veces: una vez cuando se la ganó y nuevamente cuando se la distribuye a los accionistas. Países como Estonia, Letonia y Jordania no gravan los dividendos, mientras que varios países en Europa del este los gravan sustancialmente menos que al ingreso laboral.

De hecho, el argumento de la doble tributación es un engaño. Los países deberían optar por un impuesto total al ingreso de capital, pero están en libertad de elegir qué combinación de impuesto a la renta corporativa e impuesto a los dividendos utilizar. Por ejemplo, Irlanda tiene una tasa de impuesto a la renta corporativa efectiva muy baja del 15%, pero su impuesto a los dividendos del 51% es el más alto del mundo.

El segundo argumento es que se debería gravar menos a las ganancias de capital que a los dividendos: algunos países, entre ellos Suiza, Turquía, Holanda y Nueva Zelanda, les aplican una tasa cero. Como a las corporaciones les resulta muy fácil transformar dividendos en ganancias de capital (por ejemplo, recomprando acciones en lugar de distribuyendo dividendos), esto crea un gigantesco boquete por donde evitar los impuestos.

Como resultado de ello, los impuestos al ingreso de capital de muchos países son extremadamente bajos, haciendo que la carga tributaria recaiga principalmente sobre el ingreso laboral. Pero esto también es problemático. Aunque es más difícil que la mano de obra abandone el país, los trabajadores pueden pasar del sector formal, donde las empresas retienen los impuestos de sus empleados, al sector informal de trabajadores por cuenta propia y microempresas no constituidas, donde la retención de impuestos no funciona y donde el sistema fiscal tiene problemas para recaudar. Mientras que ocho de cada nueve trabajadores en Estados Unidos

trabajan para empresas constituidas, menos de la mitad lo hace en América Latina; en India, menos de uno de cada diez. Intentar gravar la mano de obra, por ende, fomenta maneras más ineficientes de organizar la producción, con un costo muy importante para la sociedad.

Históricamente, la dificultad de aplicación fue una razón para no gravar el ingreso global. Pero la ayuda está en camino, porque Estados Unidos, el Reino Unido y otros países de la OCDE que gravan el ingreso generado en el exterior de sus ciudadanos y de sus residentes fiscales están exigiendo mejoras en el intercambio de información. Por ejemplo, la Ley de Cumplimiento Fiscal para Cuentas en el Extranjero de Estados Unidos (FATCA) requiere que todas las instituciones financieras internacionales envíen informes a Estados Unidos sobre las cuentas en poder de sus residentes fiscales. Es más, las reglas de anti-lavado de dinero y de conocimiento del cliente (know your customer) requieren que las instituciones financieras y otras empresas conozcan a los beneficiarios finales de las cuentas, incluidas las sociedades ficticias, con las que tratan. Cada vez más, se presiona a los países en desarrollo a que compartan información relevante para ayudar a otros países a gravar a sus ciudadanos. Haciendo uso de este mecanismo, podrían beneficiarse del intercambio de información con esas mismas autoridades fiscales.

En resumen, para muchos países, y especialmente para las economías en desarrollo, un sistema fiscal más eficiente y justo implicaría un mayor gravamen del ingreso de capital. Pero esto exigiría gravar el ingreso global, además del ingreso territorial. Para aplicarlo en la práctica, utilizarían un sistema internacional de intercambio de información que actualmente está siendo construido para beneficio de Estados Unidos y de otros países de la OCDE. Un sistema de esa naturaleza les permitiría a los países optar por una mayor tributación del ingreso al capital sin temer las fugas de capital, porque los dueños de esos capitales fugados no estarían exentos de la tributación en el país.

Un crecimiento global más inclusivo en un mundo con libre circulación del capital exige tributación global y cooperación impositiva. No requiere de un gobierno “global” que grave y redistribuya. Los países estarían en libertad de fijar sus propios impuestos, pero se les exigiría compartir información fiscal relevante. Esto frenaría la carrera internacional actual hacia el fondo a la hora de gravar el ingreso de capital y permitiría que los países fijasen impuestos más justos y más eficientes.

Dec 4, 2019

Project Syndicate

<https://www.project-syndicate.org/commentary/tax-global-not-only-territo...>

[ver PDF](#)

[Copied to clipboard](#)