

EL TAX APPEAL DE LA PROGRESIVIDAD

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ

SUMARIO: I. *Derechos humanos y redistribución de ingresos.* II. *Gasto público e imposición.* III. *La progresividad como instrumento de la redistribución del ingreso.* IV. *Importancia de la progresividad.* V. *Conclusión.*

I. DERECHOS HUMANOS Y REDISTRIBUCIÓN DE INGRESOS

Aunque sólo sea por hipocresía se acepta sin resistencia la necesidad de equiparar las oportunidades de educación formal¹ de los niños, que no pueden tener éxito en los estudios si no se les garantiza a todos dieta y condiciones de salud adecuadas desde antes de la concepción, porque —dejando de lado la herencia genética— de las condiciones de educación, higiene y salud de los padres —especialmente de la madre— depende el desarrollo del niño, por lo que desde la gestación debe contar con especial protección.²

Dado que la mayor parte de la transmisión cultural se recibe de la familia y que de ella depende la manera en que el niño responda a la educación formal que no alcanza a neutralizar la influencia de aquélla, debe prestarse atención a la erradicación del analfabetismo, a fortalecer los sistemas de educación para adultos y a la habilitación para

¹ De acuerdo con las normas constitucionales de cada país, el ejercicio efectivo del derecho a la educación debe asegurarse de acuerdo con las siguientes bases: a) la educación primaria será obligatoria para toda la población en edad escolar, y se ofrecerá también a todas las otras personas que puedan beneficiarse de ella cuando la imparta el Estado. Será gratuita; b) la educación media deberá extenderse progresivamente a la mayor parte posible de la población, con un criterio de promoción social. Se diversificará de manera que, sin perjuicio de la formación general de los educandos, satisfaga las necesidades de desarrollo de cada país, y c) la educación superior estará abierta a todos, siempre que para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes. Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 47; en el mismo sentido la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 26; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Carta Internacional de Derechos Humanos) artículo 13 y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Convención Americana sobre Derechos Humanos), artículo XVII.

² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Carta Internacional de Derechos Humanos) artículo 10; Convención Americana sobre Derechos Humanos, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo VII; Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.

el trabajo, de modo que todos puedan mejorar su nivel de vida y ser útiles a la sociedad, que de otro modo se ve privada del empleo de una riqueza humana potencial.³

A fin de acelerar el desarrollo económico y social, debe aprovecharse el potencial humano promoviendo la iniciativa y la inversión privada en armonía con la acción del sector público para acrecentar los modernos conocimientos de la ciencia y para aplicarlos a modo de incrementar la disponibilidad de alimentos, de vivienda y de atención médica para todos los sectores de la población, de tal manera que todos puedan gozar de una vida sana, productiva y digna; porque dado que la igualdad de oportunidades se relaciona estrechamente con el desequilibrio económico, la desnutrición y precaria salud de los abuelos y de los padres es causa de oportunidades diferentes para su prole, por lo que, si en realidad se quieren emparejar las oportunidades de desarrollo de la próxima generación deben cambiarse las condiciones de la familia, asegurándole a todos un nivel de vida adecuado, incluyendo no únicamente educación, sino alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica que garantice la salud física y mental, y los servicios sociales necesarios: seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes de la voluntad.⁴

Reconocido que todos los seres humanos tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual en condiciones de dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica, debe aceptarse que para propiciar el aceleramiento del proceso de movilidad social que lleve a la plena integración del grupo social y a la consolidación del régimen democrático, debe asegurarse la incorporación y la creciente participación de los sectores marginados de la población —tanto del campo como de la ciudad— en la vida económica, social, cívica, cultural y política de su jurisdicción.⁵

Simultáneamente debe convenirse en que para lograr lo anterior, de acuerdo con sus posibilidades y circunstancias, toda persona tiene el deber de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia

³ Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo XVII; Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 31 fracción h), y artículo 48.

⁴ Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 31, fracciones i) a m); Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Convención Americana de Derechos Humanos) artículos XI, XVI; Declaración Universal de los Derechos del Hombre, artículo 25; Pacto Internacional de Derechos Sociales y Culturales (Carta Internacional de Derechos Humanos) artículos 9, 11 y 12; Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 43, fracción h).

⁵ Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 43, fracción f).

y seguridad sociales y en el sostenimiento de los servicios públicos, para lograr, a través de sistemas impositivos adecuados, la distribución equitativa del ingreso nacional.⁶ El sistema fiscal es pues el mecanismo que permite financiar aquellos gastos que han de costearse colectivamente. Tanto su determinación como la forma escogida para cubrirlos se lleva a cabo mediante un proceso político en el que el grupo dominante intenta que las erogaciones sean financiadas por los otros grupos, y que desemboca en un presupuesto que pone de manifiesto el poder relativo de los diferentes sectores de la sociedad.⁷

Cierto que la mayor igualdad económica haciendo menos pobres a los más indigentes trae un incremento en el bienestar económico general de la comunidad; pero dado que el desahogo de un grupo en la sociedad aumenta a expensas de un sector diferente —el Estado no da, simplemente transfiere— en la redistribución obligatoria hay un costo concomitante: el efecto sobre aquellos cuyo ingreso se reduce sin que reciban beneficios compensatorios por el ingreso o la riqueza de los que son privados.

Reacciones contra la redistribución de ingresos

La respuesta visceral a la posibilidad de que la imposición sea usada con la intención de modificar la distribución del ingreso y de la riqueza es muy violenta. Sin embargo, sin dificultad se admite la existencia de monopolios de gran magnitud y que sólo una minoría esté en condiciones de aprovechar los cambios en el valor de la moneda, de utilizar el mercado bursátil, de influir en la formulación de la política hacendaria y de intervenir en el nivel de la actividad económica, lo que produce severas perturbaciones en el modelo de distribución del ingreso. Dado que en la práctica la economía de mercado⁸ puro no opera

⁶ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículos XXXV y XXXVI; Carta de la Organización de los Estados Americanos, artículo 31, fracciones b) y c).

⁷ Sevilla Segura, José V., "Estructura de las reformas tributarias contemporáneas", *Trimestre Fiscal*, año 7, núm. 27, abr.-jun., 1986, p. 85.

⁸ Economía de mercado es el sistema en el que la libre empresa privada es gobernada por un mecanismo que permite que el valor de los bienes y servicios se incremente o decrezca sin trabas según aumente o disminuya la demanda de los compradores o la oferta de los vendedores. En el capitalismo puro de mercado todos los recursos son de propiedad privada y su distribución se hace exclusivamente mediante un régimen de precios conforme al cual se asignan los recursos, bienes, y servicios escasos de acuerdo con el movimiento libre de su precio en un sistema de competencia perfecta caracterizado por la existencia de muchos compradores y vendedores de artículos y servicios homogéneos —con conocimiento perfecto de las condiciones del mercado y libre entrada a él— de modo que ningún comerciante puede individualmente influir sobre el precio de dichas mercancías y servicios; y por el hecho de que la búsqueda irrestricta del interés individual contribuye automáticamente a la satisfacción del interés social. Todaro, Michael P.

siquiera conforme a sus postulados teóricos —porque no es más que un arquetipo que sólo se encuentra en los tratados de economía— debe concluirse que por efectivo que sea el sistema de mercado para organizar la vida económica con un mínimo de coerción por parte del Estado y un máximo de elección individual, es un amoral distribuidor de los bienes de la sociedad,⁹ que da manos libres a los más fuertes y audaces para los que las grandes desigualdades son necesarias porque constituyen incentivos económicos a trabajar y a acumular riqueza, y que se consideran lesionados por la redistribución porque menoscaba su nivel de vida, violando su principio moral de que cada quien debe cosechar lo que ha sembrado.

Cierto que de los medios más hostiles han salido notables personalidades, y que hay delinquentes que han tenido todas las facilidades para un desarrollo socialmente útil; pero son las excepciones. Si se acepta que las condiciones adversas propician el surgimiento de la criminalidad —para determinar las sanciones fijadas en el derecho penal se toman en cuenta los rasgos congénitos, la falta de oportunidades y la influencia del ambiente malsano en el desarrollo de la personalidad— debe admitirse también que las condiciones favorables ofrecidas por la sociedad promueven un desenvolvimiento adecuado que permite utilizar las circunstancias por ella engendradas que llevan a obtener las ganancias generadas por su organización económica. Si nadie ha escogido el condicionamiento socioeconómico del hogar en el que nació y creció, que lo lleva a aprovechar en forma diferente su temperamento, su coeficiente intelectual y sus tendencias morales, no hay justificación en el merecimiento personal para que sólo algunos tengan acceso a las ventajas que la sociedad otorga.

Aquellos a quienes repugnan las grandes desigualdades y reconocen su responsabilidad hacia los más débiles, aceptan que la sociedad tiene la facultad —y la obligación— de revisar y ajustar la distribución de ingresos y riqueza que sus leyes producen. Para ellos la redistribución hace realidad la solidaridad humana al rectificar desigualdades que no son ética ni económicamente justificables transfiriendo ingresos de un grupo social a otro, al obligar a la clase pudiente a absorber el costo de los servicios prestados gratuitamente a la clase menesterosa. Qué tan drásticamente se persiga este objetivo depende del concepto de igualdad que impere en la sociedad.

Economía para un mundo en desarrollo, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 656, 658 y 664.

⁹ Blum, Walter J. y Kalven, jr., Harry. *The Uneasy Case for Progressive Taxation*. Chicago, The University of Chicago Press, 1963, p. 82.

II. GASTO PÚBLICO E IMPOSICIÓN

La prestación de los servicios públicos da lugar a dos tipos de gastos gubernamentales. Unos —uso de supercarreteras, conexión a la red de agua potable y de drenaje, servicio postal, expedición de licencias— cuyos beneficios son totalmente adjudicables a individuos perfectamente identificables, respecto a los cuales el impuesto es el precio que se paga por la compra del servicio proporcionado por el Estado, y en los que la magnitud del provecho obtenido es el parámetro para prorratear su costo; y otros —policía, bomberos, defensa nacional, investigación científica, sostenimiento de los órganos del Estado— cuya utilidad se distribuye tan difusamente entre toda la comunidad que no puede haber correlación entre ellos y el impuesto.

Aunque los beneficiarios de los servicios de asistencia y seguridad social mencionados al inicio de este trabajo —pagos de desempleo, educación, salubridad y asistencia públicas— son perfectamente identificables, el costo de dichas prestaciones es absorbido por los miembros de la clase pudiente, porque precisamente por ser proporcionados a las clases marginadas no puede ser sufragado por los usuarios.

1. *Principios fundamentales de la imposición*

Intentando encontrar una razón que explique el porqué de pagar impuestos se han aventurado tres principios: el del beneficio, aplicable sólo al caso en el que son perfectamente identificables los usuarios del servicio y cuentan con la capacidad económica para cubrirlo; y el del sacrificio y el de la capacidad contributiva, destinados a justificar los gravámenes establecidos para sufragar los gastos de beneficio general y especialmente los servicios sociales.

a. Principio del sacrificio

Si los impuestos no se correlacionan con el beneficio recibido, sea porque el beneficiario no sea identificable, o siéndolo carezca de capacidad económica, y dado que los impuestos constituyen una contribución forzada al gobierno, la explicación puede darse desde el punto de vista contrario al beneficio: el sacrificio que implica la medida coercitiva del gobierno, cambiando el problema a distribuir en forma equitativa el cobro coactivo. Y suena lógico que una cierta suma resulte mayor sacrificio si se obtiene de una persona de escasos recursos que si se recauda de una de alto nivel económico.

Es evidente que para que el sacrificio sea equitativo debe ser igual para todos los contribuyentes. Si sacrificio igual significa una suma fija independientemente del nivel de ingresos, el gasto público será soportado uniformemente en común, lo que hará que el impuesto distribuya la carga en forma regresiva, porque es obvio que no todos en una misma comunidad gozan del mismo nivel de servicios ni tienen los mismos ingresos. Si sacrificio igual se entiende en el sentido de que debe cubrirse un porcentaje idéntico de la utilidad total derivada del dinero independientemente de la cuantía de la base gravable, se concretará en una privación proporcional de la que resultará un impuesto también proporcional. Si se interpreta que es la dimensión del sacrificio —la pérdida de la utilidad— lo que debe ser igual, se dará origen a un impuesto progresivo cuyas tasas aumentan conforme la base tributaria se incrementa. Este principio se basa en que la curva general de la utilidad del dinero es decreciente.

Pero una cosa es aceptar que la utilidad declina y otra determinar la magnitud en la que lo hace, porque fijar el valor económico de la utilidad marginal —la de la última unidad monetaria añadida al total— es imposible, dado que implica relacionar el dinero, que es una unidad cuantificable, con la complacencia que produce, que no puede subdividirse en unidades susceptibles de ser tasadas.¹⁰

b. Principio de la capacidad contributiva

Actualmente el criterio generalmente aceptado de justicia impositiva es el principio de la capacidad contributiva. Ante la imposibilidad de demostrar matemáticamente que la facultad de pagar crece más rápidamente que el ingreso, se defiende partiendo de que la habilidad tributaria es la capacidad para soportar una carga. Argüir que la aptitud para aportar al fisco de quien tiene diez veces más ingresos es diez veces mayor —si se quiere sostener un impuesto proporcional—, o más de diez veces mayor —si se quiere patrocinar un impuesto progresivo— porque el contribuyente experimenta un menor sufrimiento por la pérdida de su ingreso o riqueza, implica apoyarse en la utilidad decreciente del dinero y abordar el principio del sacrificio no desde el punto de vista de la pérdida de satisfacción que entraña el impuesto, sino de la perspectiva opuesta, desde la aptitud para soportar dicha privación.

Todos los razonamientos respecto a los principios de la imposición progresiva —hay literatura al respecto cuando menos desde 1895—¹¹ sur-

¹⁰ *Ibid.*, p. 63.

¹¹ Godard, "Graduated Taxation", 5 *Econ. Rev.* 39 (1895); Walker, "The Bases of Taxation" 3 *Pol. Sci. Q.* 1 (1888); Seligman, *The Theory of Progressive Taxation* (1893). Citados por Blum y Kalven, *op. cit.*, pp. 59 y 70.

gieron intentando justificar la progresividad que desde el último cuarto del siglo XIX era ya una realidad política consumada; pero sometidos a un estudio crítico, aun los argumentos más técnicos esgrimidos en defensa de la progresividad resultan débiles. Por más ingeniosamente que se abogue por la teoría del sacrificio o de la habilidad para pagar, no puede convencerse a nadie que de antemano no esté dispuesto a aceptarla. En última instancia, si se admite o no la progresividad depende de la filosofía de cada individuo, entendida no como ejercicio intelectual especulativo, sino como el conjunto de principios que efectivamente norman su vida. De aquí que el grado de progresividad del régimen fiscal dependa de que impere en la sociedad el principio ortodoxo de la economía según el cual la función del sector público es suplir o completar el mercado para redistribuir recursos en la economía; o el concepto heterodoxo de que el gobierno es un instrumento de la clase económicamente fuerte para eliminar las circunstancias que amenazan la inmutabilidad de las condiciones básicas que favorecen la acumulación capitalista.¹²

2. Incorporación de los principios fundamentales de la imposición al sistema tributario

La determinación de la porción de los bienes de los contribuyentes que será exigida para sufragar los gastos públicos se relaciona con la selección de la base sobre la que han de ser recaudados: el consumo, la riqueza o el ingreso. Los tributos más idóneos para estructurar un sistema fiscal progresivo son los gravámenes sobre la riqueza neta y especialmente sobre el ingreso, siendo éste la mejor medida de la habilidad contributiva; estatuidos proporcionalmente los impuestos al consumo y a la propiedad inmueble —elemento de la riqueza ésta— son regresivos en relación al ingreso, pues mientras menor es éste mayor proporción de él se destina a gastos elementales de alojamiento, vestido y alimentación, si bien alguna progresividad puede introducirse en ellos aplicando tasas diferentes según los bienes adquiridos en el primer caso, y empleando tasas progresivas respecto al segundo. Aunque la recaudación más alta se obtenga del impuesto sobre la renta aisladamente considerado, si la mayor parte de los ingresos fiscales se recaba de la combinación de contribuciones a la propiedad raíz y al consumo —a la producción, a las ventas al mayoreo o al menudeo, y al comercio exterior—, el sistema tributario será más o menos regresivo de acuerdo

¹² Sevilla Segura, José V., *op. cit.*, p. 84.

con el grado en el que el financiamiento del gobierno dependa de estos últimos gravámenes.

El peso relativo de cada categoría de impuestos en el sistema tributario varía en cada país en función de su estructura socioeconómica y de la distribución del poder político. Si el grupo políticamente dominante coincide con el que posee la fuerza económica, el sistema fiscal tiende a ser regresivo; pero aún en este caso —como el predominio no suele ser absoluto— siempre que no se ponga en peligro su estatus dicha elite consiente en atenuar la regresividad para reducir el costo de la lucha política y el grado de tensión en el sistema político.¹³

III. LA PROGRESIVIDAD COMO INSTRUMENTO DE LA REDISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

En la lucha de una comunidad democrática con su problema más acuciante, la desigualdad económica, el impuesto progresivo es tal vez la estrategia clave. A pesar de que en el Manifiesto del Partido Comunista¹⁴ se recomienda un pesado impuesto progresivo entre las medidas aplicables en los países más avanzados para arrebatar gradualmente el capital a la burguesía y centralizar los instrumentos de producción en el Estado usando la supremacía política del proletariado, su empleo es defendido por muchos que nada tienen de socialistas, precisamente para asegurar la supervivencia del régimen capitalista. Y así sucede que en las economías capitalistas de los países del Primer Mundo —Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica y las naciones de Europa Occidental— empleando no sólo medidas tributarias, sino también la política monetaria, los programas de inversión pública y la creación de empresas públicas, los gobiernos ejercen una creciente influencia sobre la actividad económica, sustituyendo la espontaneidad de las fuerzas del mercado por la conducción del gobierno.¹⁵

La imposición puede ser usada como un instrumento para producir una redistribución más acorde con la justicia social sin cambios radicales en las instituciones fundamentales de la sociedad, ya que un sistema fiscal eficiente da la posibilidad de actuar políticamente en relación con la distribución del ingreso respetando el sistema de mercado, conservando amplios límites para determinar por el mecanismo de los precios, los valores relativos de los bienes y para asignar los recursos y dejando la libertad de los individuos relativamente sin merma. Su atractivo

¹³ *Ibid.*, p. 86.

¹⁴ Marx, C., y F. Engels. *Manifiesto del Partido Comunista*, Moscú, Editorial Progreso, 1972, pp. 52 y 53.

¹⁵ Todaro, Michael, P., *op. cit.*, pp. 45 y 46.

esencial puede ser que es el único medio para hacerlo sin interferir demasiado con la operación de mercado.

Los modelos más progresivos se dan en donde los sistemas económicos operan sin problema. Existen altas tasas de inversión y la estabilidad del sistema político no se ve amenazada. En estas circunstancias es más factible que los grupos preponderantes renuncien a utilizar la estructura fiscal como apoyo para sus propios intereses y acepten un mayor peso relativo de los impuestos sobre la renta y el patrimonio —especialmente de aquél— para incrementar los gastos sociales.

Pero aun en los países en los que se dan esas condiciones, en las épocas de crisis —cuando los ritmos de inversión bajan y la permanencia del sistema político peligra— se tiende a aumentar los incentivos a la inversión y el sistema fiscal se emplea como instrumento para la acumulación de capital, y por lo tanto la progresividad se atenúa.¹⁶

1. *Objeciones a la progresividad*

Una crítica contra la progresividad es la de que resulta de leyes fiscales votadas por mayoría, que incluyen tasas y preceptos que sólo son aplicables a la minoría. Mismo argumento que puede esgrimirse respecto a todas las leyes, porque a menos que se rechace el principio de gobierno democrático, la regla de mayoría es superior a cualquier otro método de tomar decisiones colectivas, prerrogativa obtenida con el sufragio universal después de milenios de gobierno feudal o monárquico en los que privaron los nada altruistas intereses de la aristocracia.

Más consistente es la censura fundada en que interfiere con la creación de capital y disminuye la productividad de la sociedad. Efectivamente, retirar ingreso coactivamente de los más ricos en forma progresiva afecta al sistema fiscal más que cualquier otro factor, porque extrae relativamente más de los contribuyentes de altos ingresos y relativamente menos de los de bajos recursos, y al dejar a los más acaudalados proporcionalmente con menos rendimientos y a los no tan adinerados proporcionalmente con más medios, exonera a los pobres de una cierta cantidad de impuestos transfiriendo la carga a los pudientes. Si como éstos sostienen la distribución de riqueza producida por las fuerzas del mercado es justa, este método distorsiona la economía al reducir el numerario susceptible de ser gastado o invertido por quienes son aptos para hacerlo.

Mientras más tiene una persona es más probable que el gravamen sea pagado de lo que hubiera ahorrado y no de lo que hubiera consumido

¹⁶ Sevilla Segura, José V., *op. cit.*, p. 87.

—aunque es cuestión de motivación y algunos pueden proceder a la inversa— de modo que, especialmente el impuesto sobre la renta que retarda la acumulación de riqueza —el que grava ésta recae sobre la ya acumulada— repercute más en el ahorro total que cualquier otro tributo. La mayoría más rica que tiene especial importancia económica será gravada más fuertemente, de modo que lo que perciba puede no compensar el hecho de arriesgar más capital o de trabajar más.

El impacto de la progresividad en la creación de capital se debe primero a que afecta la decisión de ahorrar en vez de consumir, pues la recompensa monetaria de ahorrar y tener dinero en el futuro compete con la de disfrutarlo en el presente; y después a que influye en la aceptación de riesgos, ya que hace menos atractivas las inversiones expuestas. Si no es posible conservar las ganancias conviene más invertir en valores de renta fija y no en acciones en las que se va a aventurar capital, lo que reduce la apertura de nuevas empresas y la expansión de las existentes al no contar con recursos para adquirir bienes de capital como plantas y maquinaria. En el caso del trabajo, al disminuir la recompensa monetaria el incentivo a laborar compete con el costo personal de hacerlo y las ventajas del ocio, lo que puede disminuir la disposición a ocuparse y hace decrecer la existencia de mano de obra calificada disponible.

Una cosa es reconocer la existencia de esos efectos y otra medirlos con precisión, porque otros factores influyen en la decisión de trabajar y especialmente en la de invertir: el deseo de recuperar el nivel económico previo al impuesto, la emoción de correr riesgos, la inflación o deflación, y el estado de la política interna y de la situación internacional.

Además, debe tomarse en cuenta que con el fin de estimular las actividades e inversiones que el Estado tiene interés en fomentar, integrados en los impuestos se encuentran incentivos fiscales consistentes en la no causación del tributo, en exenciones respecto a éste, en deducciones que abaten la base gravable, y en créditos contra el impuesto que disminuyen el monto de éste, que hacen que la progresividad real sea muy diferente a la establecida en la ley, y que no dejan de ser inequitativos porque la mayoría de los contribuyentes perciben únicamente ingresos derivados del trabajo y las medidas de elusión sólo están disponibles para los grandes capitalistas.¹⁷

Por otra parte, el impuesto personal sobre la renta y el que se aplica sobre la riqueza neta no son trasladados sustancialmente ni lo son a corto plazo; pero sí lo es cualquier gravamen —a la renta, al consumo.

¹⁷ Yorio, Edward, "Equity, Efficiency and the Tax Reform Act of 1986", *Fordham Law Review*, vol. LV, núm. 4, March 1987, p. 396.

o a la propiedad inmueble— que recaiga sobre cualquier etapa de la producción o de la comercialización, pues por ser las contribuciones elementos del costo, al menos en parte son trasladadas en proporción al monto de los bienes adquiridos o de los servicios utilizados, por lo que cuando el consumidor final paga su precio, la incidencia del impuesto no coincide con el impacto establecido por la ley.¹⁸

En todo caso, es en las naciones altamente industrializadas donde los gastos de previsión social son más altos, y en las que los impuestos progresivos surgieron y se han expandido sin impedir a aquéllas mantenerse y crecer como los países de más desarrollo económico. Apoyar el sistema tributario en la habilidad para pagar, es una característica de una sociedad madura.

2. Progresividad y subdesarrollo

Aunque muy necesaria en los países subdesarrollados en los que hay una discrepancia exagerada entre la riqueza de un grupo relativamente pequeño que domina las estructuras sociales, políticas y económicas del Estado, y la mayoría absoluta cuyo ingreso bordea un nivel mínimo de subsistencia o está por debajo de él, la progresividad difícilmente puede operar en estas naciones porque implica avenir intereses irreconciliables: distribuir más justamente la riqueza sin inquietar a la oligarquía en el poder. Dado que sin renunciar a una parte esencial de su cometido todo sistema fiscal actual debe ser progresivo, en estos Estados se implanta formalmente un impuesto sobre la renta progresivo como prueba de estatus, como el símbolo del avance social del gobierno que satisface su deseo de ser considerado como moderno y progresista emulando lo que se considera el estilo moral de la sociedad de los países más adelantados, sin que la progresividad sea respetada en la práctica.

El potencial tributario de un país depende de varios factores: del nivel del ingreso real *per capita* y del grado de desigualdad con el que éste sea distribuido; del contexto social, político e institucional y del poder relativo de los diversos grupos —terratenientes, empresarios, sindicatos—; del desarrollo alcanzado por la estructura industrial, de la importancia y composición de las diversas manifestaciones de la actividad económica —agricultura comercializada o mantenida a nivel de sub-

¹⁸ El efecto que produce el gravamen sobre la persona física o moral señalada en la ley como sujeto del tributo se conoce como el impacto del impuesto; el afectado por éste trata de reponer su situación previa a la contribución transfiriendo su carga en el precio de los productos o servicios vendidos mediante el proceso de traslación del impuesto, hasta llegar a quien no puede transmitirlo a nadie más por no estar implicado en ninguna operación comercial. Este efecto final constituye la incidencia del impuesto.

sistencia; expansión del comercio exterior, proporción de la participación del capital extranjero—; y de la competencia y honestidad de los encargados de la recaudación de los impuestos.¹⁹

En cuanto a los principios rectores y a las soluciones concretas por las que se opta en cada caso, las leyes de los países subdesarrollados pueden coincidir con las promulgadas en las naciones avanzadas; empero, existen grandes discrepancias en lo que se refiere a sus efectos reales sobre la realidad socioeconómica a la que se aplican. La importancia de la imposición sobre el consumo —los impuestos al ingreso fluctúan entre el 20% y el 40% de la recaudación total—,²⁰ y las deficiencias en la administración que convierten en vías de evasión fiscal a los incentivos incluidos en la estructura de los impuestos al ingreso y a la riqueza, han impedido en estos Estados alcanzar la progresividad en el grado en el que la equidad lo exige. En la práctica los regímenes fiscales van desde ser regresivos hasta ser aproximadamente proporcionales, en un equilibrio político que ha neutralizado la función redistributiva del sistema impositivo.²¹

Empero, dicha función se relaciona con un prerequisite de su desarrollo. En tanto que interfiriendo lo mínimo posible con los incentivos para canalizar los grandes ahorros existentes a la inversión productiva, en los países avanzados la principal función de la política fiscal es obtener, a través de la imposición y el gasto gubernamental, un grado de redistribución que contrapesa la exigencia ética de repartir el bienestar económico más equitativamente con la necesidad de mantener suficientes desigualdades para recompensar el esfuerzo empresarial, en los países subdesarrollados la redistribución debe ser parte de los programas para alcanzar el avance técnico y económico,²² y debe equilibrarse con la necesidad de no ocasionar fracturas en su estructura sociopolítica, dominada por una oligarquía que concentra toda la riqueza y el poder político.

Los gastos en bienes materiales —vías de comunicación, transportes, mejoras del suelo, sistemas hidroeléctricos, redes de agua y drenaje— implican una erogación demasiado cuantiosa y que reditúa a muy largo plazo como para atraer a la inversión privada; pero son primordiales para el proceso de desarrollo. El desembolso para formación de capital humano —educación, salud, saneamiento— paga importantes dividendos sociales y económicos pues de él derivan beneficios para la sociedad co-

¹⁹ Todaro, Michael, P., *op. cit.*, pp. 605 y 606.

²⁰ *Ibid.*, p. 604.

²¹ Sevilla Segura, José V., *op. cit.*, p. 86.

²² Heller, Walter W., "Fiscal Policies for Underdeveloped Countries", *Readings in Taxation in Developing Countries*, Baltimore, The John Hopkins Press, 1964, pp. 4 y 21.

mo un todo; pero a pesar de las grandes ganancias sociales tampoco es atractivo para el inversionista particular porque no proporciona la oportunidad de cobrar cargos compensatorios ni de los beneficios ni de los costos que implica. Esta inversión en seres humanos que en las naciones adelantadas tiene un carácter principalmente ético, en los países atrasados tiene que ser parte integral de los programas para mejorar la productividad y el desarrollo de una tecnología propia,²³ porque la educación, la salud y la nutrición crean capacidad de trabajo y por tanto incrementan la mano de obra calificada disponible para la expansión económica.

Independientemente del estadio de progreso, por las razones ya apuntadas el financiamiento de esas inversiones sociales generales corresponde directamente al gobierno; pero en los países subdesarrollados —aparte de contribuir al bienestar humano, finalidad compartida con las naciones industrializadas— dichos gastos hacen dos contribuciones esenciales para el adelanto económico: expanden la capacidad productiva del trabajo y proporcionan la infraestructura necesaria para atraer a la inversión privada, por lo que son un instrumento directo de avance económico y un prerrequisito para el incremento de la participación del capital privado doméstico y extranjero en el proceso de desarrollo. El progreso económico y social de estos países depende en buena parte de que sus gobiernos puedan obtener los recursos necesarios para financiar dichos programas.

En ausencia de mercados monetarios adecuados debido a que la mayoría de escasos recursos vive a nivel de subsistencia o poco más —y por tanto carece de capacidad de ahorro— y a que es típico de las clases altas de esas sociedades el atesoramiento improductivo canalizado hacia la acumulación de tierras ociosas, al acaparamiento de mercancías con fines de especulación, y al atesoramiento en joyas, metales preciosos y divisas, los gobiernos de los países atrasados tienen que desempeñar un papel decisivo tanto en el proceso de formación de capital, elevando el ahorro, como en la movilización de los recursos internos para canalizarlos a la inversión productiva y a los programas de desarrollo mediante préstamos a inversionistas privados a través de instituciones de fomento.

Para cumplir esas responsabilidades los gobiernos deben allegarse los recursos idóneos, y el método sano para obtenerlos es recurriendo a la imposición. En la medida en que ésta se recabe a expensas del consumo suntuario, de la especulación, y del atesoramiento en divisas y en metales preciosos, y no a cargo del sector productivo, acelera el desarrollo.²⁴

²³ *Ibid.*, p. 21.

²⁴ *Idem.*

Esto implica establecer un sistema fiscal que combine altas tasas para las actividades que lesionan la economía —el acaparamiento para obtener prestigio o con fines de especulación, de bienes muebles e inmuebles mantenidos improductivos—, con tratamientos preferenciales a través de estímulos fiscales a la inversión productiva.²⁵ Estructurar así los impuestos requiere tanto de cuidadosos análisis económicos y de una hábil planeación, como de una administración competente, condiciones que no pueden darse sin eliminar el influyentismo —situación verdaderamente difícil tanto en el proceso de formulación de la ley como en su ejecución.

La aptitud para obtener los recursos indispensables para sufragar los proyectos de gasto, así como para manipular el sistema tributario como instrumento para corregir la distribución del ingreso, depende más de la competencia y honradez de las autoridades a cargo de la ejecución de las leyes, que de la correcta formulación de las mismas, pues como ya se dijo, el texto de los estatutos fiscales de las naciones atrasadas puede coincidir con lo establecido en los países del Primer Mundo.

En muchos países subdesarrollados, la reducida recaudación de impuestos puede atribuirse sólo al hecho de que las disposiciones fiscales no se aplican correctamente, ya sea por incapacidad del gobierno para hacerlo, o por mera corrupción. Ningún sistema de leyes tributarias, por cuidadosamente que haya sido concebido, estará a prueba de una colusión entre los administradores de los impuestos y los contribuyentes; una administración eficiente, formada por personas íntegras es de ordinario el requerimiento más importante para la obtención de la máxima recaudación y para la explotación cabal de la potencialidad tributaria de un país.²⁶

Aunque en los países del Tercer Mundo los extremos de riqueza y de pobreza son incompatibles con la ética de las naciones civilizadas —no puede calificarse de tal una sociedad que tolera la muerte de sus miembros por enfermedades originadas en la desnutrición y en la insalubridad— y la redistribución del ingreso es más urgente que en ellas, dicha función es obstaculizada por el volumen absoluto de la concentración de la riqueza y del ingreso en la oligarquía dominante y por la imposibilidad de la administración fiscal para diluirla.²⁷

La atingencia del sistema impositivo respecto al propósito de producir los recursos necesarios para sostener los planes de desarrollo y para atenuar la miseria mediante programas de gasto público que verdaderamente redistribuyan la riqueza, depende principalmente de que las

²⁵ *Ibid.*, p. 14.

²⁶ Kaldor, N., "Taxation for Economic Development", *Journal of Modern African Studies*, I, 1973. Citado por Todaro, *op. cit.*, p. 609.

²⁷ Heller, Walter W., *op. cit.*, p. 609.

administraciones fiscales de las naciones rezagadas estén en condiciones de ampliar su ámbito de acción hasta alcanzar a la elite dominante. En tanto que los beneficios derivados del sistema económico sigan acumulándose en pocas manos, continuará ampliándose y profundizándose la brecha entre poderosos y depauperados e incrementándose la amenaza de la inestabilidad política y social.

IV. IMPORTANCIA DE LA PROGRESIVIDAD

Es su efecto sobre la desigualdad económica lo que determina la importancia y la validez de la progresividad. Todas las declaraciones oficiales sobre política o economía hacen mención de la redistribución del ingreso y de la riqueza, porque se reconoce que no puede dejarse el problema de la equidad al funcionamiento automático de las fuerzas económicas y sociales. Si se recurre a la progresividad es porque mitiga las desigualdades económicas que hacen palpable un error de organización en la sociedad que las engendra, y cuyas causas —la existencia de monopolios; la corrupción que sustenta el enriquecimiento ilegítimo por el acaparamiento y la especulación; la persistencia de una elite en el poder, propiciada por el desigual acceso a una dieta sana, a la educación, al alojamiento higiénico y a servicios médicos— deben ser corregidas por otros medios, ya que la imposición se relaciona sólo con sus efectos. La progresividad es posiblemente el único método de alcanzar legal y pacíficamente la redistribución de la riqueza. La otra alternativa es la expropiación por las masas.

Hablar de redistribución es hablar de ética, pues implica el juicio de que la distribución del ingreso y de la riqueza revela un grado de inequidad que es por sí mismo inicuo, y por tanto las erogaciones privadas son juzgadas no por su valor real —por el grado de complacencia que produce satisfacer las carencias con ellas relacionadas— sino por su valor estimado de acuerdo con un esquema moral del consumo,²⁸ calificando las distintas alternativas de gasto conforme a la trascendencia social de las necesidades típicas de los diferentes estratos económicos.

Por basarse la redistribución del ingreso y la progresividad impositiva en un criterio ético, pueden ser discutidas hasta el infinito o no admitir debate, depende del gusto que se tenga por este ejercicio especulativo; pero los resultados prácticos son los mismos, porque nunca nadie ha convencido a otro de lo que no esté de antemano dispuesto a creer, por lo que la polémica, si la hay, sólo refuerza a cada quien en su tendencia.

²⁸ Chapman, "The Utility of Income and Progressive Taxation", 23 *Econ. J.* 25, 34 (1913). Citado por Blum y Kalven, *op. cit.*, p. 69.

V. CONCLUSIÓN

La progresividad ha llegado a ser una idea central del moderno capitalismo democrático, porque permite reducir las desigualdades económicas sin interferir ni con el sistema de mercado ni con la libre empresa como métodos para regir el sistema económico, y sin abolir las instituciones fundamentales de su estructura social: la propiedad privada, y las libertades individuales consideradas de acuerdo con la filosofía capitalista.

Donde existe una gran desigualdad económica, los problemas sociales no pueden ser corregidos mediante resoluciones democráticamente acordadas, y la resignación de las masas al desequilibrio económico y social no es eterna. El pago de elevados impuestos por los miembros de la clase económicamente alta puede ser considerado como el pago de la póliza de su seguro contra una revolución.