

## *Primera Parte*

Introducción .....	9
--------------------	---

### **CAPÍTULO I**

#### **NOCIONES GENERALES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS IMPUESTOS**

Imposición basada en el ingreso .....	19
Imposición basada en el consumo .....	24
Imposición basada en la riqueza .....	30
Consideraciones finales .....	34

### **CAPÍTULO II**

#### **MEDIDAS PARA NEUTRALIZAR O ATENUAR LOS EFECTOS DE LA MÚLTIPLE IMPOSICIÓN**

Crédito .....	36
Ventajas del crédito .....	42
Desventajas del crédito .....	43
Objetivos del crédito .....	43
Efectos del crédito .....	43
Crédito por el impuesto a las ventas .....	46
Deducción .....	47
Efectos de la deducción .....	51
Comparación entre el crédito y la deducción .....	55
Participación en los impuestos .....	56
Ventajas de la participación .....	57
Desventajas de la participación .....	57
Tasas adicionales .....	58
Ventajas y desventajas de tasas adicionales .....	58
Subsidios .....	59
Comparación entre los varios instrumentos de ayuda y coordinación entre el nivel impositivo superior y el inferior .....	62

## PRIMERA PARTE

## INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio de este trabajo lo constituyen los problemas de la múltiple imposición interestatal e internacional. Como esta obra está encauzada a servir a quienes no han tenido oportunidad de estudiar los problemas tributarios, se hace necesario exponer previamente la razón de ser, el funcionamiento y los efectos de los distintos tipos de impuestos.

En esta primera parte no se trata de ningún sistema fiscal en particular, sino que se esboza el modo de operar habitual de los diferentes tipos de impuestos que pueden ser implantados, los fines que tratan de alcanzarse con su introducción o modificación y las repercusiones económicas y sociales de cada uno así como los problemas que originan, independientemente de la jurisdicción en que sean establecidos.

Es conveniente además ubicar el papel que desempeñan los impuestos en la política económica.<sup>1</sup> Discutir ésta escapa del plan de este trabajo, pero como en su desarrollo se hace referencia a algunos de los elementos de ella, es preciso hacer siquiera una breve mención de tales elementos.

Dentro de los fines de política económica está el asegurar un empleo total<sup>2</sup> al mismo tiempo que se mantiene un equilibrio relativamente constante en los precios. Para esto es necesario utilizar una política fiscal<sup>3</sup> antiinflacionaria, lo que implica ajustes en los gastos gubernamentales, en los impuestos y en la política de préstamos y adeudos.

Las presiones que originan las fuerzas inflacionarias<sup>4</sup> actúan unas sobre la demanda y otras sobre el costo. En el primer caso la elevación

<sup>1</sup> Se entiende por política económica el conjunto de medidas mediante las cuales el Estado intenta regular o modificar el empleo y distribución de los recursos económicos. De acuerdo con los fines que traten de alcanzarse existen distintas clasificaciones dentro de la política económica: política de pleno empleo, anticíclica, monetaria, fiscal, etc.

<sup>2</sup> Se califica como pleno empleo una situación en la que la demanda de trabajo iguala a su oferta a un nivel de salarios determinado. El que la demanda supere la oferta puede ser el inicio de una inflación.

<sup>3</sup> Se denomina política fiscal al instrumento por medio del cual el Estado intenta dirigir la economía mediante la variación del volumen y estructura de los impuestos, deuda y gasto público, fondos gubernamentales, etc., con el propósito de contrarrestar los efectos de los auges y de las depresiones económicas, aumentar el nivel general de ingresos y redistribuirlos en una forma más equitativa.

<sup>4</sup> Se conoce como inflación el fenómeno que consiste en el descenso en el valor del dinero debido al alza de precios, que ocurre cuando la demanda monetaria global supera al valor de los bienes y servicios disponibles para su venta.

de los precios se debe a que la producción no puede igualar el volumen de la demanda de bienes y servicios; en el segundo caso se debe a un incremento en los costos de producción.

La inflación debida a un exceso en la demanda es una manifestación del exceso del gasto total sobre el total de producción a los precios existentes en un momento dado. Suponiendo que se ha alcanzado un empleo total y que por estar utilizados al máximo los factores de producción<sup>5</sup> no pueden ocurrir aumentos sustanciales en la misma, por lo que la oferta de bienes en el mercado no puede cubrir la demanda; por lo que el exceso de ésta se reflejará en un aumento en los precios.

Las presiones que aumentan el costo de producción también conducen a una elevación de los precios. En una situación en la que toda la fuerza de trabajo disponible ya está empleada y no hay nuevos obreros que contratar, el poder de los sindicatos es mayor que en otras circunstancias, y se traduce generalmente en un aumento en los salarios. Como éstos constituyen uno de los costos de producción, se origina un aumento en los precios.

La situación se agrava si se considera que tanto las presiones que afectan la demanda, como las que afectan el costo, se influyen recíprocamente. Al ser excesiva la demanda total en relación con los bienes en el mercado, los precios de cada uno de los factores de producción se elevan. Esto ineludiblemente aumenta el costo, y por lo tanto los precios de los artículos terminados.

Existen elementos automáticos de freno que actúan espontáneamente contra la inflación cuando ésta se inicia:

La elevación de los precios trae como consecuencia que las compras de bienes no estrictamente indispensables se pospongan en espera de mejores oportunidades. Las utilidades derivadas del capital tienden a elevarse más rápidamente que otros tipos de ingreso que son fijos —y cuyo valor real se reduce a medida que se elevan los precios— y dicha parte de la riqueza va a las clases de más alto nivel económico cuya propensión al ahorro<sup>6</sup> es mayor. En cambio para las clases económicamente débiles —que no tienen acceso a ese tipo de ingresos— el incremento de precios significa una merma de su poder de compra, que es precisamente el que origina y mantiene la inflación, en tanto que el ahorro la detiene.

<sup>5</sup> Los factores fundamentales de producción son tierra, trabajo y capital, que dan origen a ingresos denominados rentas, salarios y utilidades.

<sup>6</sup> Se entiende por propensión al ahorro y al consumo respectivamente, la relación entre el ahorro o el consumo y el ingreso que los origina. La propensión marginal en cada caso es el incremento o el decremento en el consumo o en el ahorro, como resultado de un incremento o decremento en el ingreso.

La estructura impositiva está integrada por elementos que le confieren la ductibilidad necesaria para actuar automáticamente y hasta cierto grado sobre el gasto privado —que es uno de los elementos del gasto total— reduciéndolo en caso de inflación. El aumento de las transacciones mercantiles provoca un incremento natural en las utilidades y los salarios —más en aquéllas que en éstos— pero también una concomitante elevación de la recaudación de impuestos, y dado que el elemento de progresividad de la estructura impositiva hace que el rendimiento de los impuestos aumente más rápidamente que el nivel de precios, se restringe el poder de compra.

Otra fuerza que actúa como un control espontáneo de la inflación es el aumento de las tasas de interés<sup>7</sup> causado por la incapacidad de la existencia de numerario para permitir el acrecentamiento del volumen de transacciones mercantiles. Con un volumen dado de producción, un aumento generalizado en los precios hace necesario o bien una mayor oferta de capital o una mayor velocidad en la circulación del dinero. La misma elevación de los precios produce cierto aumento natural en la velocidad de circulación de la moneda, ya que la expectativa de las ganancias hace que fondos que se mantenían ociosos sean puestos en circulación. La expansión del movimiento en los negocios tiende a ampliar el volumen de los depósitos bancarios.

Pero a medida que la inflación continúa, los ajustes automáticos dejan de ser suficientes para contenerla. Cuando las presiones inflacionarias son intensas y se originan principalmente en los gastos excesivos de consumo y no en la inversión desmedida, serían necesarias exorbitantes tasas de interés para frenar la inflación. Este aumento desmesurado elevaría la carga de la deuda del gobierno e interferiría con la inversión en activos productivos indispensables para el abastecimiento adicional de bienes escasos.

Ante la incapacidad de las fuerzas automáticas de control y los inconvenientes del empleo de severas restricciones crediticias para dominar la inflación, la política fiscal se revela como uno de los instrumentos más adecuados para contener dicho fenómeno.

Para dominar la inflación y al mismo tiempo permitir que el gobierno cumpla con sus otros fines tiene que conseguirse la reducción del volumen de gasto de modo que los costos de producción no sigan aumentando; asegurar un máximo de incentivos para trabajar, alcanzar una producción óptima trasladando recursos a actividades más produc-

<sup>7</sup> Se llama interés al precio de los fondos disponibles para préstamos. El interés tiende a igualar la oferta de ellos con su demanda y racionaliza la oferta entre quienes están dispuestos a pagar su precio. Las fluctuaciones del interés originan las modificaciones de tipos de cambio.

tivas y distribuir la carga de las actividades gubernamentales de una manera equitativa.

Obtener estas metas requiere una reducción de los gastos del gobierno sin detrimento del cumplimiento de sus programas, y la formulación de programas de deudas e ingresos adecuados para cumplir esos fines.

Como el gasto excesivo agregado es una de las causas principales de la inflación total, una reducción del gasto del gobierno —que es un elemento del gasto total— ayudaría a reducir las presiones inflacionarias; para eso sería necesario posponer los programas que no fueran estrictamente necesarios.

Pero ante la imposibilidad de realizar reducciones de importancia en este renglón —hay gastos impostergables y servicios indispensables— y ante el hecho de que es precisamente en los periodos inflacionarios en los que por haber mayor recaudación pueden ser desarrollados esos servicios, las medidas antiinflacionarias más factibles son las que se relacionan con el elemento ingreso.

El empleo de impuestos como instrumentos antiinflacionarios tiene más posibilidades de éxito, ya que los gravámenes tienen un gran efecto deflacionario. Cada impuesto tiene sus efectos características directos sobre la inflación y su influencia particular sobre los incentivos económicos. Por eso, la efectividad antiinflacionaria de lo recaudado depende de la conjugación de los distintos tipos de impuestos que integran el sistema fiscal.

Puede argumentarse que es contradictorio suponer que un aumento en los impuestos, que hace que los precios se eleven, pueda ser deflacionario, ya que un aumento de precios es generador de inflación por sí mismo; las mayores utilidades obtenidas por el precio aumentado elevan el poder de compra de un sector de la población y hace crecer la demanda en relación con la oferta de ciertos bienes; por otra parte, el aumento de los precios origina un aumento en el costo de la vida que lleva a los trabajadores a exigir mayores salarios que incrementan el costo y por consiguiente el precio. Pero el aumento de precios provocado por la aplicación de un impuesto, no es generador de inflación por sí mismo, sino que sustituye al endeudamiento no deflacionario y retarda así la espiral inflacionaria.

Las presiones inflacionarias en el sector privado de la economía pueden ser reprimidas con un superávit en el presupuesto <sup>8</sup> si la estructura

<sup>8</sup> Se conoce como presupuesto a la relación de actividades futuras expresadas en términos financieros. Constituye una estimación formal de los ingresos y gastos de un periodo futuro, e introduce los cambios tributarios necesarios para llegar a los resultados fijados de antemano. Es prácticamente imposible que los ingresos y los gastos se compensen exactamente cada año; normalmente aparecen déficit o superávit, en ocasiones como resultado deliberado de la política económica estatal. El superávit se consigue haciendo que los

fiscal está constituida por elementos de marcados efectos contraccionistas. El uso de un impuesto al gasto con tasas altas y un diferimiento de la recuperación del costo de los activos a través de una disminución en las tasas permitidas de depreciación, pueden reducir el gasto privado de modo que la estabilidad pueda alcanzarse a despecho de un presupuesto deficitario.

El efecto contraccionista del sistema fiscal depende del tipo de impuestos que lo integren y de los efectos que éstos tengan sobre el gasto. Desde luego que al manejar los impuestos con el objeto de modificar una situación inflacionaria se corre el riesgo de que al rebasar un cierto límite, la resistencia de los afectados a reducir sus ingresos disponibles lleve a aumentos en los factores de los precios y empiecen a generarse aumentos en el costo que hagan perder el poder deflacionario de los impuestos, lo que nulificaría los efectos de la recaudación sobre el gasto total.

Los temas que se abordan en esta primera parte se concretan a la exposición de los principios teóricos generales sobre la imposición y los conflictos interjurisdiccionales a que pueden dar lugar, así como a las medidas para neutralizar tales conflictos.

ingresos superen a los gastos; esto significa arrebatar poder adquisitivo al sector privado de la economía. El volumen del déficit o del superávit puede alterarse por medio de cambios en los impuestos y los gastos.

## Capítulo I

### NOCIONES GENERALES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS IMPUESTOS

Principio de la capacidad contributiva. Relación entre el impuesto y la base gravable. Impacto, traslación e incidencia de los impuestos. Modificaciones en el alcance de la base impositiva. Exención, deducción, exclusión, crédito. *Imposición basada en el ingreso*. Efecto de la introducción o modificación de un impuesto sobre la renta aplicable a las empresas. Efectos de la introducción o modificación de un impuesto sobre la renta aplicable a productos del trabajo. Efectos de la introducción o modificación de un impuesto sobre la renta aplicable a productos del capital. Ventajas y desventajas del impuesto sobre la renta. Problemas interjurisdiccionales a que da lugar el impuesto sobre la renta. *Imposición basada en el consumo*. Impuesto al gasto. Impuesto sobre las ventas. Impuesto sobre productos determinados. Conflictos interjurisdiccionales del impuesto sobre las ventas. Efectos económicos de los impuestos al consumo. Traslación e incidencia del impuesto sobre las ventas. Impuestos a la importación. *Imposición basada en la riqueza*. Impuestos a la propiedad raíz. Impuesto sobre herencias y donaciones. Efectos del impuesto sobre herencias. Consideraciones finales.

Para facilitar la comprensión de este trabajo, se exponen en primer lugar las nociones generales de los conceptos que se utilizarán en el desarrollo de este estudio:

*Principio de la capacidad contributiva.* Sin desconocer las corrientes actuales contra el principio de capacidad contributiva como base de los sistemas impositivos, es un hecho que es la regla adoptada por la mayoría de las legislaciones modernas.

Siguiendo este principio, la distribución de la carga fiscal debe hacerse de acuerdo con la habilidad para pagar de cada contribuyente, entendiendo por ésta el bienestar económico o nivel de vida de cada causante.

Es generalmente aceptado que los económicamente fuertes, los que disfrutan de un nivel de vida elevado, deben contribuir con una porción mayor de su ingreso a satisfacer los gastos públicos, y que a medida que desciende el nivel económico, los causantes deben contribuir con una porción cada vez menor.

Desde el punto de vista de la administración del impuesto, un sistema fiscal así estructurado tiene la ventaja de que pueden encontrarse varios



indicios de la situación económica: el ingreso percibido, la riqueza acumulada y los gastos realizados.

*Relación entre el impuesto y la base gravable.* La relación entre el impuesto y la base de imposición que se haya seleccionado, puede ser de progresividad, proporcionalidad o regresividad. El impuesto es progresivo cuando el porcentaje de ingresos pagado por concepto de impuestos aumenta conforme se eleva el monto del ingreso percibido —o la riqueza acumulada o los gastos realizados, según el caso. El impuesto es proporcional cuando el porcentaje aplicado a la base es el mismo en todos los casos, independientemente del monto de la base a la que se aplica. El impuesto es regresivo cuando el porcentaje cubierto por concepto de impuestos disminuye a medida que aumenta la base; por tanto, recae más severamente sobre los contribuyentes de escasos recursos que sobre los de altos ingresos.

*Impacto, traslación e incidencia de los impuestos.* No se crea que la persona señalada por la ley como sujeto pasivo del crédito fiscal es la que necesariamente paga el impuesto, pues ocurre generalmente que como efecto de la traslación del impuesto no coinciden el punto de impacto con el de incidencia de los mismos.

El impacto del impuesto es el efecto producido por la ley que señala el punto en el que el legislador se propuso imponer el gravamen, o sea que el impacto recae sobre la persona que conforme a la ley debe pagar el tributo.

La traslación del impuesto es el proceso por medio del cual el sujeto señalado por la ley como causante del gravamen, obliga a otras personas a cubrirlo. La traslación puede realizarse respecto a transacciones posteriores o anteriores a aquella que es causa de la imposición; en el primer caso recibe el nombre de protraslación y en el segundo de retrotraslación.

El alcance de la traslación depende de las condiciones de mercado. Mientras más inelástica sea la demanda, más fácilmente se produce la traslación; y a la inversa, cuanto más elástica sea la demanda, es más reducida la proporción en la cual la traslación puede llevarse a cabo.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> La elasticidad de la demanda indica la reacción de la cantidad solicitada de determinado tipo de bienes, a los cambios de precios en el mercado. De acuerdo con las variaciones que un cambio en el precio produce en el volumen de bienes solicitados, la demanda puede ser elástica, inelástica o unitaria.

Si la variación en el precio da origen a un cambio en el rendimiento total mayor a la cifra que resulte de multiplicar el precio por la cantidad de bienes demandada, se dice que la demanda de los bienes de que se trata es elástica. Si la variación en el precio produce un cambio tal en la cantidad demandada, de modo que la cifra que resulte de multiplicar el precio por la cantidad solicitada permanece inmutable, se dice que la demanda es unitaria. Si la variación en el precio produce un cambio pequeño en la cantidad demandada de modo tal que la variación en el rendimiento total sea menor que la variación en el precio se dice que la demanda es inelástica.

En una situación de competencia perfecta, en la que ningún productor puede individualmente modificar el precio de su producción y puede venderla en su totalidad a precio de mercado, el precio tiende a igualar el costo más una ganancia lo suficientemente alta como para que todas las empresas existentes continúen en el mercado, y lo suficientemente baja como para no estimular el ingreso de nuevos competidores.

En este caso, si los productores estiman que la demanda total es elástica, es decir que una alteración en el precio ocasionaría una variación considerable en la demanda, dudarán en trasladar el impuesto por los efectos que esto pueda producir sobre el volumen de ventas y los costos por unidad, especialmente si en el mercado existen sustitutos de sus productos que estén exentos de impuestos o menos gravados que los artículos que ellos producen.

Por el contrario, mientras más inelástica sea la demanda, mientras menor sea el efecto en el rendimiento total de las alteraciones del precio, mayor será la traslación porque será necesaria una menor variación de la producción para restaurar el equilibrio.

En mercados altamente competitivos o de completo monopolio en que las utilidades ya han sido elevadas al máximo, es improbable que exista traslación, pues cualquier cambio en el precio ya elevado al máximo posible se traduciría en una reducción de la utilidad.

*Incidencia del impuesto.* La incidencia del impuesto es el efecto causado por el proceso de traslación, que determina el punto en el que recae el tributo que coincide, una vez verificada la traslación, con la persona que finalmente paga el impuesto.

Un aumento de precios en cualquier artículo producirá una reducción del volumen de la demanda, excepto si ésta es totalmente inelástica. En caso de que no sea así, aun suponiendo que el productor traslade íntegramente el impuesto, aun soportaría parte de la carga originada por el mismo, pues sus utilidades se reducirán por el descenso en las ventas, con lo que parte del impuesto incidiría en él y parte en el consumidor final.

Hay varios factores que influyen en la posibilidad y modo de efectuarse la traslación, y por tanto en la proporción de la incidencia final, además de la elasticidad de la demanda y la competencia perfecta:

- las fluctuaciones cíclicas. En periodos prósperos es más fácil aumentar los precios que en periodos de depresión;
- el control administrativo sobre los precios; sea que el control se ejerza sobre los artículos sujetos al gravamen, o porque existan sucedáneos con precio sujeto a control;

- la existencia de sucedáneos no gravados o menos gravados hacia los que se transfiera el consumo;
- el aumento generalizado en los precios, mientras más extendido sea el aumento, menos posibilidades habrá de sustituir un bien gravado por otro exento;
- el número de regiones afectadas por el impuesto. La proximidad de regiones en que no se aplica —o se aplica en menor cantidad— da la posibilidad de eludir el impuesto adquiriendo en ellas los bienes gravados.
- la existencia de sindicatos obreros que obliguen a ajustar los salarios al costo de la vida.
- la práctica de cargar el impuesto por separado del precio, tratándose del impuesto sobre las ventas, lo que hace innecesario efectuar ajustes en aquél.

*Modificaciones en el alcance de la base impositiva.* Las obligaciones contributivas a la base impositiva son modificadas en su alcance por varias medidas: exenciones, deducciones, exclusiones y créditos.

*Exención.* Existe exención de impuestos, cuando percepciones que normalmente se consideran como ingresos u operaciones gravables, quedan eliminadas de la aplicación de la ley. La exención puede concederse atendiendo a la persona o al tipo de ingresos.

En el primer caso está la situación de que gozan el cuerpo diplomático, las asociaciones de beneficencia y los gobiernos federal y estatales. En el segundo, quienes perciben ingresos de un cierto tipo de bienes, como bonos del gobierno, o cuyos ingresos son inferiores a una cifra mínima establecida.

*Deducción.* Se llaman deducciones a las cantidades que por conceptos específicos el contribuyente puede sustraer de sus ingresos para determinar la base gravable. Las deducciones pueden ser las propias del negocio, o personales, según se concedan atendiendo a los gastos propios de la actividad que da origen al ingreso gravable, o a la situación personal o familiar del contribuyente.

*Exclusión.* La exclusión es, como la deducción, una cifra que se sustrae de los ingresos para determinar la base gravable, sólo que no corresponde a gastos reales, sino que se trata de cifras o porcentajes fijos establecidos por la ley.

*Crédito.* El crédito contra el impuesto es otra forma de disminuir la carga fiscal del contribuyente. Se denomina así la cifra que se resta del impuesto previamente calculado. Este procedimiento se emplea para tomar en consideración impuestos pagados con anterioridad o que fueron retenidos.

## IMPOSICIÓN BASADA EN EL INGRESO

Para efectos del impuesto sobre la renta basado en el ingreso, generalmente se entiende por ingreso el total de las cantidades en efectivo o en especie percibidas durante el ejercicio fiscal.

El impuesto sobre la renta puede recaudarse en dos niveles distintos: sobre las utilidades de las empresas y sobre las utilidades de los individuos, distinguiendo en este último caso si resultan del trabajo personal o del capital.

En el caso del impuesto aplicado sobre las utilidades de las empresas, las que siquiera son de mediana importancia se organizan en forma de sociedades que constituyen una entidad jurídica distinta de la de sus miembros, considerándose entonces que es la sociedad la que percibe los ingresos y es por lo tanto gravada sobre ellos.

El impuesto se aplica a la utilidad neta, a la que se llega una vez consideradas las exenciones y disminuidos los ingresos brutos por el costo, las exclusiones y las deducciones.

Las deducciones deben referirse a los gastos ordinarios y necesarios para el desarrollo de la actividad del negocio, atendiendo a los desembolsos comunes a cada tipo de negocio. Entre estas erogaciones están los salarios y honorarios cubiertos, los gastos de previsión social, el importe de arrendamiento, primas de seguros, fletes y acarreos, gastos de propaganda, impuestos y derechos cubiertos (excepto el impuesto para cuyo cálculo se hacen las deducciones) gastos de mantenimiento, devoluciones, descuentos, rebajas, amortización y depreciación.

Respecto al impuesto personal es común encontrar que se grava en forma diferente el ingreso derivado del trabajo que el derivado del capital. Del ingreso obtenido por las personas físicas se permite también la sustracción de los gastos necesarios para la obtención del mismo y además las deducciones personales en consideración a algunos gastos necesarios que reducen la capacidad contributiva del causante, así como el número de dependientes económicos del mismo. Las deducciones son generalmente gastos médicos, seguros, intereses, pérdidas, e impuestos previamente pagados.

La consideración que se hace para conceder este tipo de deducciones es mantener el nivel mínimo de vida, atendiendo a que no debe absorberse a través de impuestos lo que es necesario para la preservación de la existencia.

El conjunto de deducciones da al sistema fiscal la flexibilidad necesaria para adaptarse a las diversas situaciones que experimentan los contribuyentes de acuerdo con su estado familiar. Con el mismo objeto

pueden establecerse exclusiones por el propio contribuyente y cada uno de sus dependientes económicos.

Las deducciones proporcionan al sistema fiscal un margen de flexibilidad para ajustarse a las necesidades de la recaudación. En caso de que fuere necesario incrementar el volumen de la recaudación y por razones políticas no fuera conveniente aumentar los impuestos existentes o crear nuevos tributos, se obtendría el mismo resultado en el rendimiento de la recaudación reduciendo el monto o número de las deducciones.

*Efectos de la introducción o modificación de un impuesto sobre la renta aplicable a las empresas.* Aun cuando el impuesto sobre la renta aplicable a las empresas sea un impuesto sobre utilidades y no sobre producción o ventas, el empresario sabe que parte de la utilidad obtenida será absorbida por los impuestos, que un aumento en la producción entraña necesariamente un riesgo adicional, y al mismo tiempo que la demanda no es segura.

En estas condiciones, el empresario puede preferir no producir los pedidos que representan mayor riesgo o abstenerse de surtir ciertos sectores del mercado; así, es factible que el impuesto ocasione cierta reducción en la producción y aumento en los precios, o sea, una retrotraslación y una protraslación.

Si la utilidad baja de un cierto nivel después de impuestos, el inversionista tenderá a conservar sus bienes en efectivo o bienes seguros, y por tanto dejarán de instalarse empresas y las existentes no se ampliarán y aun dejarán de utilizarse total o parcialmente.

Los efectos deflacionarios de este impuesto: reducción del dinero susceptible de ser distribuido como dividendos —con la consecuente reducción del gasto de los accionistas— y la disminución de los fondos disponibles para expansión —lo que frena la inversión— no son de gran ayuda en periodos inflacionarios, ya que por estar concentradas las acciones en niveles de altos recursos tienen poca eficacia para disminuir el consumo.

Sus efectos sobre la inversión no son predecibles. El frenar la inversión es de por sí deflacionario, dado que la inversión es un elemento del gasto total; pero si indiscriminadamente se eleva la recaudación de este impuesto, tanto puede reducirse la inversión en la producción futura de bienes escasos, lo que sería contraproducente, como la inversión en bienes abundantes o innecesarios que es la que mantiene la inflación.<sup>10</sup>

El impuesto sobre las empresas tiene la ventaja de que puede utilizar-

<sup>10</sup> La inversión en la producción de acero, a modo de nivelar la oferta escasa con la amplia demanda, sería antiinflacionaria. La inversión en la producción de joyas, pieles o cosméticos sería inflacionaria.

se como incentivo o desincentivo económico manejando no las tasas impositivas sino los conceptos de deducción. Como medida antiinflacionaria pueden alterarse las tasas con las que el capital invertido en equipo productivo puede ser recuperado. Un sistema liberalizado o acelerado de depreciación facilita la inversión en aquellos giros en los que es deseable un aumento de producción. Por el contrario, un diferimiento de la recuperación debido a una reducción de los porcentajes de depreciación en ciertos giros, puede frenar la inversión que es considerada inflacionaria. Esta posibilidad de ejercer selectividad, permite distinguir entre la inversión necesaria para aumentar la producción de bienes escasos y reprimir la inversión en otro tipo de bienes.

*Efectos de la introducción o modificación de un impuesto sobre la renta aplicable a productos del trabajo.* En el caso de la introducción de un impuesto sobre los rendimientos del trabajo, o de un aumento en el impuesto existente, puede darse una retrotraslación hacia el patrón a través de la exigencia de aumentos en los salarios, o una protraslación hacia los vendedores de bienes de consumo a través de una reducción en la adquisición de los mismos. En el primer caso se producirá un aumento en el costo, y por tanto en los precios, y en el segundo caso una disminución de éstos.

La extensión de la reacción dependerá principalmente del monto de las exenciones —pues mientras más reducidas sean éstas mayor será el efecto del impuesto y por tanto la necesidad de traslación—, y de la organización de los trabajadores; mientras más poderosa sea ésta más fuerza tendrán aquéllos para trasladar el gravamen.

*Efectos de la introducción o modificación de un impuesto sobre la renta aplicable a productos del capital.* Respecto a los rendimientos derivados del capital, el impuesto aplicado a ellos afecta la oferta de fondos disponibles para la inversión y aumenta la ventaja relativa de conservarlos en forma líquida. Sin embargo, como es la utilidad derivada de ellos y no su acumulación lo que permite mantener el nivel de vida, el impuesto actuará en unos casos como freno y en otros como estímulo. Empero, el efecto neto es la tendencia a reducir el monto de los fondos libres para inversión en mayor extensión que otro tipo de impuesto.

Las consecuencias del impuesto son distintas según se aplique a inversiones en empresas o a préstamos. Participando en una empresa se tiene la oportunidad de obtener rendimientos más elevados, pero también el riesgo que se corre es mayor, pues la utilidad que se obtenga depende del éxito mayor o menor del negocio y aun puede haber pérdidas. Los préstamos por el contrario proporcionan menos rendimiento, pero también más seguridad y liquidez.

Aunque desde el punto de vista económico los dividendos y los inte-

reses guardan semejanza, pues ambos son rendimientos derivados de la posesión de valores —acciones en un caso, bonos u obligaciones en el otro— desde el punto de vista fiscal la diferencia es muy grande, pues los pagos de intereses son deducibles para la empresa que los efectúa, en tanto que los pagos por concepto de dividendos no lo son.

*Efectos de un impuesto sobre intereses.* En lo tocante al efecto del impuesto sobre los intereses, si tanto los prestatarios como los prestamistas tienen el mismo nivel de recursos, el prestamista estará en condiciones de elevar la tasa de interés hasta que el nuevo rendimiento sea igual al que recibía originalmente, con la seguridad de no contar con oposición por parte del prestatario, y el nuevo interés, deducible para efectos del pago del impuesto, se traslada al fisco.

Si los prestamistas están en un nivel económico superior al de los prestatarios, y por consiguiente éstos no soportarían un fuerte aumento en la tasa de intereses, ésta se eleva, pero no hasta alcanzar el total del impuesto, por tanto parte del impuesto lo soportarán los prestamistas, pues su utilidad después de impuestos se reducirá, parte la absorberán los prestatarios, quienes pagarán más intereses, y parte se trasladará al fisco a través de la deducción.

Si ocurre que los prestamistas están en un nivel económico más bajo que el prestatario, la capacidad económica de éste le permitirá soportar una elevación en la tasa de interés en cantidad aún mayor que la del impuesto. Los prestamistas obtendrán una ganancia mayor que antes del aumento del impuesto; el prestatario para efectos del pago del impuesto deducirá el total pagado por concepto de intereses —el interés original, el impuesto correspondiente y el exceso sobre éste— por lo que el fisco absorberá el impuesto más una cantidad adicional.

*Efecto de un impuesto sobre dividendos.* En relación con el efecto del impuesto sobre los dividendos puede decirse que es posible que el gravamen haga bajar el precio de las acciones para igualar el rendimiento antes de impuestos, trasladándose así parcialmente la carga a la empresa que los distribuye; pero la utilidad de los accionistas será más reducida pues cubrirá al menos parte del impuesto.

*Ventajas y desventajas del impuesto sobre la renta.* En general, el impuesto personal sobre la renta reduce la presión inflacionaria al disminuir los ingresos y por tanto el poder de compra de los individuos, que de otro modo sería gastado y seguiría generando inflación. Tiene la ventaja de producir menores efectos negativos sobre la inversión que los que produce el impuesto sobre las empresas, y es altamente antiinflacionario si se concentra en los renglones inferiores de la tarifa —aunque esto es absolutamente inequitativo—, ya que las personas de escasos recursos resultarían obligadas a sacrificar el consumo de bienes aún nece-

sarios para la conservación del nivel de vida, en tanto que a las personas de altos recursos los afectaría poco.

Tiene la desventaja de que se aplica a todo el ingreso, no sólo al que está generando inflación. La carga relativa para las personas que ahorran gran parte de sus ingresos es mayor que la que sería en un impuesto al gasto. Por otra parte no alcanza a las personas que están contribuyendo a la inflación con ahorros previamente acumulados.

*Problemas interjurisdiccionales a que da lugar el impuesto sobre la renta.* La administración del impuesto sobre la renta es complicada por los problemas que implican: registro y control de los contribuyentes, comprobación de las deducciones, tratamientos especiales a ciertos tipos de ingreso —como ganancias de capital y dividendos e ingresos que por fomento económico dejan de gravarse— y estructuración de las tasas.

Esa complejidad ha hecho que sea aplicado con preferencia por los niveles impositivos superiores,<sup>11</sup> y con mayor eficacia cuanto mayor sea el desarrollo económico de la jurisdicción que lo impone. Sin embargo, a medida que aumenta la capacidad de administración de los niveles impositivos inferiores comienzan a adoptarlo, aunque sea en forma rudimentaria, estructurándolo únicamente sobre los ingresos brutos y empleando tasas bajas y proporcionales o escasamente progresivas, pero introduciendo así un cierto grado de progresividad en sus sistemas fiscales relativamente regresivos.

La aplicación por el nivel impositivo inferior de este tipo de impuestos produce un nuevo problema: la multiplicidad de impuestos entre las distintas áreas del nivel impositivo inferior y entre éstas y el nivel impositivo superior.

La forma más fácil de aplicar el gravamen es imponer el tributo al ingreso obtenido dentro de una jurisdicción, independientemente de la residencia de quien lo obtiene; pero en otras jurisdicciones puede gravarse el ingreso obtenido por los residentes independientemente de la fuente de la que derive, o gravar tanto a residentes y no residentes por los ingresos percibidos dentro o fuera de su jurisdicción. Por su parte el nivel impositivo superior grava con su propio impuesto el ingreso obtenido independientemente de que éste haya sido ya objeto de exacción en el nivel impositivo inferior. El resultado es la imposición múltiple que puede atenuarse a neutralizarse si en las leyes de cada nivel impositivo se establece que los impuestos previamente cubiertos en otro nivel

<sup>11</sup> Para efectos de este trabajo, debe entenderse por nivel impositivo superior, cualquier jurisdicción que respecto a otra —aquí denominada nivel impositivo inferior— puede ejercer influencia directa o indirecta sobre su situación impositiva y financiera. Piénsese en la condición de una autoridad local respecto a una autoridad nacional, y dado el caso, en la condición de la autoridad fiscal en un país poco desarrollado en el área de influencia de una nación desarrollada, con respecto a ésta.



serán deducibles para efectos del propio impuesto, o acreditables contra él.

El impuesto sobre las utilidades de las empresas plantea además otro problema: determinar la parte de los ingresos totales que se originan en cada jurisdicción cuando las operaciones se desarrollan en más de un área del nivel impositivo inferior. La solución será necesariamente arbitraria, haciendo la distribución de ingresos en relación con las ventas realizadas, sueldos pagados o propiedades poseídas en cada jurisdicción, a menos de que las distintas áreas acuerden usar métodos establecidos de común acuerdo para hacerlo.

Este problema de distribuir el ingreso obtenido en cada jurisdicción, aunado al temor de ocasionar la inmigración de las empresas, hace que las tasas impositivas se mantengan bajas en el nivel impositivo inferior. Ese temor ocasiona también que no se adopte en el nivel impositivo inferior un impuesto sobre las utilidades propiamente dicho, sino que se graven indirectamente a través de impuestos sobre los ingresos brutos, fáciles de determinar y por tanto de administrar; pero que tienen la desventaja de que en realidad no inciden sobre la empresa gravada, sino que son trasladados a los consumidores como si se tratara de un impuesto al consumo.

En ocasiones las autoridades del nivel impositivo inferior recurren a medios indirectos de gravar a las empresas al gravar el capital invertido o las nóminas cubiertas. Ambos impuestos son inequitativos, pues no constituyen una medida satisfactoria de las utilidades de las empresas.

El impuesto a la renta basado en la capacidad contributiva permite el empleo de tasas progresivas, de modo que a mayores ingresos, mayor será la porción con que el causante contribuya a satisfacer los gastos públicos.

A pesar de las objeciones que se hacen a la progresividad en el sentido de que castiga el éxito y desanima la iniciativa y la inversión, es precisamente en los países desarrollados en los que se ha implantado un alto grado de progresividad y no se ha notado que haya obstaculizado las inversiones ni la prosperidad general.

## IMPOSICIÓN BASADA EN EL CONSUMO

Como su nombre lo indica, la base para la aplicación de este impuesto es la cantidad de recursos aplicada al consumo. Para aquellas personas que por su precaria condición gastan más de lo que perciben, es un medio muy severo de imposición, y resulta benéfico para las personas de altos recursos que consumen una proporción cada vez más reducida de sus ingresos.

Las fallas del impuesto sobre la renta —absorber incluso ingresos que se destinan al ahorro y que por tanto no contribuyen a la inflación, no alcanzar los ahorros previamente acumulados y que en un momento dado se gastan ayudando a mantener e incrementar la inflación, y el hecho de no proporcionar un incentivo directo para reducir el gasto— hacen necesario que dentro del sistema fiscal exista también un impuesto basado en el consumo que lo complemente.

El impuesto basado en el consumo puede presentar la modalidad de impuesto al gasto o impuesto a las ventas.

*Impuesto al gasto.* El impuesto al gasto puede establecerse con tasas progresivas sobre la porción de los ingresos que es gastada en exceso a un mínimo establecido, estructurándolo con exclusiones, exenciones y deducciones de manera similar al impuesto sobre la renta, aplicable a las personas físicas, dejando sin gravar los gastos necesarios para conservar el nivel mínimo de vida. Este tipo de impuestos se recauda conjuntamente con el impuesto sobre la renta, sujetando al causante a la obligación de presentar declaraciones anuales, y gravándolo sobre la diferencia entre el ingreso gravable percibido en el ejercicio y la parte ahorrada.

Tiene la ventaja de no gravar el ingreso ahorrado, sino únicamente el gastado, por lo que sus efectos antiinflacionarios son mayores que los de los impuestos basados en el ingreso. En tanto que puede ser cubierto con ahorros previamente acumulados, concentra su peso sobre las personas que gastan más de lo que ganan, y obliga a una mayor reducción del gasto que un impuesto sobre la renta, que impone mayor carga relativa sobre quienes ahorran más.

Es el impuesto más equitativo y efectivo como medida antiinflacionaria, pero las dificultades para administrarlo son aún mayores que las del impuesto al ingreso.

*Impuesto sobre las ventas.* Por el contrario, los impuestos a las ventas son muy fáciles de administrar, pero provocan una estructura regresiva en la distribución de la carga impositiva y su influencia antiinflacionaria se debilita por la falta de progresividad respecto al total gastado.

Dado que en el caso de que el impuesto no se cobre por separado, está incluido en el precio más elevado, el impuesto se paga en la forma de una adición al precio.

El impuesto sobre las ventas puede adoptar la forma de un impuesto general sobre las ventas o un impuesto especial sobre la venta de productos determinados. Un impuesto sobre las ventas aplicado en forma general alcanzaría todos los productos. En la práctica, se aplica a un campo más reducido, exceptuando generalmente los artículos de consumo necesario. El impuesto sobre las ventas es la mayor fuente de

recursos para los niveles impositivos menos desarrollados administrativamente porque es fácil de administrar y su productividad es relativamente alta.

El impuesto sobre las ventas puede cobrarse en una sola etapa, ya sea al nivel del detallista, del mayorista o del productor, o puede cobrarse sucesivamente en cada una de las etapas de la producción y distribución, lo que constituye el impuesto en cascada. El impuesto al valor agregado combina ambas estructuras, grava en etapas múltiples pero únicamente sobre el valor agregado en cada una, o sea la diferencia entre el precio de venta y el costo de los bienes gravables.

Por medio del impuesto a las ventas, y precisamente por su aplicación tan general, se alcanza a personas que no están sujetas al impuesto sobre la renta, sea porque estén exentas, o porque lo evadan o no lleven una contabilidad adecuada.

*Impuestos sobre productos determinados.* Los impuestos sobre productos determinados se aplican sólo sobre la venta de ciertos artículos. La diferencia entre este tipo de impuestos y el impuesto general sobre las ventas, es de grado y no de esencia. Difieren porque en la mayoría de los casos se aplican tasas variables, a diferencia de lo que ocurre con el impuesto a las ventas. La razón para establecer este impuesto es que se considera que el uso de determinados productos es mejor índice de la capacidad contributiva que el consumo total, ya que se aplica sobre el consumo de productos que indican mejor posición económica, a los que no tienen acceso los económicamente débiles, con el objeto de lograr una mejor distribución de la riqueza y atenuar la regresividad del impuesto a las ventas.

Este tipo de impuestos tiene el mérito de reducir la dependencia de los impuestos sobre la renta que en altas tasas —como tendría que ser si fuera el único impuesto que se aplicara— podría ocasionar efectos adversos a la economía. Son también fáciles de administrar, ya que se recaudan de un número relativamente más limitado de causantes que el impuesto general sobre ventas.

En algunos casos se considera que la producción y consumo de determinados artículos excedería del nivel óptimo si no se impusieran gravámenes especiales sobre ellos, o bien se toma en cuenta que algunos artículos, como el alcohol y el tabaco originan costos a la sociedad que no se contabilizan dentro del costo de producción y que por tanto no se reflejan en el precio.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> El alcohol afecta la salud de quien lo ingiere e influye negativamente en quienes lo rodean: disminuye el rendimiento en el trabajo, facilita el crimen, propicia accidentes y produce taras hereditarias. El cigarro aumenta los riesgos de accidentes por incendio y es nocivo para la salud.

En la práctica es muy difícil llegar a la selección justa de los artículos que han de considerarse como de lujo, y se clasifican como tales artículos ampliamente usados, lo que origina que la distribución total de la carga tributaria sea la misma que en el impuesto a las ventas.

*Conflictos interjurisdiccionales del impuesto sobre las ventas.* La administración del impuesto a las ventas es menos compleja que la del impuesto sobre la renta. Su aspecto más difícil lo constituye el control de las compras realizadas en otras jurisdicciones. Si en éstas el gravamen es menor o no existe, se produce una pérdida de recaudación en la jurisdicción que sí lo impone, pues sus residentes, especialmente los que habitan en las zonas limítrofes, eludirán el impuesto adquiriendo bienes en la otra jurisdicción.

Es prácticamente imposible controlar estas compras —a menos que se recurra a garitas en los límites de cada jurisdicción— excepto si se trata de bienes que puedan identificarse por número de matrícula y que para ser usados necesiten licencia en el sitio de residencia, pues en este caso puede aplicarse un impuesto supletorio por uso dentro de la jurisdicción, igual al impuesto sobre la venta que se hubiera aplicado de adquirirse el bien en la jurisdicción de residencia.

*Efectos económicos de los impuestos sobre el consumo.* Los impuestos basados en el consumo tienen mayores efectos deflacionarios que los impuestos basados en el ingreso, lo que es una ventaja en periodos fuertemente inflacionarios, pero significa un detrimento a la economía en otros periodos. Si hay peligro de desempleo el impuesto al consumo lo aumentará. En tales circunstancias los impuestos sobre utilidades pueden producir considerable recaudación sin crear efectos deflacionarios, ya que son más flexibles, pues el ingreso declina más rápidamente que los gastos en los periodos deflacionarios y aumenta más rápidamente en los periodos inflacionarios.

El mérito antiinflacionario del impuesto sobre las ventas es que tiene menos efectos sobre los incentivos económicos que el impuesto sobre la renta, principalmente porque es proporcional y no progresivo. En tanto que puede desearse ingreso adicional para ser ahorrado, el impuesto sobre las ventas no desanima el trabajo ni la inversión, como los desanimaría un alto impuesto sobre productos del trabajo y del capital.

Tiene el defecto de que no distingue entre quienes gastan un alto porcentaje de sus ingresos para mantener un nivel de vida mínimo y los que lo hacen para mantener un alto nivel de vida. La regresividad que esto ocasiona puede atenuarse desgravando los artículos de consumo necesario o introduciendo exenciones, pero esto debilita entonces el poder antiinflacionario y complica la administración.

La imposibilidad de eximir las compras realizadas por las empresas

—sea de materia prima o de maquinaria y equipo— crea una piramidación<sup>13</sup> en el impuesto que agrava la inflación. Para evitarlo sería necesario aplicar el impuesto sólo al nivel del detallista, pues es el único modo de aplicarlo exclusivamente a la venta final, realmente al consumo, presentando por separado el precio y el impuesto para que éste fuera pagado directamente por el comprador.

La limitación más grave al poder antiinflacionario del impuesto sobre las ventas, es su tendencia a producir aumentos de salarios, lo que directamente aumenta el costo de la vida y estimula la inflación.

Un impuesto restrictivo al consumo puede afectar el volumen de inversión al hacer descender las ventas sobre artículos de consumo. En periodos inflacionarios es útil porque al repercutir el impuesto en la porción del ingreso que es gastada, origina una tendencia a consumir menos.

El impuesto sobre la venta de productos determinados ayuda a frenar la inflación actuando como un incentivo a disminuir el consumo de los artículos gravados, ya que el pago del impuesto puede eludirse absteniéndose de adquirirlos, y en tanto que no se da esta abstención, retira poder de compra por el aumento de precios que origina el impuesto. Este impuesto se aplica sobre artículos de demanda inelástica para absorber poder de compra que de otra manera sería usado para gasto inflacionario. Por ser de demanda inelástica y uso generalizado su imposición tiene un efecto regresivo como un impuesto general sobre ventas.

*Traslación e incidencia del impuesto sobre las ventas.* El gravamen a las ventas constituye un aumento a los gastos y la reacción de las empresas gravadas es trasladar el impuesto al consumidor. La proporción en que puede hacerlo es mayor cuando la situación del mercado es oligopólica y la elasticidad de la demanda es pequeña.

Los productores y vendedores trasladan el impuesto sobre los consumidores tanto como pueden, restringiendo la oferta, y a su vez los consumidores retrotrasladan el impuesto sobre los productores reduciendo la demanda. El éxito de cada parte depende de la fuerza relativa para sostener la posición con la menor pérdida.

<sup>13</sup> Se denomina piramidación al efecto que producen los impuestos que se van recaudando en las distintas fases que recorre un producto desde que se inicia el proceso de producción hasta que llega al consumidor final. En cada etapa el precio del producto incluye el monto de los impuestos aplicados sobre el mismo y sobre los diferentes factores que intervienen en su fabricación, por lo que los subsecuentes impuestos se van aplicando sobre impuestos previamente cubiertos e incluidos en el precio del bien objeto de la transacción. Por esa razón, la carga fiscal final depende del número de transacciones que haya sufrido el bien y de los factores que hayan intervenido en su producción; mientras más complejo haya sido el proceso, y mientras más caras las materias y activos usados en su producción, mayor será la porción de impuestos incluidos en el precio.

Cuando el impuesto se aplica al nivel del detallista, el impuesto puede cobrarse por separado del precio. Esto facilita la traslación, ya que el precio no tiene que reajustarse. Cuando se aplica a los varios niveles de la producción y distribución y grava a los bienes de producción, la traslación no puede ser total y la distorsión en los precios se acentúa por efecto de la piramidación.

Si bien parte del impuesto tiende a ser trasladada hacia los consumidores, cuando menos algunos de éstos venden su fuerza de trabajo, y a través de esta venta tratan a su vez de trasladar el impuesto. Este factor es esencialmente importante donde la sindicalización es efectiva; si los sindicatos se esfuerzan por mantener los salarios a la par con el costo de la vida, cualquier cambio en éste tenderá a ser trasladado al patrón; pero como para éste significa un aumento en el costo de producción, tenderá a aumentar el precio, con lo que se elevará el costo de la vida, produciendo una espiral inflacionaria.

Es innegable que una de las condiciones de progreso es el aumento de la tasa de ahorro-inversión, y que la tributación influye en ella porque afecta los incentivos y la capacidad de ahorro. Por esto hay quienes opinan que para aumentar el total de ahorro debe eximirse de impuestos a quienes están en condiciones de ahorrar más, y depender de la imposición al consumo. Si bien el aumento del ahorro es un objetivo de la política tributaria, el ahorro por sí solo no asegura incremento económico, y no es la única responsabilidad del gobierno la formación de capital, sino también la correcta prestación de servicios públicos.

Las estadísticas no han establecido con certeza que el impuesto al consumo haya producido el efecto de estimular la realización de inversiones adicionales. La disminución de la progresividad del impuesto aumenta el ingreso disponible tanto para la inversión<sup>14</sup> en sentido económico como al atesoramiento inútil o al despilfarro, sin que exista seguridad de que el ahorro se canalizará hacia las áreas económicamente deseables, por lo que es más recomendable recurrir a la exención selectiva de determinados tipos de inversión que representan fuentes de ingreso estratégicas desde el punto de vista del desarrollo económico.

El desgravar totalmente el ingreso no destinado al consumo favorece el atesoramiento, la compra de bienes raíces, la fuga de capitales y otras actividades no económicas. La exención de impuesto debe limitarse a aquellas formas de inversión que coadyuvan al desarrollo económico: valores gubernamentales o acciones de empresas aprobadas por el Es-

<sup>14</sup> En sentido económico el concepto inversión se reduce únicamente a la formación de capital, al incremento en el capital de la sociedad (equipo, inventarios, edificios destinados a la producción) por lo que no se aplica a las erogaciones que en lenguaje común se llaman inversión: bienes raíces, alhajas, obras de arte, etc.

tado y depósitos bancarios; y debe negarse al simple atesoramiento y a la adquisición de valores extranjeros.

Por otra parte, el incremento del ahorro restringe la demanda de artículos de consumo y por lo tanto perjudica el mercado de muchos productos y a quienes viven de él. Altas tasas de impuesto al consumo pueden desalentar a industrias que representarían un papel estratégico en el desarrollo económico, especialmente si se trata de aquellas que ayudan a desarrollar otras industrias por utilizar materias primas o semielaboradas producidas por las primeras.

El estímulo al ahorro privado se refleja necesariamente en la acumulación de riqueza e implica mayor desigualdad en la capacidad de consumo y una agudización de la deficiente o viciosa distribución de la riqueza entre las clases sociales.

Cualquier impuesto afecta, aunque en diverso grado y extensión, no sólo al ahorro, sino al trabajo, a la inversión y a las estructuras de la industria. Pero, sobre todo, hay que tomar en cuenta que en materia de selección de un sistema fiscal, hay consideraciones que no son de carácter económico, sino de índole político y social, que son de gran relevancia para que un sistema sea aceptado por la sociedad. De esta aceptación depende el cumplimiento voluntario de las normas fiscales, sin el cual no hay administración eficiente del impuesto.

*Impuestos a la importación.* Estos impuestos tienen dos objetivos, uno proteccionista y otro propiamente fiscal. De éstos, el elemento fiscal es el menos importante, pues de lo que se trata es de dificultar la introducción al país de mercancías que puedan competir con las nacionales, y no principalmente de obtener una recaudación elevada. Los efectos de estos impuestos en cuanto a impacto, traslación e incidencia son los mismos que los de los impuestos sobre el consumo ya estudiados.

La recaudación proveniente de los impuestos a la importación es más escasa mientras más alto sea el impuesto y mejor administrado esté. Los rendimientos de estos impuestos son muy inestables, los artículos importados objeto de gravamen no son esenciales y su demanda es muy elástica.

## IMPOSICIÓN BASADA EN LA RIQUEZA

Otro de los medios de estimar la posición económica de un contribuyente es su riqueza personal neta, entendiendo por tal el valor de los bienes, derechos y propiedades poseídos por él. La medida de la capacidad económica, en este caso, no es el flujo de la riqueza sino el valor de lo poseído en un momento dado. Se justifica este impuesto porque la

posición económica depende tanto del ingreso, como de la riqueza previamente acumulada.

El impuesto de la riqueza es una medida para alcanzar a quienes no derivan ingresos de ella. No sería necesario si el impuesto sobre la renta incluyera el valor imputado<sup>15</sup> de la propiedad y estableciera algún medio de gravar el dinero no invertido productivamente y aplicado a la adquisición de bienes durables de consumo.

El ingreso imputado no cabe dentro de la definición de ingresos para efectos fiscales, porque ésta se circunscribe al flujo de riquezas, en vista de las dificultades prácticas que existirían si se intentara abarcar para efectos fiscales el ingreso total. Éste comprende: a) la suma total recibida de otras personas, excluyendo los gastos necesarios para obtener el ingreso; b) el valor del consumo disfrutado en el que no hay implicada una transacción comercial, como el uso de bienes durables de consumo previamente adquiridos y el consumo de bienes producidos por el mismo contribuyente, y c) el aumento en el valor que los activos hayan experimentado durante el ejercicio.

Al no existir esa posibilidad dentro del impuesto sobre la renta, se hace necesario gravar la riqueza acumulada con otro impuesto, pues de otro modo se discriminaría contra quienes invierten de manera productiva, favoreciendo a quienes simplemente atesoran riqueza.

La administración de este impuesto presenta el problema de la dificultad para valuar los bienes en ausencia de transacciones comerciales, excepto si se trata de bienes que normalmente son objeto de ellas. El dinero guardado en efectivo es prácticamente imposible de controlar, por lo que posiblemente se estimularía esta forma de acumulación.

Este impuesto es prácticamente imposible de trasladar, excepto en el caso de arrendamiento de propiedades gravadas. El impuesto no discrimina contra inversionistas que obtienen altos rendimientos, como el impuesto sobre utilidades, por tanto no desanima la inversión de capitales y por el contrario, al gravar el capital improductivo estimula la inversión.

Si bien el impuesto a la riqueza personal neta es muy difícil de administrar, es fácil gravar algunos tipos de propiedad, especialmente los bienes raíces —terrenos y las contrucciones que incrementan su valor—, y alguna propiedad mueble tangible, como los automóviles, que son fácilmente identificables.

*Impuesto a la propiedad.* El gravamen se impone sobre la propiedad raíz independientemente de su propietario, por lo que el bien queda

<sup>15</sup> Ingreso imputado es el beneficio económico que se obtiene del uso de bienes durables de consumo adquiridos con anterioridad. El beneficio consiste en el valor de uso del bien, en los gastos que dejan de efectuarse por utilizar dicho bien. Quien posee una casa deja de pagar una renta, quien posee automóvil deja de depender de los servicios públicos de transporte.



afecto al pago del impuesto y el adeudo pasa con el título al comprador, quien tiene entonces un interés personal en que antes de adquirirlo se cumplan con los ordenamientos fiscales, situación ésta que facilita el control por parte de la autoridad fiscal. El impuesto se aplica sobre el valor íntegro del bien, sin ninguna deducción, y no sobre la parte que corresponde realmente al propietario.

De los impuestos principales es el peor administrado, con la consecuencia lógica de una reducción en la recaudación potencial y una aplicación inequitativa de cargas para los contribuyentes. Las dificultades de administración son las inherentes a un impuesto que utiliza una base que no implica transacción comercial, y que requiere por tanto que la autoridad fiscal sea la que determine la base gravable, lo que se dificulta por la costumbre de subvaluar los bienes al momento de su venta y por la falta de revaluación periódica por parte de dicha autoridad, para mantener al corriente los valores que se asignarían a las propiedades sujetas al impuesto si fueran puestas en venta.

Este impuesto es regresivo, ya que incide más severamente sobre los propietarios que habitan sus propias casa-habitación, pues el impuesto que recae sobre bienes destinados al arrendamiento es trasladado, al menos parcialmente, a los arrendatarios; y el que se impone sobre las propiedades de las empresas es trasladado a los consumidores a través de un mayor precio cargado a los artículos producidos.

Desde el punto de vista económico, este impuestos no coloca directamente una carga sobre los resultados de la actividad económica, y por lo tanto tiene pocos efectos adversos sobre la economía. Por lo mismo, la exención de este impuesto como un estímulo económico puede acarrear una distribución no económica de los recursos si se diera el caso de que las industrias se establecieran atendiendo principalmente a la situación fiscal y no a las necesidades y posibilidades de desarrollo de la empresa. Por otra parte, la exención como un medio de fomento económico pierde su eficacia desde el momento en que se generaliza su uso y varias jurisdicciones utilizan el mismo procedimiento, pues entonces su fin se desvirtúa y el único resultado es una pérdida en la recaudación de las jurisdicciones que la establecen, y una distribución inequitativa de la carga fiscal para sus residentes.

La exención de este impuesto tiene poco efecto sobre la situación de las industrias, ya que la tendencia de los empresarios es establecerlas cerca de las fuentes de recursos naturales necesarios para su desarrollo, y próximas a vías de comunicación y a los centros de consumo. Reuniéndose estos requisitos, los impuestos sobre la propiedad —que además son trasladables al consumidor y deducibles del impuesto sobre la renta—, son de importancia secundaria. Por el contrario, en ausencia de esas

condiciones, poco puede hacerse para atraer inversiones a través de facilidades fiscales, pues la exención de impuestos cumple su finalidad de estímulo fiscal únicamente cuando dadas las condiciones favorables para el desarrollo de una empresa, es precisamente la existencia del impuesto la que obstaculiza la inversión.

*Impuesto sobre herencias y donaciones.* Otro modo de gravar la riqueza es imponer tributos sobre las herencias, legados y donaciones. El recibir bienes por estos conceptos constituye una ganancia económica para quien los recibe y aumenta su bienestar económico, con la salvedad que se anota posteriormente.

Estos ingresos sí pueden quedar comprendidos dentro de la definición de ingreso como flujo de riqueza que se adopta para efecto del impuesto sobre la renta; sin embargo no se incluyen dentro de ese impuesto atendiendo a que se trata de entradas irregulares que pueden presentarse o no presentarse, y que en todo caso se darían en una o escasas ocasiones. En esta situación, de incluirlas en el impuesto sobre la renta, tendrían que establecerse en éste reglas para prorratear tales ingresos irregulares en varios ejercicios fiscales, pues de otro modo —tomando en consideración la progresividad de las tasas—, si en el ejercicio en que se recibiera una fuerte herencia tuviera que acumularse a los ingresos percibidos normalmente el monto de ella, se desvirtuaría la base del impuesto y por tanto éste.

Otra consideración que debe tomarse en cuenta respecto a este impuesto, es que generalmente los bienes pasan a la viuda e hijos. En este caso la herencia no representa en realidad una mejoría económica —especialmente si hay hijos menores— pues quienes reciben los bienes en propiedad, en este caso ya disfrutaban de ellos; y por el contrario, su situación económica puede ser peor al quedar privados del padre y esposo, que era el que obtenía los ingresos.

Tratándose de donaciones, es difícil para la autoridad fiscal llevar control de ellas, excepto cuando se trata de bienes costosos y fácilmente identificables, como propiedades raíces; y por lo que atañe a obsequios entre familiares, es difícil determinar cuándo se trata realmente de donación y cuándo del sostenimiento natural de los dependientes económicos. Si la dádiva se hace en efectivo es prácticamente imposible controlarla.

*Efectos del impuesto sobre herencias.* El impuesto sobre la renta y el impuesto sobre herencias, tienen mayor efecto que el impuesto sobre las ventas para reducir el ingreso ahorrado, y el impuesto sobre herencias tiene menor efecto sobre el consumo, en presencia de presiones deflacionarias, que el impuesto sobre las ventas. El efecto del impuesto sobre herencias en la tasa de formación de capital es menor que la de

otro tipo de impuestos, porque si bien es cierto que absorbe fondos que de otro modo podrían estar disponibles para la expansión de las empresas, en realidad afecta capitales ya acumulados.

Por la tendencia a considerar este impuesto como remoto, en tanto que los otros impuestos deben pagarse periódicamente, afecta poco los incentivos para ahorrar y trabajar. Su efecto más notorio es la tendencia a conservar los activos en forma líquida para evitar el pago del impuesto, en vez de destinarlos a expandir industrias; y por el mismo motivo, a realizar cesiones entre vivos.

La traslación de este impuesto es prácticamente inimaginable, por tanto es quizá el único caso en el que coinciden los puntos de impacto e incidencia.

### CONSIDERACIONES FINALES

El que la implantación o modificación de un impuesto rinda los frutos que se buscaban al implantarlo, depende de muchos elementos que escapan a la previsión y a la voluntad de quienes elaboran las leyes o sus modificaciones.

En primer lugar hay que tener en cuenta el importante papel que desempeña sobre la imposición el aspecto económico, y el acaecer de éste se guía por “tendencias”, no se rige por certezas.

Además, el estudio previo a la promulgación o reforma de una ley se hace partiendo de las circunstancias de hecho en el momento en que se realiza, o a lo más, de las modificaciones previsibles de esas circunstancias. Cambios posteriores en las situaciones de hecho que modifiquen los elementos que se tuvieron en cuenta para la estructuración de la ley, pueden desvirtuar o anular sus propósitos.

El que una reforma brinde la recaudación requerida depende, por tanto, de la ausencia de modificaciones —imposible de darse en la práctica— de la situación para la que se previó. Cambios en la estructura económica y social del país —hasta cierto grado previsibles—, y la presentación de plagas, epizootias, terremotos, inundaciones, imposibles de prever o de evitar, modifican esas situaciones.

Incluso, esas mismas situaciones, ocurridas en países extranjeros cuyas órbitas de influencia son lo suficientemente amplias como para afectar a otros, alteran el cuadro que se tuvo en mente al elaborar la ley.

El hecho de que al redactarse las leyes fiscales se trabaje siempre sobre tendencias que pueden fácilmente ser modificadas, origina que quienes las elaboran sufran una notable “tendencia” —cuando no certidumbre— de quedar siempre como el cohetero: “Si truenan porque tronaron, si no, porque no tronaron.”

## Capítulo II

### MEDIDAS PARA NEUTRALIZAR O ATENUAR LOS EFECTOS DE LA MÚLTIPLE IMPOSICIÓN

*Crédito.* Crédito por el total del impuesto pagado en el nivel impositivo inferior. Crédito por porcentaje. Crédito por cantidad tope. Crédito por porcentaje hasta cifra tope. Crédito graduado. Crédito positivo-negativo. Ventajas del crédito. Desventajas del crédito. Objetivos del crédito. Efectos del crédito. Crédito por el impuesto a las ventas. *Deducción.* Deducción de un gravamen progresivo del nivel impositivo inferior. Deducción de un gravamen proporcional del nivel impositivo inferior. Efectos de la deducción. Comparación de la deducción de un impuesto progresivo y uno proporcional. Ventajas y desventajas de la aplicación de la deducción. Comparación entre el crédito y la deducción. *Participación en los impuestos.* Ventajas de la participación. *Tasas adicionales.* Ventajas y desventajas del sistema de tasas adicionales. *Subsidios.* Subsidios incondicionados. Desventajas de los subsidios incondicionados. Subsidios condicionados. Subsidios siguiendo el sistema de complementación. Subsidios siguiendo el sistema de población. Subsidios siguiendo el criterio de gastos realizados por el nivel inferior. Desventajas de los subsidios condicionados. Comparación entre los varios instrumentos de ayuda y coordinación entre el nivel impositivo superior y el inferior. Consideraciones finales.

En las páginas siguientes se analizan los distintos medios que pueden emplearse para neutralizar o atenuar los efectos de la múltiple imposición que se originan por la acción concurrente de autoridades fiscales de distintos niveles de imposición, que ejercitan su facultad impositiva sobre la misma materia.

Los términos nivel impositivo superior y nivel impositivo inferior deben entenderse conforme a la explicación que aparece en la nota 11. El término superior no denota aquí necesariamente una idea de jerarquía. Puede existir ésta si el conflicto se da entre dos autoridades, sujetas ambas a la misma norma legal, la cual da a una de ellas un ámbito de acción más extenso. Pero la misma situación puede darse entre autoridades no sujetas a una norma de esa naturaleza, entre las cuales la situación de conflicto derivada de la múltiple imposición la determina el hecho de que la situación económica de una de ellas —o de ambas, y entonces la acción es recíproca— le permite influir en la esfera impositiva de la otra.

El estudio se hace partiendo de una situación en la que dos autorida-

des, cualesquiera que éstas sean —pertenecientes al mismo nivel impositivo, o el de una superior a la otra— gravan la misma fuente de recaudación.

Las observaciones que aquí se hacen pueden aplicarse a cualquier caso en el que se dé una situación de esa especie, y no se refieren a ninguna circunstancia determinada, pero es posible que a cualquier caso concreto que tenga en mente el lector, le sean aplicables las consideraciones generales que este capítulo contiene.

Las medidas que pueden aplicarse para neutralizar o atenuar la múltiple imposición, son el crédito, la deducción, la participación y las cuotas adicionales. El subsidio, que también se incluye en este capítulo, constituye un medio de ayuda directa.

### CRÉDITO

El crédito es una reducción del impuesto correspondiente al nivel impositivo superior, por el impuesto previamente cubierto en el nivel impositivo inferior. Generalmente se establece en relación con el mismo tipo de impuestos, pero puede concederse por impuestos distintos.

Las modalidades que puede adoptar el crédito son: crédito por porcentaje, crédito por cifra tope, crédito por el total del impuesto pagado, crédito por porcentaje hasta una cifra tope, crédito graduado y crédito positivo-negativo.

CUADRO I

Crédito por el total del impuesto pagado en el nivel impositivo inferior

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingresos gravables	Impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior		Base gravable en nivel impositivo superior		Impuestos correspondientes al nivel impositivo superior	Cantidad acreditable contra el impuesto del nivel impositivo superior	Impuesto a pagar en el nivel impositivo superior	Disminución que representa el crédito del impuesto correspondiente al nivel imp. sup.	Parte que representa la cantidad acreditada del impuesto del nivel imp. inferior
	Tasa (%)	\$	\$	Tasa (%)	\$	\$	\$	%	%
5.000	0.25	12.50	5.000	2.5	125	12.5	112.5	10	100
50.000	2.5	1250.00	50.000	25.0	12500	1250.0	11250.0	10	100
100.000	5.0	5000.00	100.000	50.0	50000	5000.0	45000.0	10	100
120.000	6.0	7200.00	120.000	60.0	72000	7200.0	64800.0	10	100
150.000	7.5	11250.00	150.000	75.0	112500	11250.0	101250.0	10	100
		<u>24712.50</u>			<u>247125</u>	<u>24712.5</u>	<u>222412.5</u>		

Como puede observarse, el impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior (columna 3) es la misma cantidad que se acredita (columna 7) contra el impuesto correspondiente al nivel impositivo superior (columna 6). El resultado es completamente neutral; los contribuyentes pagan en el nivel positivo superior únicamente la diferencia entre el impuesto establecido por éste y el que previamente fue cubierto en el nivel impositivo inferior.

CUADRO II

Crédito por un porcentaje (6.5%) del impuesto a pagar en el nivel impositivo superior

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingresos gravables		Impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior	Base gravable en nivel impositivo superior		Impuestos correspondientes al nivel impositivo superior	Cantidad acreditable contra el impuesto del nivel impositivo superior	Impuesto a pagar en el nivel impositivo superior	Disminución que representa el crédito del impuesto correspondiente al nivel imp. sup.	Parte que representa la cantidad acreditada del impuesto del nivel imp. inferior
	Tasa (%)	\$	\$	Tasa (%)	\$	\$	\$	%	%
5.000	0.25	12.5	5.000	2.50	125	8.12	116.88	6.5	65.0
50.000	2.5	1250.0	50.000	25.0	12500	812.50	11687.50	6.5	65.0
100.000	5.0	5000.0	100.000	50.0	50000	3250.00	46750.00	6.5	65.0
120.000	6.0	7200.0	120.000	60.0	72000	4680.00	67320.00	6.5	65.0
150.000	7.5	11250.0	150.000	75.0	112500	7312.50	105187.50	6.5	65.0
		24712.5			247125	16063.12	231061.88		

En este caso, aunque los impuestos de ambos niveles permanecen sin modificación, la cantidad acreditada (columna 7) es sólo un 6.5% del impuesto correspondiente al nivel impositivo superior (columna 6) y no el total del impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior (columna 3). Como puede observarse, el impuesto a pagar en el nivel impositivo superior es mayor que en el primer caso (columna 8), ya que sólo se permite restar del impuesto correspondiente al nivel impositivo superior un porcentaje del mismo, la parte que del impuesto corresponde al nivel impositivo superior es mayor.

Recurriendo al crédito por cantidad tope (cuadro III, pág. 38) los renglones inferior y medio de la tarifa resultan más favorecidos, ya que los contribuyentes en ellos alcanzan a deducir el total de los impuestos previamente cubiertos. A medida que ascienden los impuestos, la cantidad tope va representando un porcentaje cada vez menor de los mismos, como puede comprobarse comparando las columnas 3 y 7. Comparando las columnas respectivas de los cuadros II y III puede observarse que en

CUADRO III  
 Crédito por cantidad tope (\$5000)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingresos gravables	Impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior	Base gravable en nivel impositivo superior	Impuestos correspondientes al nivel impositivo superior	Cantidad acreditable contra el impuesto del nivel impositivo superior	Impuesto a pagar en el nivel impositivo superior	Disminución que representa el crédito del impuesto correspondiente al nivel imp. sup.	Parte que representa la cantidad acreditada del impuesto del nivel imp. inferior		
	Tasa (%)	\$	\$	Tasa (%)	\$	\$	\$	%	%
5.000	0.25	12.5	5000	2.5	125	12.50	112.50	10.0	100.0
50.000	2.5	1250.0	50000	25.0	12500	1250.00	11250.00	10.0	100.0
100.000	5.0	5000.0	100000	50.0	50000	5000.00	45000.00	10.0	100.0
120.000	6.0	7200.0	120000	60.0	72000	5000.00	67000.00	6.9	69.4
150.000	7.5	11250.0	150000	75.0	112500	5000.00	107500.00	4.4	44.4
		24712.5			247125	16262.50	230862.50		

el primer caso, el porcentaje del impuesto pagado que se reconoce como acreditable es el 65% en todos los renglones, en tanto que en el segundo caso, hasta el tercer renglón es acreditable la totalidad del impuesto pagado, y de ahí empieza a descender el porcentaje del impuesto pagado que se reconoce como acreditable, hasta ser el 44.4% en el último renglón; para ingresos superiores a los que aparecen en el cuadro, el porcentaje iría siendo aún cada vez menor.

Aplicando el crédito por porcentaje hasta una cifra máxima, combinación de los dos procedimientos ya vistos, la recaudación para el nivel

CUADRO IV  
 Crédito por porcentaje (8%) hasta una cifra máxima (\$5200.00)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingresos gravables	Impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior	Base gravable en nivel impositivo superior	Impuestos correspondientes al nivel impositivo superior	Cantidad acreditable contra el impuesto del nivel impositivo superior	Impuesto a pagar en el nivel impositivo superior	Disminución que representa el crédito del impuesto correspondiente al nivel imp. sup.	Parte que representa la cantidad acreditada del impuesto del nivel imp. inferior		
	Tasa (%)	\$	\$	Tasa (%)	\$	\$	\$	%	%
5.000	0.25	12.5	5000	2.5	125	10	115	8.0	80.0
50.000	2.5	1250.0	50000	25.0	12500	1000	11500	8.0	80.0
100.000	5.0	5000.0	100000	50.0	50000	4000	46000	8.0	80.0
120.000	6.0	7200.0	120000	60.0	72000	5200	66800	7.2	72.0
150.000	7.5	11250.0	150000	75.0	112500	5200	107300	4.6	46.0
		24712.5			247125	16400	231715		

impositivo superior es mayor que en los dos casos anteriores; en los niveles inferiores y medio de la tarifa el crédito representa no la totalidad del impuesto pagado, sino un porcentaje de él; en los últimos renglones, sujetos a la cifra tope, el porcentaje del impuesto pagado que resulta acreditado va disminuyendo conforme la tarifa se eleva (cuadro IV, p. 38).

CUADRO V

Crédito graduado: 10% primeros \$10,000 de adeudo en el nivel impositivo superior, 7% los segundos \$10,000 p 6.2% en adelante

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingresos gravables	Impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior	Base gravable en nivel impositivo superior	Impuestos correspondientes al nivel impositivo superior	Cantidad acreditable contra el impuesto del nivel impositivo superior	Impuesto a pagar en el nivel impositivo superior	Disminución que representa el crédito del impuesto correspondiente al nivel imp. sup.	Parte que representa la cantidad acreditada del impuesto del nivel imp. inferior		
	Tasa (%)	\$	\$	Tasa (%)	\$	\$	\$	%	%
5.000	0.25	12.5	5000	2.5	125	12.5	112.5	10.0	100.0
50.000	2.5	1250.0	50000	25.0	12500	1175.0	11325.0	9.4	94.0
100.000	5.0	5000.0	100000	50.0	50000	3560.0	46440.0	7.1	71.2
120.000	6.0	7200.0	120000	60.0	72000	4924.0	67076.0	6.8	68.4
150.000	7.5	11250.0	150000	75.0	112500	7435.0	105065.0	6.6	66.1
		24712.5			247125	17106.5	230018.5		
125 x .10 = 12.5			12500:10 000 x .10 = 1000			50 000: 10 000 x .10 = 1000			
			2 500 x .07 = 175			10 000 x .07 = 700			
						30 000 x .062 = 1860			
						1175			
									3560
72 000: 10000 x .10 = 1000			112500: 10000 x .10 = 1000						
10000 x .07 = 700			10000 x .07 = 700						
52000 x .062 = 3224			92500 x .062 = 5735						
4924			7435						

Este procedimiento favorece también más a los renglones inferiores de la tarifa, ya que en el primer renglón la cantidad acreditable permite deducir la totalidad del impuesto pagado en el nivel impositivo inferior, en tanto que sólo es deducible el 94% en el siguiente renglón y el 66.1% en el último renglón. La parte que corresponde al nivel impositivo superior en la recaudación, es también superior a la que le corresponde siguiendo el primer procedimiento.

En los procedimientos hasta ahora presentados, el que la cantidad acreditada exceda al impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior, no significa que el contribuyente tenga derecho a una devolución en el nivel impositivo superior; la reducción del impuesto correspondiente en este nivel sólo opera si el impuesto previamente pagado es cuando



CUADRO VI

Crédito positivo-negativo: cantidad acreditable \$300.00 sobre los primeros \$1000 de adeudo, 6% en adelante

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingresos gravables	Impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior		Base gravable en nivel impositivo superior	Impuestos correspondientes al nivel impositivo superior		Cantidad acreditable contra el impuesto del nivel impositivo superior	Impuesto a pagar en el nivel impositivo superior	Disminución que representa el crédito del impuesto correspondiente al nivel imp. sup.	Parte que representa la cantidad acreditable del impuesto del nivel imp. inferior
	Tasa (%)	\$	\$	Tasa (%)	\$	\$	\$	%	%
5.000	0.25	12.5	5000	2.5	125	300.00	R 175	*	•
50.000	2.5	1250.0	50000	25.0	12500	990.00	11510	7.9	79
100.000	5.0	5000.0	100000	50.0	50000	3240.00	46760	6.5	65
120.000	6.0	7200.0	120000	60.0	72000	4560.00	67440	6.3	63
150.000	7.5	11250.0	150000	75.0	112500	6990.00	105510	6.2	62
		24712.5			247125	16080.00	231395		

\* En este caso existe una devolución de \$175.00.

menos igual a la cantidad que se acredita. Aplicando el procedimiento de crédito positivo-negativo sí existe devolución en el caso de que la cantidad acreditable exceda al impuesto previamente pagado.

Como puede observarse, siguiendo este procedimiento se favorece aún más a los renglones inferiores de la tarifa, pues se llega hasta a la devolución de impuestos, o sea que el crédito opera en más del 100%. En el siguiente renglón el crédito representa el 79% del impuesto previamente pagado, en tanto que en el último renglón la cantidad acreditable representa sólo el 62% de dicho impuesto.

En los procedimientos subsecuentes al del crédito por el total del impuesto previamente cubierto, que asegura la neutralidad total en cuanto a la doble imposición, se ha procurado que el impuesto agregado y el crédito agregado tuvieran la menor variación posible para facilitar la comparación entre los distintos procedimientos.

El porcentaje del impuesto previamente pagado que representa el crédito permitido en cada uno de los sistemas aparece en el cuadro VII, pág. 41.

El crédito consistente en un porcentaje significa una reducción proporcional en todos los renglones de la tarifa, en tanto que el crédito hasta una cantidad tope permite una mayor reducción (hasta total) en los renglones inferiores, y va disminuyendo conforme aumentan los ingresos, por lo que la progresividad del impuesto en este caso es mayor. Los otros tres procedimientos son variantes de los dos anteriores. El crédito por porcentaje hasta una cifra tope permite en los primeros

**CUADRO VII**  
 Disminución del impuesto previamente pagado en cada uno de los tipos de crédito

Impuesto previamente pagado en el NII	Cuadro I		Cuadro II		Cuadro III		Cuadro IV		Cuadro V		Cuadro VI	
	Cantidad acre- ditable		Cantidad acre- ditable		Cantidad acre- ditable		Cantidad acre- ditable		Cantidad acre- ditable		Cantidad acreditable	
	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%
12.5	12.5	100	8.12	65	12.5	100.0	10	80	12.5	100.0	300	*
1250.0	1250.0	100	812.50	65	1250.0	100.0	1000	80	1175.0	94.0	990	79
5000.0	5000.0	100	3250.00	65	5000.0	100.0	4000	80	3560.0	71.2	3240	65
7200.0	7200.0	100	4680.00	65	5000.0	69.4	5200	72	4924.0	68.4	4560	63
11250.0	11250.0	100	7312.50	65	5000.0	44.4	5200	46	7435.0	66.1	6990	62
24712.5	24712.5		16063.12		16262.5		16400		17106.5		16080	

\* Hay una devolución de \$175.00.

renglones de la tarifa una proporción mayor en la reducción que del impuesto previamente pagado representa el crédito; a medida que los ingresos se elevan, la reducción va disminuyendo, puesto que la cifra tope representa un porcentaje cada vez menor de dicho impuesto.

El crédito graduado, aunque fijado en porcentaje, está estructurado a modo de que sea decreciente la cantidad que puede ser acreditada en relación con el impuesto pagado en el nivel impositivo inferior.

Todos los ajustes anteriores se hacen para conservar la progresividad del impuesto, que de otro modo se vería disminuida; el que los renglones inferiores resulten más favorecidos, debe entenderse en el sentido de que el crédito representa un beneficio para los contribuyentes, ya que éstos cubren el impuesto total señalado en el nivel impositivo superior, lo mismo que los contribuyentes de altos impuestos; pero éstos, por reconocerse como acreditable un porcentaje decreciente del impuesto previamente pagado, deben cubrir más impuestos en el nivel impositivo superior.

En el crédito positivo-negativo el beneficio a los renglones inferiores de la tarifa llega hasta la devolución del impuesto, lo que favorece muy especialmente a aquellos contribuyentes a los que se les reconoce escasa capacidad contributiva por sus pocos ingresos, ya que no sólo se ven libres de la necesidad de pagar impuestos en el nivel impositivo superior, sino que éste devuelve los impuestos que en exceso a su capacidad contributiva hubieran cubierto en el nivel impositivo inferior, considerando la capacidad contributiva en relación con la carga fiscal total.

#### VENTAJAS DEL CRÉDITO:

- realiza más la justicia impositiva, pues basa el sistema fiscal más firmemente en la capacidad contributiva, beneficiando a los contribuyentes de escasos recursos.
- impide que los contribuyentes se vean gravados desproporcionadamente como ocurriría si el nivel impositivo superior no tomara en consideración la actuación del nivel impositivo inferior.
- posee una gran flexibilidad potencial, pues es elástico en relación al ingreso.
- es un medio eficiente de mejorar la economía del nivel impositivo inferior y no constituye una dádiva del nivel impositivo superior.
- permite al nivel impositivo inferior implantar, o elevar si ya existe, su propio impuesto sobre la renta sin empeorar la situación de sus residentes.
- preserva la autonomía del nivel impositivo inferior. No beneficia

- directamente a su gobierno, pero le facilita la tarea de proveerse de recursos, sin control por parte del nivel impositivo superior.
- posee una gran potencialidad como instrumento de política fiscal. Evita que los esfuerzos del nivel impositivo superior en beneficio de la economía general se vean obstaculizados por políticas contradictorias en el nivel impositivo inferior.

#### DESVENTAJAS DEL CRÉDITO:

- no representa una entrada directa de dinero a las tesorerías del nivel impositivo inferior como ocurre tratándose del subsidio, caso en el que el nivel impositivo superior ayuda directamente al nivel impositivo inferior entregándole dinero. Por medio del crédito simplemente facilita que el nivel impositivo inferior se haga de sus propios recursos.
- contaría con la oposición de los contribuyentes de altos recursos porque beneficia a los de pocos recursos.
- implica una pérdida en la recaudación para el nivel impositivo superior y una pérdida en su control sobre el nivel impositivo inferior.

#### OBJETIVO DEL CRÉDITO:

A través de un crédito por el impuesto sobre la renta, pagado previamente, se lograrían los siguientes objetivos:

- inducir al nivel impositivo inferior a adoptar un impuesto sobre la renta donde no existiera, o a mejorar el que existiera, abriendo nuevas vías de ingreso al nivel impositivo inferior sin peligro de control por parte del nivel impositivo superior.
- hacer la recaudación en el nivel impositivo inferior más equitativa, al descansar sobre un impuesto progresivo.
- reducir la competencia entre las distintas áreas del nivel impositivo inferior en cuanto al otorgamiento de estímulos fiscales para atraer industrias, que dejarían de ser necesarios al ser acreditables de sus impuestos.
- facilitar la coordinación entre los niveles impositivos inferior y superior, reduciendo los conflictos y los costos de cumplimiento y administración.

#### EFFECTOS DEL CRÉDITO:

El primer efecto del crédito sería reducir la recaudación del nivel impositivo superior, que obtendría menos impuestos de aquellas áreas del

nivel impositivo inferior que hubieran adoptado el impuesto sobre la renta. Esto implicaría una discriminación contra los residentes en áreas que no hubieran adoptado dicho impuesto y que no tendrían nada que acreditar, lo que estimularía a sus gobiernos a implantarlo.

Como el objeto de conceder el crédito contra el impuesto correspondiente al nivel impositivo superior no es reducir el gravamen de los contribuyentes, sino elevar la recaudación en el nivel impositivo inferior, de modo que la recaudación total a ambos niveles no disminuya, sería un requisito para conceder dicho crédito, que la estructura del impuesto en el nivel impositivo inferior fuera tal que estimulara un aumento de la recaudación, tanto en el momento de implantar el crédito como en el futuro, que igualara el decremento que en la recaudación del nivel impositivo superior originara el crédito, o sea que la recaudación agregada total en ambos niveles después del crédito fuera al menos igual a la recaudación antes del crédito.

Una consecuencia de ese requisito sería congelar el impuesto del nivel impositivo inferior en el manto que se hubiera adoptado al conceder el crédito. Aun sin aumentar sus impuestos la recaudación crecería por la elasticidad del impuesto sobre la renta respecto al ingreso. Los gobiernos del nivel impositivo inferior podrían desde luego aumentar sus impuestos, pero el exceso no sería absorbido por el nivel impositivo inferior, lo que frenaría la conveniencia de hacerlo. Por su parte, el nivel impositivo superior también vería su acción restringida por la existencia del crédito, ya que antes de hacer alguna modificación en sus impuestos debería considerar los efectos en la recaudación en el nivel impositivo inferior. Si el crédito consistiera en una cifra tope, la modificación en el nivel impositivo superior no significaría un cambio en las cantidades acreditables, pero si el crédito consistiera en un porcentaje del impuesto correspondiente al nivel impositivo superior, entonces sí implicaría un cambio. Por lo anterior, la exigencia del requisito de igualar el decremento en la recaudación del nivel impositivo superior con el incremento en la recaudación del nivel impositivo inferior restaría flexibilidad a la estructura fiscal.

El requisito anterior no debe entenderse como que en cada renglón de la tarifa debieran igualarse dicho decremento e incremento, sino que el impuesto agregado del nivel impositivo inferior debe coincidir con el crédito agregado concedido por el nivel impositivo superior, pudiendo el gobierno de aquél estructurar su propia tarifa como lo considerara más conveniente, en forma proporcional o beneficiando más a los renglones inferiores de la misma para mantener la progresividad del impuesto.

Si el crédito se concediera en forma de porcentaje, el impuesto en el nivel impositivo inferior se estructuraría a modo de absorber el total del porcentaje concedido por el nivel impositivo superior, ya fuera en cada renglón de la tarifa o sobre el impuesto agregado, como puede observarse en el cuadro siguiente comparando las tres situaciones: *a)* antes de la existencia del crédito; *b)* una vez concedido éste pero sin hacer ningún ajuste en el nivel impositivo inferior, y *c)* una vez hecho el ajuste en éste.

CUADRO VIII

Absorción de la reducción originada por el crédito por porcentaje

1 Situaciones	2	3	4 5		6 (3-5)	7 (2+6)
	Impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior \$	Impuesto correspondiente al nivel impositivo superior \$	Tasa (%)	Crédito \$	Impuesto a pagar en el nivel impositivo superior \$	Impuesto total \$
<i>a)</i>	30,000	120,000			120,000	150 000
<i>b)</i>	30,000	120,000	15	18 000	102,000	132 000
<i>c)</i>	48,000	120,000	15	18 000	102,000	150 000

En el tipo de crédito graduado, la progresividad del impuesto del nivel impositivo inferior disminuiría, pero esto sería irrelevante, porque el crédito decreciente aumenta la progresividad del impuesto del nivel impositivo superior, dejando la progresividad total sin modificación, ya que lo que los contribuyentes de escasos recursos dejaran de pagar en el nivel positivo superior por la reducción proporcionada por el crédito, lo cubrirían en el nivel impositivo inferior.

Si el crédito se concediera hasta una cifra tope, el nivel impositivo inferior haría los ajustes necesarios para absorber el total de dicha cifra. En las mismas situaciones expuestas en el cuadro anterior, el resultado sería el siguiente:

CUADRO IX

Absorción de la reducción originada por el crédito por cifra tope

1 Situaciones	2	3	4 Crédito \$	5 (3-4)	6 (2+5)
	Impuesto cubierto en el nivel impositivo superior \$	Impuesto correspondiente al nivel impositivo superior \$		Impuesto a pagar en el nivel impositivo superior \$	Impuesto total \$
<i>a)</i>	30,000	120,000		120,000	150 000
<i>b)</i>	30,000	120,000	20,000	100,000	130 000
<i>c)</i>	50,000	120,000	20,000	100,000	150 000

Bajo el requisito de igualar el decremento en la recaudación del nivel impositivo superior con un aumento en la recaudación del nivel impositivo inferior, los sistemas de crédito que normalmente benefician más a las clases de escasos recursos, perderían su cualidad de redistribuir el ingreso, ya que los contribuyentes pagarían antes y después del crédito la misma cantidad del impuesto.

Sin ese requisito, las áreas del nivel impositivo inferior que no estuvieran presionadas por la necesidad podrían permitir a sus residentes beneficiarse por la reducción de impuestos que resulta del crédito. En este caso el impuesto total sería más progresivo, se provocaría una redistribución del ingreso y ocurriría cierta nivelación entre las distintas áreas del nivel impositivo inferior. Pero en realidad, con el crédito no se trata de beneficiar a los individuos, sino de abrir nuevas fuentes de ingreso para dicho nivel impositivo.

Podría aprovecharse el efecto nivelador del crédito si se estructura el impuesto del nivel inferior gravando más los renglones intermedios y de altos recursos, lo suficiente como para permitir a los contribuyentes de escasos recursos beneficiarse del crédito al mismo tiempo que se satisface el requisito de absorber en el nivel impositivo inferior la reducción de impuestos en el nivel impositivo superior.

#### CRÉDITO POR EL IMPUESTO A LAS VENTAS

Podrían los contribuyentes de escasos recursos beneficiarse con el crédito al mismo tiempo que se respeta el requisito ya mencionado, si el nivel impositivo superior permitiera el crédito por impuestos distintos al de la renta y considerara cumplido el requisito cuando el nivel impositivo inferior recaudara la suma apropiada para observar dicho requisito por medio de cualquier otro impuesto.

Ya que el nivel impositivo inferior deriva la mayor parte de su recaudación de los impuestos sobre ventas, a los contribuyentes podría permítirseles acreditar contra su adeudo fiscal del nivel impositivo superior, un cierto porcentaje o cantidad fija por los impuestos a las ventas pagados. En los casos en que existieran ambos impuestos, sólo sería acreditable uno de ellos.

La dificultad estriba en que a diferencia del impuesto sobre la renta, cuya base puede ser idéntica para ambos niveles impositivos, en el impuesto sobre las ventas, basado en el consumo, la base es imposible de determinar.

Una solución podría ser, tomando en cuenta la propensión al consumo de la clase de escasos recursos, considerar el total del salario mínimo como gastado y que por tanto ha cubierto el impuesto sobre las ventas;

y permitir el crédito contra el adeudo fiscal del nivel impositivo superior, por la cantidad que resultara de calcular el impuesto sobre las ventas a dicha cifra, o del porcentaje que representara ésta del mismo adeudo fiscal.

Dicho crédito, que resultaría irrisorio para los niveles altos de ingresos, podría aun dar origen a un problema de crédito positivo-negativo en los de bajos ingresos, y aun en muchos casos quedaría sin ser utilizado, pues las personas de muy bajos ingresos que no están afectas al impuesto sobre la renta —y que por tanto no pueden operar el crédito— sin embargo son alcanzadas, y muy severamente, por el impuesto sobre las ventas.

### DEDUCCIÓN

La deducción es el reconocimiento, por parte del nivel impositivo superior, de que la capacidad económica de un contribuyente para efectos de los tributos aplicables por él, se ve modificada por el pago de los impuestos aplicados por el nivel impositivo inferior que son gastos ineludibles en el desarrollo de la actividad económica de dichos contribuyentes. Dado que la mayoría de los impuestos son utilizados por ambos niveles de imposición y son pagados de los mismos ingresos, por equidad, el nivel impositivo superior debe aceptar la disminución en la capacidad económica que representa el pago de dichos impuestos y por tanto aceptar la modificación de la base gravable, que se determina restando del ingreso bruto, entre otras erogaciones, los impuestos previamente cubiertos.

La deducción es también el reconocimiento por parte del nivel impositivo superior, de la facultad del nivel impositivo inferior de financiar las actividades de interés público que le son propias, obteniendo sus propios recursos. Este reconocimiento significa para el nivel impositivo superior una disminución en la recaudación, no sólo porque al disminuir la base gravable se reduce el impuesto correspondiente, sino porque la combinación de los dos impuestos, especialmente si el del nivel impositivo inferior también es progresivo, reduce la progresividad total del sistema fiscal.

La combinación de impuestos progresivos en los dos niveles de imposición unida a la deducción del impuesto pagado en el nivel impositivo inferior da como consecuencia una disminución en la progresividad del impuesto, porque cualquier deducción abate la base gravable. A medida que las cantidades deducibles aumentan conforme el ingreso crece —que es el caso del impuesto progresivo en el nivel impositivo inferior— la erosión de la base gravable para el nivel impositivo superior es mayor en los renglones superiores de la tarifa.



### CUADRO X

Efectos de la deducción de un gravamen progresivo del nivel impositivo inferior,  
 de un gravamen progresivo del nivel impositivo superior

1 Ingreso gravable	2 3 (2×1) Impuesto cubierto en el nivel impositivo inferior		4 Base gravable en el nivel impositivo superior \$	5 6 (5×4) Impuestos a pagar en el nivel impositivo superior		7 Tasa (%)	8 \$	9 Tasa realmente aplicada (%) 6/1	10 Diferencia (7-9) Tasa (%)	11 (8-6) \$
	Tasa (%)	\$		Tasa (%)	\$					
5.000	0.25	12.5	4987.5	2.5	124.7	2.75	137.5	2.49	0.26	12.8
50.000	2.5	1250.0	48750.0	25.0	12187.5	27.5	13750.0	24.37	3.13	1562.5
100.000	5.0	5000.0	95000.0	50.0	47500.0	55.0	55000.0	47.50	7.50	7500.0
120.000	6.0	7200.0	112800.0	60.0	67680.0	66.0	79200.0	56.40	9.60	11520.0
150.000	7.5	11250.0	138750.0	75.0	104062.5	82.5	123750.0	69.37	13.20	19687.5
		<u>24712.5</u>	<u>400287.5</u>		<u>231554.7</u>		<u>271837.5</u>			<u>40282.8</u>

En el cuadro anterior pueden compararse los resultados de aplicar a la misma base gravable (columna 1) la tasa de impuestos combinados (columna 7) —como sería el caso en ausencia de la deducción—, que produciría la recaudación que aparece en la columna 8, con los resultados de aplicar la tasa fiscal del nivel impositivo superior (columna 5) a la base gravable disminuida por el impuesto pagado en el nivel impositivo inferior (columna 4) que produciría la recaudación señalada en la columna 6. Comparando las columnas 8 y 6 puede verse cómo la recaudación es mucho menor cuando se acepta la deducción. La tasa realmente aplicada resulta ser la de la columna 9. El ahorro que para el contribuyente representa la deducción puede verse en la columna 11. Mientras que para el renglón inferior sólo significa un ahorro del 0.26%, para el renglón superior, y por tanto para los contribuyentes de mayores ingresos significa un 13.20%.

Si la combinación fuera con un impuesto proporcional en el nivel impositivo inferior, la disminución de la progresividad —y de la recaudación en el nivel impositivo superior— sería menos pronunciada como puede verse el cuadro XI, pág. 50.

En este caso, la disminución de la base gravable (columna 4) sería mayor en los dos primeros renglones de la tarifa; pero decrecería en los renglones correspondientes a contribuyentes de mayores ingresos.

Como la disminución agregada de la base gravable sería menor (columna 3) la recaudación correspondiente al nivel impositivo superior sería mayor que en el caso anterior (columna 6). Sin embargo, de no existir la deducción y aplicarse las tasas combinadas a la base gravable inicial, la recaudación sería mayor que la realmente obtenida, aunque la diferencia no fuera tan pronunciada como en el primer caso (columnas 7 y 8).

La tasa realmente aplicada (columna 9), aunque significa una reducción en relación con la tasa combinada, es sin embargo mayor en los tres últimos renglones que la aplicada en el primer caso; por consiguiente, la diferencia entre ambas tasas —la combinada y la realmente aplicada— tratándose de la combinación de un impuesto proporcional con uno progresivo es menor en los renglones superiores de la tarifa, como puede compararse al ver las columnas 10 de ambos cuadros. En este caso, la reducción en los dos primeros renglones de la tarifa es mayor que cuando ambos impuestos son progresivos, en cambio, la reducción en el renglón más elevado de la tarifa es mucho menor.

La comparación de la situación que existiría en caso de no aceptarse la deducción, y la que existiría reconociendo la deducción de un impuesto proporcional o uno progresivo, puede hacerse estudiando el cuadro XII en la pág. 52.

**CUADRO XI**

**Efectos de la deducción de un gravamen proporcional del nivel impositivo inferior,  
 de un gravamen progresivo del nivel impositivo superior**

1 Ingreso gravable	2 3 (2×1) Impuesto cubier- to en el nivel impositivo inferior		4 Base gra- vable en el nivel impositivo superior \$	5 6 (5×4) Impuestos a pagar en el nivel im- positivo superior		7 Impuestos combinados Tasa (%)	8 \$	9 Tasa realmente aplicada (%) 6/1	10 Diferencia (7-9) Tasa (%)	11 (8-6) \$
	Tasa (%)	\$		Tasa (%)	\$					
5.000	3	150	4850	2.5	121.25	5.5	275	2.42	3.10	153.75
50.000	3	1500	48500	25.0	12125.00	28.0	14000	24.25	3.75	1875.00
100.000	3	3000	97000	50.0	48500.00	53.0	53000	48.50	4.50	4500.00
120.000	3	3600	116400	60.0	69840.00	63.0	75600	58.20	4.80	5760.00
150.000	3	4500	145500	75.0	109125.00	78.0	117000	72.75	5.25	7875.00
		12750	412250		239711.25		259875			20163.75

En la columna 2 se presenta la recaudación que existiría en ausencia de la deducción y en las columnas 5 y 6 la que existiría concediendo la deducción de un impuesto proporcional y uno progresivo respectivamente.

**EFECTOS DE LA DEDUCCIÓN**

El respeto por parte del nivel impositivo superior de la facultad del nivel impositivo inferior para imponer sus propios gravámenes, especialmente si son de carácter progresivo, le significa una reducción en su propia recaudación

Para los contribuyentes resulta menos onerosa la combinación de un impuesto proporcional con uno progresivo si se les considera en su totalidad; considerados individualmente, la combinación con un impuesto proporcional perjudica más a los grupos inferiores de ingresos y beneficia a los de altos ingresos. La combinación con un impuesto progresivo significa más ahorro fiscal para los contribuyentes de bajos recursos y más gravamen para los de altos recursos.

Para el nivel impositivo inferior, obviamente la aplicación de un gravamen progresivo representa mayores recursos. La deducibilidad de sus impuestos ayuda a eliminar la competencia que se desarrolla entre las distintas áreas del nivel impositivo inferior que tienden a reducir sus impuestos para atraer a las industrias, ya que siendo deducible del impuesto del nivel impositivo superior tienen menos influencia en las decisiones de la empresa. Actúa así como un instrumento de coordinación que tiende a ayudar a reducir las diferencias entre las distintas áreas del nivel impositivo inferior.

**CUADRO XIII**

Efectos de la deducción del impuesto progresivo

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ingreso gravable \$	Impuesto pagado en el nivel impositivo inferior \$	Impuesto del nivel impositivo superior sin deducción Tasa (%)	Impuesto del nivel impositivo superior \$	Impuesto del nivel impositivo superior Con deducción \$	Impuestos combinados Sin deducción (2+4) \$	Con deducción (2+5) \$	Diferencia (6-7) \$	% que representa la diferencia del impuesto del nivel impositivo superior
5.000	12.5	2.5	125	124.7	137.5	137.2	0.3	0.24
50.000	1250.0	25.0	12500	12187.0	13750.0	13437.0	313.0	2.5
100.000	5000.0	50.0	50000	47500.0	55000.0	52500.0	2500.0	5.0
120.000	7200.0	60.0	72000	67680.0	79200.0	74880.0	4320.0	6.0
150.000	11250.0	75.0	112500	104062.5	123750.0	115312.5	8437.5	7.5
	24712.5		247125	231554.2	271837.5	256266.7	15570.8	

### CUADRO XII

Efectos de la deducción de un impuesto proporcional o uno progresivo

1 Ingreso gravable	2 Impuesto del nivel impositivo superior sin deducción	3 Impuesto del nivel positivo inferior		4 Impuesto del nivel positivo inferior		5 Impuesto del nivel positivo superior Con deducción de un impuesto		6 Impuesto del nivel positivo superior Con deducción de un impuesto		7 Impuestos combinados (3+5)		8 Impuestos combinados (4+6)		Diferencias		11 (9/2) %	12 (10/2) %
		Proporcional		Progresivo		Proporcional		Progresivo		Proporcional		Progresivo		9 (7-2) Impuesto proporcional	10 (8-2) Impuesto progresivo		
		%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$	%	\$				
5.000	125	3	150	0.25	12.5	121.25	124.7	271.25	137.2	146.25	12.2	117	9.8				
50.000	12500	3	1500	2.5	1250.0	12125.00	12187.0	13625.00	13437.0	1125.0	937.0	9	7.5				
100.000	50000	3	3000	5.0	5000.0	48500.00	47500.0	51500.00	52500.0	1500.0	2500.0	3	5.0				
120.000	72000	3	3600	6.0	7200.0	69840.00	67680.0	73440.00	74880.0	1440.0	2880.0	2	4.0				
150.000	112500	3	4500	7.5	11250.0	109125.00	104062.5	113625.00	115312.5	1125.0	2812.5	1	2.5				
	247125		12750		24712.5	239711.25	231554.2	252461.25	256266.7	5336.25	9141.7						

Gracias a la deducibilidad, el nivel impositivo inferior puede promulgar impuestos progresivos sin temor a empeorar su posición competitiva en relación con otras áreas sin impuestos de ese tipo. La deducibilidad significa que parte del impuesto pagado por los contribuyentes del nivel impositivo inferior es soportado por el nivel impositivo superior. En estas circunstancias no es comprensible que no se haga más uso de los impuestos progresivos en el nivel impositivo inferior.

Debe tomarse en consideración que si no se obtienen ingresos de un impuesto de este tipo, forzosamente tienen que obtenerse de un impuesto de tipo proporcional. Los resultados serían los que aparecen en el siguiente cuadro.

CUADRO XIV  
 Efectos de la deducción del impuesto proporcional

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ingreso gravable	Impuesto pagado en el nivel impositivo inferior	Impuesto del nivel impositivo superior sin deducción	Impuesto del nivel impositivo superior Con deducción	Impuestos combinados Sin deducción	Impuestos combinados Con deducción	Diferencia (6-7)	% que representa la diferencia del impuesto del nivel impositivo superior	
\$	\$	Tasa (%)	\$	\$	\$	\$	\$	
5.000	150	2.5	125	121.25	275	271.25	3.75	3
50.000	1500	25.0	12500	12125.00	14000	13625.00	375.00	3
100.000	3000	50.0	50000	48500.00	53000	51500.00	1500.00	3
120.000	3600	60.0	72000	69840.00	75600	73440.00	2160.00	3
150.000	4500	75.0	112500	109125.00	117000	113625.00	3375.00	3
	12750		247125	239711.25	259875	252461.25	7413.75	

*Comparación de la deducción de un impuesto progresivo y uno proporcional.*

Comparando los impuestos totales pagados en ambos casos, resulta que en áreas con impuestos proporcionales la situación es desfavorable para los grupos de bajos ingresos, y favorable para los de altos ingresos. Tratándose de impuestos progresivos la situación se invierte, resultando relativamente menos gravados los grupos de bajos ingresos y más gravados los de altos ingresos.

Suponiendo que ambos impuestos son deducibles, la combinación de dos impuestos progresivos produce un impuesto total en los niveles altos mayor que la combinación de un impuesto proporcional con uno progresivo. En ambos casos, la deducibilidad reduce el impuesto del nivel impositivo superior, y más aún cuando los dos impuestos son progresivos, pero aun así esta reducción mayor no impide que el impuesto total

pagado sea mayor debido a la imposición de un gravamen progresivo en el nivel impositivo inferior, por lo que los residentes de áreas en las que existe sólo impuesto proporcional están en mejor situación que aquellos sujetos a dos impuestos progresivos; pero en el caso de que sólo fuera deducible el impuesto progresivo, la situación sería como aparece en el siguiente cuadro.

CUADRO XV

Situación en que sólo el impuesto progresivo es deducible

Ingreso gravable	Nivel impositivo inferior (2)		Nivel impositivo superior (1) Impuesto a pagar (2)		Diferencia	
	Impuesto proporcional	Impuesto progresivo	Con deducción del impuesto progresivo	Sin deducción del impuesto proporcional	2 - 1	%
5000	150	12.5	124.7	275	150.3	120.5
50000	1500	1250.0	12187.5	14000	1812.5	14.8
100000	3000	5000.0	47500.0	53000	5500.0	11.6
120000	3600	7200.0	67680.0	75600	7920.0	11.7
150000	4500	11250.0	104062.5	117000	12937.5	12.4
			231554.7	259875		

- (1) Cuadro x.
- (2) Cuadro xi.

*Ventajas y desventajas de la aplicación de la deducción.* Dado que en principio cualquier impuesto puede ser deducido del ingreso bruto para determinar la base gravable, la deducibilidad da flexibilidad al sistema fiscal del nivel impositivo inferior en cuanto a la forma y tipo de impuestos. Esta característica la ha hecho objeto de críticas, ya que de permitirse la deducibilidad indiscriminada de todos los gravámenes, inclusive los impuestos sobre los artículos de lujo, se invalidaría su aplicación, además de que los impuestos cubiertos sobre las ventas son difíciles de comprobar.

La deducción del impuesto sobre la propiedad sería discriminatoria contra los inquilinos en relación con quienes habitan casas de su propiedad —a no ser que se permitiera la deducción de las rentas pagadas—, especialmente si el impuesto es parcialmente trasladado al arrendatario.

Por otra parte, si la deducción se limitara al impuesto sobre la renta, se presionaría al nivel impositivo inferior a adoptar este impuesto, lo cual no ocurre si todos los impuestos principales son deducibles. La deducibilidad del impuesto predial es importante, especialmente porque ocupa un puesto preponderante en los sistemas fiscales del nivel impositivo inferior.

La deducibilidad de los impuestos sobre las ventas y sobre la renta es un instrumento de coordinación que reduce las diferencias entre las

distintas áreas del nivel impositivo inferior y protege contra una combinación con los impuestos del nivel impositivo superior que sería confiscatoria.

Mientras más pronunciada es la progresividad del impuesto en el nivel impositivo inferior, más se reduce la progresividad del impuesto del nivel impositivo superior. La erosión es mayor en los niveles superiores de la tarifa, ya que incluso la misma cantidad significa más reducción de acuerdo con el incremento de la tasa impositiva en el nivel impositivo superior.

#### COMPARACIÓN ENTRE EL CRÉDITO Y LA DEDUCCIÓN

Desde el punto de vista administrativo, el crédito permite la evaluación, por parte del nivel impositivo superior, del costo que le representa la reducción en la recaudación, ya que al restarse el impuesto previamente pagado del impuesto a pagar en el nivel impositivo superior, puede determinarse en forma exacta la disminución que implica en la recaudación.

Por el contrario, tratándose de la deducción, es imposible determinar el grado de merma que entraña en la recaudación, ya que la misma cantidad tiene una significación diferente de acuerdo con el renglón de la tarifa en que sea aplicada.

El crédito es restrictivo, ya que fundamentalmente sólo opera entre impuestos de la misma naturaleza, en tanto que la deducción es más flexible, pues en principio cualquier impuesto puede ser deducido. Si bien el crédito de un impuesto distinto no es imposible, su estructuración sería más complicada.

El crédito facilita más la coordinación fiscal porque tiende a uniformar los sistemas fiscales: la forma del crédito depende de una sola autoridad —las demás se limitan a adoptar las estructuras que permitan aprovechar al máximo sus ventajas— en tanto que la forma de la deducción depende de las decisiones múltiples y carentes de coordinación de las distintas áreas del nivel impositivo inferior. El crédito se estructura en relación al adeudo con el nivel impositivo superior en tanto que la deducción depende de los impuestos previamente pagados al nivel impositivo inferior. Por la misma razón el crédito tiene más implicaciones políticas que la deducción.

Debe recordarse que el ahorro fiscal que representa la deducción en relación con el impuesto del nivel impositivo superior beneficia directamente al causante, en tanto que el ahorro que significa el crédito no beneficia al contribuyente, sino al fisco del nivel impositivo inferior. En este caso el contribuyente no paga menos impuesto, paga exactamente



el mismo impuesto determinado por el nivel impositivo superior, del que puede restar el impuesto que previamente cubrió en el nivel impositivo inferior.

CUADRO XVI

Comparación del ahorro que respecto al impuesto del nivel impositivo superior representan el crédito y la deducción

1 Ingreso gravable	2 Impuesto en el nivel impositivo inferior	3 Base gravable en el nivel impositivo superior		5 Impuesto en el nivel impositivo superior	6 Impuesto en el nivel impositivo superior		8 % de ahorro respecto al impuesto del nivel impositivo superior	9 % de ahorro respecto al impuesto del nivel impositivo superior
		deducción	crédito o ausencia de crédito o deducción		en ausencia de crédito o deducción	crédito deducción		
5000	12.5	4987.5	5000	125	112.5	124.7	10.0	0.24
50000	1250.0	48750.0	50000	12500	11250.0	12187.0	10.0	2.50
100000	5000.0	95000.0	100000	50000	45000.0	47500.0	10.0	5.00
120000	7200.0	112800.0	120000	72000	64800.0	67680.0	10.0	6.00
150000	11250.0	138500.0	150000	112500	101250.0	104062.5	10.0	7.50

En el caso de la deducción el ahorro beneficia directamente al contribuyente, en el caso del crédito incrementa la parte de la recaudación total que recibe el nivel impositivo inferior.

El nivel impositivo inferior podría estructurar su sistema fiscal a modo de obtener la misma recaudación bajo cualquiera de los dos sistemas —crédito o deducción—, pero su facilidad para modificar sus tasas sí estaría influida por ellos, ya que si bien en el caso de la deducibilidad la variación depende de su propia decisión, en el caso del crédito depende del nivel impositivo superior. Suponiendo que éste permitiera el crédito por el total del impuesto pagado, el nivel impositivo inferior podría con más facilidad aumentar sus tarifas ya que el gravamen total cubierto por sus residentes no aumentaría, pues en todo caso sería el aplicado por el nivel impositivo superior. Por supuesto, en el caso de que la elevación de los impuestos en el nivel impositivo inferior amenazara la recaudación del nivel impositivo superior, éste estructuraría el sistema de crédito a modo de congelar la reducción para conjurar el peligro.

PARTICIPACIÓN EN LOS IMPUESTOS

Este sistema consiste en la distribución, hecha por el nivel impositivo superior a las distintas áreas del nivel impositivo inferior, de un cierto

porcentaje en los ingresos percibidos por un impuesto determinado de acuerdo con lo recaudado en cada una de dichas áreas.

La participación requiere un control centralizado, ya que el nivel impositivo superior es el que generalmente realiza la estructuración, administración y recaudación del impuesto, del cual el nivel impositivo inferior recibe una porción de la que puede disponer libremente sin haber corrido el riesgo ni la responsabilidad de aplicar un impuesto, ni haber incurrido en ningún gasto para obtenerlo.

Se justifica, bien porque algunos impuestos pueden ser recaudados y administrados más económicamente por el nivel impositivo superior, o por la incapacidad del nivel impositivo inferior para hacerse cargo de esas funciones.

#### VENTAJAS EN LA PARTICIPACIÓN

La participación ofrece las siguientes ventajas:

- da más eficiencia al sistema fiscal, tanto desde el punto de vista de las autoridades como de los contribuyentes, ya que la reducción de los trámites significa un ahorro para su administración y para su cumplimiento;
- evita la posible competencia entre las distintas áreas del nivel impositivo inferior a base de disminuciones o exenciones de impuestos para atraer a las industrias;
- introduce si no la progresividad cuando menos la proporcionalidad de los sistemas fiscales del nivel impositivo inferior.
- reduce los problemas administrativos, porque obviamente es más fácil administrar un solo impuesto que una multiplicidad de ellos.

#### DESVENTAJAS DE LA PARTICIPACIÓN

Pueden hacerse a la participación las siguientes objeciones:

- aunque la participación se distribuye de acuerdo con bases previamente establecidas de común acuerdo entre los distintos niveles administrativos y por tanto no depende de la decisión arbitraria de la jurisdicción recaudadora, la ingerencia del nivel impositivo superior en los asuntos del nivel impositivo inferior frecuentemente repugna a éste, que lo considera un atentado a su autonomía, y prefiere incurrir en la responsabilidad y los costos de estructurar y administrar independientemente sus propios impuestos.
- dado que el nivel impositivo superior obtiene mayor recaudación

de las áreas más ricas del nivel impositivo inferior, y que la participación significa un reingreso al nivel impositivo inferior de parte de la recaudación obtenida en él, tiende a intensificar la desigualdad entre las áreas del nivel impositivo inferior, ya que las áreas más pobres son las que mayor necesidad tienen del auxilio del nivel impositivo superior y sin embargo, son las áreas más ricas las que obtienen los mayores beneficios de la participación.

- si se concede participación del impuesto sobre la renta se inhibe la posibilidad del nivel impositivo superior para emplear variaciones en dicho impuesto como un instrumento de política fiscal anticíclica, pues tendría que tomar en cuenta la situación del nivel impositivo inferior para realizar cualquier modificación.

Como ya se indicó anteriormente el dar participación en relación con lo recaudado en cada área no tiene efectos niveladores entre las distintas regiones. Si de lo que se trata es de darle efectos niveladores sería necesario efectuar la distribución per cápita haciendo caso omiso del sitio en que fue recaudado el impuesto. Difícilmente podría obtenerse el consentimiento de las áreas ricas del nivel impositivo inferior para hacer esto, ya que es poco probable que las áreas que gozan de mejor situación estuvieran de acuerdo en que parte de su recaudación sirviera para remediar necesidades de jurisdicciones más pobres; pues hay que tener en cuenta que las necesidades que existen en las áreas más desarrolladas, aunque de otra índole que la de las zonas subdesarrolladas, deben también ser satisfechas.

## TASAS ADICIONALES

Este método consiste en la fijación de tasas fiscales por parte del nivel impositivo inferior, que se añaden a las existentes para el pago del impuesto del nivel impositivo superior.

En este caso, el nivel impositivo superior actúa meramente como recaudador por cuenta del nivel impositivo inferior, ya que es éste el que determina las tasas o cantidades que deben cobrarse por su cuenta, y el nivel impositivo superior se limita a desarrollar el trabajo administrativo.

### VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL SISTEMA DE TASAS ADICIONALES

Tal sistema presenta la ventaja de reducir los costos y simplificar los trámites tanto para las autoridades como para los contribuyentes; pero puede objetársele que aunque el nivel impositivo inferior determina sus tasas impositivas con entera independencia del nivel impositivo superior,

podiera ser que en algunos casos las áreas del nivel inferior consideraran como un atentado a su autonomía el hecho de que el nivel superior intervenga en sus asuntos aun como mero recaudador, y se negaran a aceptar este medio de colaboración, que implica ceñirse a la estructura impositiva del nivel impositivo superior.

## SUBSIDIOS

El subsidio consiste en la entrega directa de dinero al nivel impositivo inferior, por parte del nivel impositivo superior. Por medio del subsidio se intenta asegurar que las autoridades del nivel impositivo inferior puedan prestar los servicios mínimos necesarios en sus respectivas jurisdicciones sin perder su control independiente.

Una característica de los subsidios es la nivelación que logran en las áreas del nivel impositivo inferior —aunque no con la perfección que fuera de desearse— por la redistribución de ingresos que efectúan, ya que los ingresos que el nivel impositivo superior distribuye a través de los subsidios de acuerdo con las necesidades del nivel impositivo inferior, fueron recaudados por medio de un sistema progresivo, y por tanto representan más ingresos de las áreas que gozan de una mejor situación económica.

Dado que las necesidades y la capacidad de las distintas áreas para obtener por sí mismas los recursos para satisfacerlas rara vez coinciden, la cantidad de subsidios varía mucho de una a otra área. La existencia de fuertes subsidios es una prueba de la falta de adecuación de la estructura financiera del nivel impositivo inferior.

*Subsidios incondicionados.* Los subsidios pueden ser incondicionados o condicionados. Por medio de los primeros, se transfieren recursos del nivel impositivo superior al inferior, quedando éste libre para disponer de dichos ingresos de acuerdo con sus necesidades y la prioridad que prefiera conceder a su satisfacción.

El porcentaje de ingresos del nivel impositivo superior distribuido en esta forma varía de acuerdo con las necesidades del nivel impositivo inferior, de la posibilidad del nivel impositivo superior para desprenderse de recursos, y de los objetivos de crecimiento económico y de estabilidad que se persigan.

Al no establecerse una actividad específica para ser desarrollada con el ingreso concedido a través del subsidio, no se ejerce una influencia distorsionadora sobre el presupuesto del nivel impositivo inferior. La forma de distribución per cápita —atendiendo al número de población— tendría una influencia niveladora entre las áreas del nivel impositivo

inferior, porque la misma suma de dinero valdría más en un área pobre que en una rica.

*Desventajas de los subsidios incondicionados.* Este tipo de subsidios tiene la desventaja de no garantizar que los fondos recaudados por el nivel impositivo superior sean gastados de acuerdo con prioridades generales. La falta de correspondencia entre los impuestos recaudados por el nivel superior y la satisfacción de necesidades generales puede malograr la estructura de los gastos gubernamentales, cuando lo que se busca es resolver el problema de los servicios públicos a nivel general.

*Subsidios condicionados.* Los subsidios condicionados se otorgan cuando el nivel impositivo superior estima que existe interés general en una función específica que corresponde a la jurisdicción del nivel impositivo inferior, sin que éste esté totalmente capacitado para hacerse cargo de ella. En este caso, el nivel impositivo superior ayuda a su realización por medio de subsidios.

La distribución de los subsidios condicionados puede hacerse con arreglo a criterios de complementación, de población o de gastos realizados por el nivel impositivo inferior.

*Subsidio siguiendo el criterio de complementación.* De acuerdo con este sistema, el nivel impositivo superior requiere para otorgar el subsidio, que el nivel impositivo inferior contribuya con una parte igual a la realización del programa para el que se otorga el subsidio. Este requisito, que aumenta la eficiencia de la realización del programa —ya que no exonera de responsabilidad al nivel impositivo inferior, ni en cuanto a la obligación de hacerse de sus propios recursos, ni en cuanto a la prestación de servicios de interés general—, tiene la desventaja de que presupone una cierta capacidad financiera en el nivel impositivo inferior, cuando es evidente que las necesidades no tienen ninguna relación con la capacidad económica. En la medida en que los subsidios tienen por finalidad hacer desaparecer las desigualdades en la prestación de los servicios que resultan de la distinta capacidad económica de las diferentes áreas del nivel impositivo inferior, el requisito de complementación desfigura ese propósito.

Además, los subsidios para programas específicos tienden hacia un control por parte del nivel impositivo superior, que aunque justificado, debilita la autonomía del nivel impositivo inferior y distorsiona la planificación de su presupuesto.

*Subsidio siguiendo el criterio de población.* Para otorgar este subsidio se toma en consideración el número de habitantes; pero hay varios factores, entre ellos el nivel económico de la población, que hacen variar las necesidades por satisfacer. Con este sistema recibe mayores recursos un área densamente poblada —en la que la mayoría de la población puede

pertenecer a la clase media y aun a la alta— que una región escasamente poblada pero cuyos habitantes poseen muy bajos recursos y en consecuencia requieren más ayuda.

*Subsidio siguiendo el criterio de gastos realizados por el nivel inferior.* De acuerdo con este sistema se condiciona el otorgamiento del subsidio a la cantidad de gastos ya realizados por las áreas del nivel impositivo inferior para la satisfacción de sus servicios. El nivel impositivo superior simplemente cubre la diferencia entre lo gastado por el nivel impositivo inferior y lo necesario para la realización del programa; en este caso, se supone que el nivel impositivo inferior ya está prestando el servicio objeto del subsidio y no existe el requisito del porcentaje que sobre el mismo programa debe cubrir el nivel impositivo inferior —como en el caso del subsidio por complementación— antes de que le sea otorgada dicha ayuda.

El requerir que el nivel impositivo inferior gaste algunos de sus fondos como condición para conceder el subsidio, hace necesario que dicho nivel eleve sus impuestos o que distraiga fondos de otras funciones para las que no se le proporciona ayuda, aun cuando puede existir también una necesidad urgente de prestarlas. De esta forma se constriñe la discreción presupuestaria del nivel impositivo inferior y puede perjudicarse su eficiencia, en el sentido de que se le obliga a distraer fondos imprescindibles para hacer frente a necesidades que desde el punto de vista del área afectada, pueden ser más urgentes.

Este sistema tiene en cuenta la necesidad sólo en la medida en la que puede presumirse que los gastos del nivel impositivo inferior responden a esa necesidad; cuando en la realidad puede ocurrir que se tenga la necesidad, pero no los fondos para hacerle frente, dado que no existe relación entre el dinero que puede destinarse a remediar una necesidad y el volumen e importancia de ésta. Siguiendo este sistema, las áreas más ricas, que tienen medios para cumplir sus responsabilidades, obtendrían mayores subsidios, como si el hecho de que las zonas más pobres no destinen ingresos a aliviar ciertas necesidades signifique que carezcan de ellas.

*Desventajas de los subsidios condicionados.* Los subsidios condicionados limitan el derecho de las autoridades del nivel impositivo inferior para decidir por sí mismas sobre los servicios que deben proporcionar. Si bien este sistema libera a dichas áreas de la necesidad de proveerse de fondos de otras fuentes —y en esa medida el subsidio significa una ayuda— puede estimularse la prestación de un servicio que de otro modo no hubiera sido proporcionado. De esa manera, puede suceder que el nivel impositivo superior canalice los gastos en direcciones que el nivel impositivo inferior no hubiera seguido.

Se supone que el sistema de subsidios deja fondos libres para financiar los servicios para los que no se proporciona ayuda; pero como ya se dijo, ocurre que por el contrario, dejan de prestarse algunos servicios para poder cumplir con los requisitos necesarios para el otorgamiento del subsidio. Resulta entonces que aquella afirmación es válida sólo en las áreas que pueden proporcionar el servicio requerido por el nivel impositivo superior, aun en ausencia del subsidio. En la práctica es casi inevitable la influencia distorsionadora del subsidio condicionado sobre el presupuesto, haciendo variar éste inversamente con el bienestar económico y directamente con las necesidades fiscales del nivel impositivo inferior.

La ayuda del nivel impositivo superior al nivel impositivo inferior puede justificarse porque las dificultades financieras de ciertas áreas, en parte son originadas por limitaciones al acceso a los impuestos que producen mayores rendimientos —que son generalmente los aplicados por el nivel impositivo superior— lo que coloca una barrera insalvable a sus esfuerzos para resolver sus problemas por sí mismos, por lo que es de justicia que el nivel impositivo superior absorba parte de las dificultades financieras que contribuye a crear.

Un programa de coordinación que diera a las áreas del nivel impositivo inferior mayores facultades impositivas, libres de la interferencia del nivel impositivo superior, transferiría a ellas una parte de la elasticidad de la estructura impositiva de éste. Esa estructura impositiva de coordinación contribuiría a la estabilidad económica y reduciría la necesidad de subsidios.

## COMPARACIÓN ENTRE LOS VARIOS INSTRUMENTOS DE AYUDA Y COORDINACIÓN ENTRE EL NIVEL IMPOSITIVO SUPERIOR Y EL INFERIOR

Como se señaló anteriormente, a través de los subsidios condicionados e incondicionados el nivel impositivo superior proporciona ayuda al inferior. Los medios por los que puede existir coordinación entre ambos niveles son el crédito, la deducción, la participación y las tasas adicionales; todas estas formas requieren en mayor o menor grado de la actividad del nivel impositivo inferior y no tienen efecto nivelador, ya que la proporción de recursos que recibe aquél, depende de la recaudación obtenida en su jurisdicción, que es más grande cuanto mayor sea el grado de desarrollo económico alcanzado.

*Subsidio.* Los subsidios tienen un mayor efecto nivelador entre las distintas áreas del nivel impositivo inferior, ya que tienden a ser distribuidos de acuerdo con las necesidades. La nivelación se logra en mayor grado con el subsidio incondicional, que puede beneficiar cualquier

servicio, no únicamente los que despierten el interés del nivel impositivo superior.

Los subsidios condicionados están sujetos a control por parte del nivel impositivo superior; éste es el único caso en el que señala derrotero a los gastos del nivel impositivo inferior. Se usa para lograr objetivos generales en funciones determinadas por el nivel impositivo superior, y como esto menoscaba la autonomía del nivel impositivo inferior, tal sistema se emplea únicamente cuando el interés general es manifiesto.

El monto del subsidio depende de la voluntad del nivel impositivo superior, y en el caso del subsidio condicionado, la forma de gastarlo está también controlada. Los subsidios incondicionados se otorgan simplemente para proporcionar ayuda financiera al nivel impositivo inferior, sin control por parte del nivel impositivo superior.

*Tasas adicionales.* Las tasas adicionales recaudadas por el nivel impositivo superior por cuenta del nivel impositivo inferior no proporcionan a aquél ningún control, ya que son las autoridades de éste las que deciden sobre el monto del impuesto a cobrar. Si la base para determinar la cuota adicional son los impuestos relacionados con artículos específicos, las decisiones de ambos niveles pueden ser muy independientes. Pero si la base para determinar la cuota adicional es el adeudo fiscal de los contribuyentes residentes en un área determinada respecto al impuesto del nivel impositivo superior, las decisiones de éste tienen un efecto directo en la recaudación del nivel impositivo inferior, pudiendo ésta verse mermada en caso de que la cuota adicional se expresara en términos de un porcentaje sobre el impuesto del nivel impositivo superior, y éste decidiera reducir su propio gravamen.

*Participación.* La participación implica un control centralizado por lo que respecta a la estructura y administración del impuesto. Se distribuye de acuerdo con bases establecidas de común acuerdo y los ingresos a que dé lugar pueden ser utilizados libremente por el área que los recibe. Una reducción en la recaudación del nivel impositivo superior repercutiría inevitablemente en el nivel impositivo inferior.

*Deducción.* La sustracción de los impuestos pagados en el nivel impositivo inferior, de los ingresos brutos, no da ningún control al nivel impositivo superior, ni la modificación en su recaudación implica la del nivel impositivo inferior, que es totalmente independiente.

*Crédito.* La reducción del gravamen a pagar en el nivel impositivo superior, por la suma pagada como impuesto en el nivel impositivo inferior, deja a criterio del primero lo que respecta a sus modalidades. Desde el punto de vista administrativo tiene la ventaja de introducir orden en el desorden surgido por la imposición sobre la misma fuente de gravámenes concurrentes y carentes de coordinación. Permite al nivel impositivo superior



sitivo inferior mantener sus propios impuestos, pero como por su propia conveniencia éste debe estructurar sus sistemas impositivos a modo de obtener todas las ventajas que puede dar el crédito, resulta que organiza su sistema de acuerdo con los incentivos que le proporciona el nivel impositivo superior; no obstante, esto no significa control por parte del nivel impositivo superior, el cual, por otra parte, determina unilateralmente el volumen de crédito a conceder.

Esa influencia del crédito en el nivel impositivo inferior constituye su virtud y su desventaja. Por una parte remueve obstáculos para la coordinación, la actividad económica y el progreso, estimula el orden en las finanzas entre las distintas áreas; esto unido al requisito de mantener la recaudación, proporciona ingresos adicionales a dicho nivel. Sin embargo, por su influencia en las decisiones del nivel impositivo inferior, puede considerarse que vulnera su autonomía.

El crédito no tiene efecto nivelador entre las distintas áreas del nivel impositivo inferior, porque mientras mayor es el ingreso más grande es el crédito, aun siendo éste graduado, y dado que el nivel impositivo inferior recauda lo que el nivel impositivo superior deja de recaudar, no hay nivelación de ingresos. El crédito representa simplemente una sustitución del impuesto del nivel impositivo inferior al del nivel impositivo superior, sustitución limitada y controlada —en cuanto a monto, no en cuanto a utilización— por el nivel impositivo superior.

*Consideraciones finales.* Los distintos objetivos que persiguen cada uno de estos instrumentos hacen que el uso de uno no excluya el de los otros, sino que pueden ser utilizados conjuntamente dentro de un sistema fiscal de acuerdo con los fines que se traten de lograrse en cada caso.

Si lo que se desea es ayudar a las áreas del nivel inferior, tratando además de lograr una nivelación entre ellas, lo indicado es el empleo de subsidios, y si se trata de estimular un servicio o función específica, el subsidio condicionado.

Si se trata de obtener un ahorro en los costos de administración y cumplimiento, lo indicado es la participación, o las tasas adicionales. De acuerdo con la capacidad del nivel impositivo inferior para administrar el gravamen, podría ser que él actuara como recaudador por el nivel impositivo superior.

Cuando se tiene el propósito de considerar la capacidad contributiva del causante una vez cubiertos los impuestos del nivel impositivo inferior, y concederle el beneficio que para él pueda representar el ahorro en el impuesto del nivel impositivo superior, lo indicado es la deducción.

Si se quiere coordinar el sistema impositivo total, y que el beneficio de la reducción del tributo en el nivel impositivo superior incremente los recursos del nivel impositivo inferior, lo adecuado es el crédito.

Al hacer la selección de los distintos instrumentos no deben olvidarse los distintos grados de control —o cuando menos de influencia— que dan al nivel impositivo superior, que van desde el control absoluto en el caso del subsidio condicionado y la dependencia en cuanto al monto en el subsidio incondicionado, hasta la total independencia en el caso de la deducción. Entre estos dos extremos se encuentra la participación —que implica un común acuerdo, y las tasas adicionales, que dan independencia pero que son influidas por la recaudación en el nivel impositivo superior, y el crédito, que involucra control en cuanto al monto en influencia en la estructura fiscal.