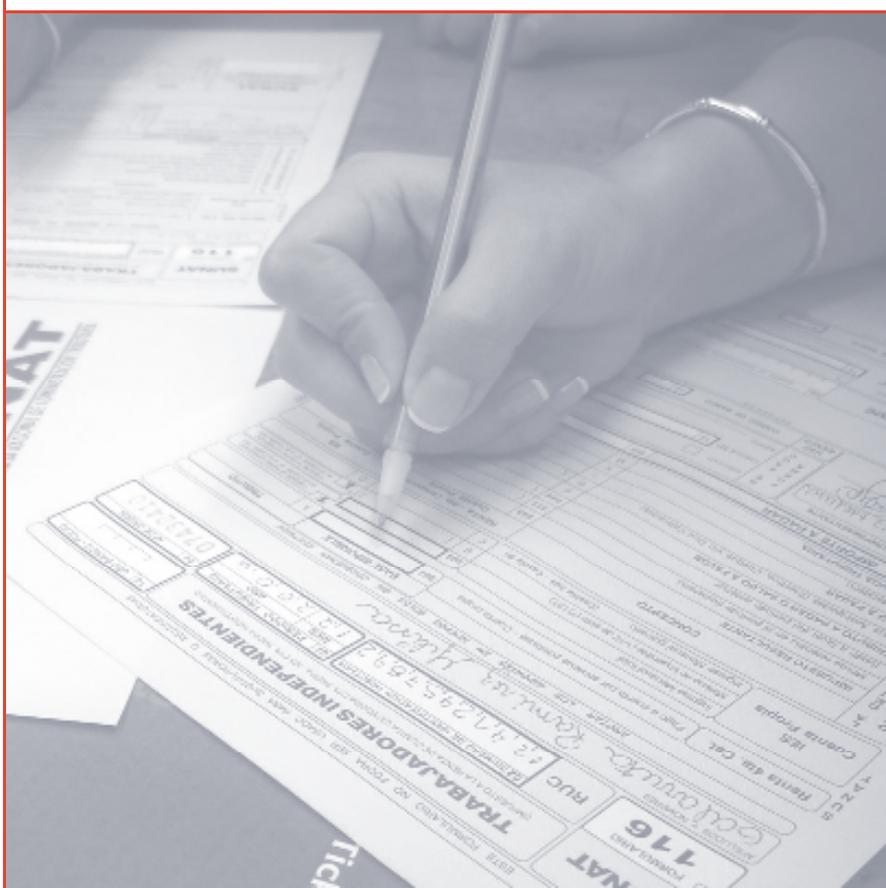


¿Una sola tasa para gravar la **RENTA PERSONAL?**

MIGUEL PECHO*



* Universidad de Lima
"El presente artículo difiere de la versión
impresa por haber sido actualizado".

Desde hace algunos años la propuesta teórica de sustituir los tradicionales impuestos sobre la renta personal basados en escalas y múltiples tasas marginales por uno que utilice una sola tasa para gravarla, ha encontrado en Europa Central y Oriental el mejor escenario para demostrar que puede ser implementada con relativo éxito en el mundo real, motivando interés entre los hacedores de política económica de los gobiernos por conocer los verdaderos beneficios que supondría para un país llevar a cabo una reforma tributaria de este tipo.

Si bien la evidencia empírica es aún contradictoria, existe la sensación que los incentivos para el trabajo, el ahorro y la inversión han aumentado notablemente en los países que lo han adoptado -sobre todo cuando ha venido acompañado de medidas complementarias en el impuesto sobre la renta de las empresas o en el sistema de seguridad social- generando sostenidos incrementos de los ingresos tributarios.

Cualquiera sea el caso, lo cierto es que la discusión acerca de la utilización de un impuesto sobre la renta personal de tasa única está en la agenda de varios países emergentes, sobre todo en la de aquellos de rápido crecimiento como China e India, e incluso en la de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El flat tax, como se le conoce en todo el mundo, grava la renta personal sin más deducciones, créditos o exoneraciones que una renta mínima no imponible. Normalmente la tasa única alcanza a todo tipo de rentas laborales, mas no necesariamente a las que provenientes del capital. No está pensado para integrarse con el impuesto sobre la renta de las empresas, aunque varios países han uniformizado las tasas de ambos impuestos. En el Gráfico N° 1 se pueden apreciar las tasas vigentes en los países balcánicos que

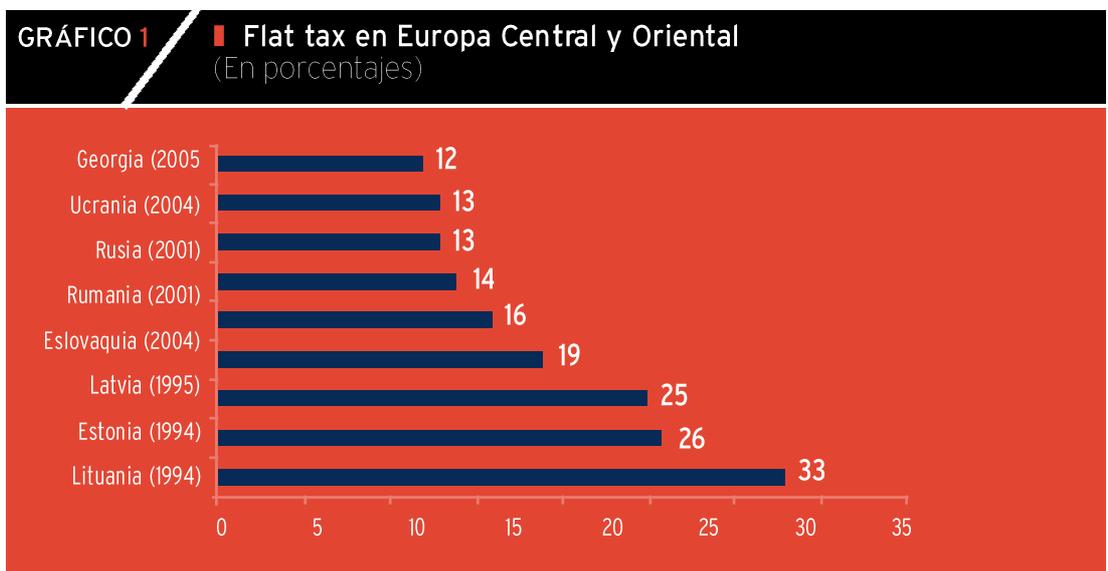
lo han adoptado y el año de su introducción. Cabe mencionar que Estonia, uno de los primeros países en incorporarlo a su sistema tributario, tiene planeado reducir su tasa a 21% en el 2008 y a 20% a partir del 2009¹.

En estricto la versión original del flat tax es la propuesta por Robert Hall y Alvin Rabushka del Hoover Institution en 1985, que es en realidad un impuesto directo sobre el consumo pensado para reemplazar tanto al impuesto sobre la renta personal como al impuesto sobre la renta de las empresas. Este diseño es algo más complicado porque es una combinación de un impuesto sobre el valor agregado de las empresas -que a diferencia del IVA se calcula sobre una base de flujo de caja, es decir, descuenta los sueldos y salarios- y un impuesto progresivo sobre las rentas del trabajo, lo que supone una menor distorsión del proceso ahorro/inversión que favorece la acumulación de capital y el crecimiento. De alguna manera, el flat tax del que se ocupa el presente artículo podría entenderse como un paso previo a la adopción del diseño planteado por Hall y Rabushka.

MAYOR EFICIENCIA

Teóricamente, la mayor eficiencia de un flat tax proviene de la menor distorsión que produce en los individuos el hecho de enfrentar una sola tasa marginal al momento de tomar decisiones de trabajo, ahorro o inversión, en lugar de múltiples tasas.

En el caso de las rentas laborales, un impuesto sobre los sueldos y salarios reduce el poder adquisitivo de los trabajadores por lo que, dada una canasta fija de consumo, puede incentivarlos a trabajar más (efecto ingreso), pero como al mismo tiempo reduce el costo de oportunidad del ocio, también los incentiva a trabajar menos (efecto sustitución). Dependiendo del grupo familiar al que se pertenece -solteros, casados



FUENTE: FMI Y MINISTERIO DE FINANZAS

¹En América Latina, Bolivia y Paraguay manejan un impuesto sobre la renta personal de 13% y 10%, respectivamente, aunque sus diseños no corresponden al de un flat tax.

sin hijos, casados con hijos, madres solteras con hijos, etc.- el efecto sustitución puede dominar al efecto ingreso y reducir la oferta de trabajo. A nivel agregado, considerando la participación de cada grupo familiar en la fuerza laboral, la oferta de trabajo de la economía puede reducirse y afectar la producción, dependiendo de la participación del trabajo en la función de producción de la economía.

La reducción de las tasas marginales efectivas que supone la introducción de un flat tax, debería motivar un comportamiento diferente al descrito previamente. Así, por ejemplo, en Eslovaquia, donde las tasas del impuesto sobre la renta personal de 10%, 20%, 28%, 35% y 38% fueron sustituidas por una tasa de 19%, si bien a nivel agregado la respuesta de la oferta laboral fue leve², en particular los trabajadores con salarios más altos -entre 2 y 2,5 y por encima de 3 veces el salario promedio de la economía- y las madres solteras con hijos mostraron una mayor sensibilidad ante la reducción de las tasas marginales efectivas. Asimismo, la reforma tributaria indujo a un mayor número de trabajadores a dejar el mercado laboral informal y pasar al sector formal.

En el caso de Rusia, Ivanova et al. (2005) no tiene evidencia de respuestas positivas de la oferta de trabajo, producto del flat tax. Y es que todo parece indicar que no es el impuesto por sí solo sino la aplicación conjunta del mismo con otras medidas como recortes de los beneficios de la seguridad social o una mayor incidencia de los impuestos sobre el consumo las que determinan la respuesta final de los trabajadores. Cuando se incluye en el análisis a todas estas medidas, la oferta de trabajo muestra una respuesta positiva más clara a nivel agregado.

Pero el efecto final sobre el nivel de empleo depende también de la respuesta de aquellos que demandan trabajo. En el caso de un mercado laboral competitivo los empleadores responderían inmediatamente ante la rebaja en los costos laborales incorporando a todos aquellos trabajadores que decidieran aumentar su oferta laboral. Sin embargo, en presencia de rigideces, como complicadas regulaciones laborales, presencia de sindicatos, altos costos no laborales, entre otros, menor es la posibilidad que la demanda pueda absorberlos. Este ha sido el caso de la mayoría de países de Europa Central y Oriental que han introducido un flat tax, ya que el empleo no ha podido crecer más, producto de la reducida flexibilidad de sus mercados laborales.

En el caso de los rendimientos y ganancias de capital, la experiencia de los países balcánicos con el flat tax es algo heterogénea puesto que la tasa única no siempre se ha aplicado de manera uniforme sobre ellas, y en ese sentido, el estímulo sobre el ahorro/inversión es menos claro. Sin embargo, otras medidas relacionadas con el impuesto sobre la renta de las empresas -como la reducción de su tasa hasta el nivel de la

tasa del impuesto sobre la renta personal y las fórmulas de integración de ambos impuestos- han servido para promover la inversión de forma más directa y favorecer la acumulación de capital y el crecimiento.

Por ejemplo, en Estonia, Eslovaquia y Rumania las tasas de los impuestos sobre la renta de las empresas se redujeron a 22%, 19% y 16%, respectivamente, lo que ha significado recortes en las tasas de hasta 50%. Rusia, sin embargo, mantiene una brecha importante puesto que la tasa de su impuesto sobre la renta personal es de 13% y la de su impuesto sobre la renta de las empresas es de 35%. De otro lado, las fórmulas de integración del impuesto sobre la renta de las empresas y el impuesto sobre la renta personal no solo han buscado evitar una doble imposición del capital sino que han ido un poco más allá, concediendo tratamientos favorables para los dividendos y las utilidades no distribuidas. Así por ejemplo, Estonia y Lituania no solo no gravan las utilidades no distribuidas sino que tampoco gravan los dividendos. El resto de países, en general, ha buscado una integración total otorgando créditos por lo retenido a nivel de la empresa o exonerando los dividendos a nivel de la persona. (Ver Cuadro N° 1)

En suma, para algunos han sido los cambios en el impuesto sobre la renta de las empresas y no la introducción del flat tax los que habrían motivado la respuesta positiva del ahorro/inversión que junto a la favorable coyuntura de la economía mundial que ha permitido que Europa Central y Oriental sea recipiente de un volumen importante de inversiones extranjeras, han potenciado el crecimiento de los ingresos tributarios.

NO MUY REDISTRIBUTIVO

Si bien el flat tax puede llevar a pensar a aquellos que creen que la progresividad es un asunto de tasas marginales crecientes que se produce una gran pérdida de equidad, lo cierto es que por usar una tasa única el impuesto no deja de ser progresivo, dado que las tasas promedio crecen conforme aumentan las rentas por la aplicación del nivel de renta mínima no imponible. Sin embargo, el que las tasas efectivas que enfrentan los individuos de rentas más altas sean las que más se reducen, es su principal debilidad puesto que lleva a sus detractores a argüir que no es una buena herramienta redistributiva.

Los elementos sustanciales que definen la progresividad del impuesto son el nivel de renta mínima no imponible y la tasa. Como una tasa muy alta produce un gran exceso de gravamen, lo más deseable es manejar la justicia distributiva a través del nivel de renta mínima no imponible. Así, usando alguna de las muchas medidas de progresividad marginal planteadas por la literatura, se puede lograr una combinación

² Moore (2005)

tasa/renta mínima no imponible que cumpla con los objetivos redistributivos deseados.

Tal como se puede apreciar en el Cuadro N° 2, la mayoría de países de Europa Central y Oriental, incrementó el nivel de la renta mínima no imponible con la introducción del flat tax, aunque paralelamente hay que mencionar que las bases tributarias se ampliaron con la eliminación generalizada de deducciones, créditos y exoneraciones y en algunos casos se recortaron beneficios de la seguridad social o se incrementó la carga tributaria vía los impuestos sobre el consumo.

Estos elementos han llevado a algunos investigadores a afirmar que con el flat tax se ha perdido progresividad puesto que su efecto final ha sido una carga tributaria mayor para los trabajadores de salarios bajos. Moore (2005) muestra evidencias de ello en Eslovaquia. El Banco Mundial (2005) no ha sido tan negativo al momento de evaluar las bondades redistributivas del flat tax. El Fondo Monetario Internacional (FMI) no es concluyente³. Y es que el asunto de la redistribución de la renta debe ser evaluada integralmente considerando no solo el diseño del sistema tributario sino la efectividad del gasto público, ya que si la misma se orienta a mejorar la productividad de los trabajadores menos favorecidos, por ejemplo a través de la educación y la salud pública, aumentará el bienestar de éstos en el tiempo al permitirles conseguir un mejor empleo el mercado laboral.

LO MEJOR: SIMPLE

Quizás la mayor de las bondades del flat tax sea su simplicidad. La eliminación de deducciones, créditos y exoneraciones no solo implica una ampliación de la base tributaria sino principalmente una mejor asignación de los recursos en la economía y una mayor facilidad para determinar la obligación tributaria por parte de los contribuyentes y la Administración Tributaria, lo cual reduce las posibilidades de conflicto entre deudor y acreedor.

Aunque no hay cifras disponibles, la mayoría de trabajos de investigación llegan a un consenso en este tema y consideran que los costos de cumplimiento se han visto reducidos notoriamente en los países balcánicos que han adoptado el flat tax, siendo el caso más representativo el de Georgia. Sin embargo, no debería dejar de mencionarse que muchos de los cambios en materia tributaria ocurridos en estos países han sido llevados a cabo en paralelo con procesos de modernización de sus Administraciones Tributarias, por lo que cualquier mejora en el nivel de cumplimiento de los contribuyentes sin duda está relacionado con la simplicidad del diseño impositivo pero también con el mayor riesgo que genera el fortalecimiento de las labores de control tributario.

CUADRO 1 ■ Tratamiento tributario de los rendimientos de ganancias de capital

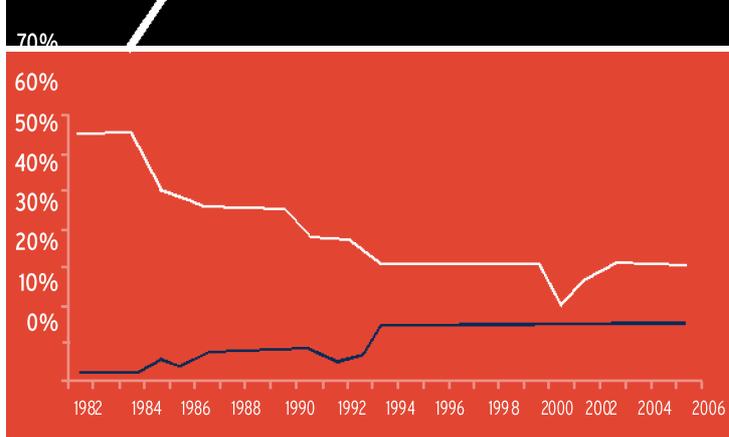
País	Utilidades no distribuidas	Dividendos	Intereses y Ganancias de capital
Estonia	No gravadas	No gravados	Gravados
Lituania	No gravadas	No gravados	Gravados
Rusia	Gravadas	Gravados (aplica un crédito)	Gravados
Ucrania	Gravadas	Gravados (aplica un crédito)	Gravados
Eslovaquia	Gravadas	No gravados	Gravados
Rumanía	Gravadas	Gravados (aplica un crédito)	Gravados

EL CASO PERUANO

En la búsqueda de una reforma tributaria que realmente mejore la productividad del Impuesto a la Renta de las Personas Naturales (IRPN) es válido preguntarse si adoptar un diseño impositivo como el del flat tax para gravar la renta personal serviría para mejorar la eficiencia y equidad del sistema tributario peruano, sobre todo en la situación actual de recuperación de la economía. Cabe recordar que recientemente se publicó el Decreto Legislativo N° 972 que modificó el IRPN para introducir un tratamiento diferenciado para las rentas del capital a partir del año 2009 justamente para fortalecer el proceso de crecimiento, por lo que cualquier nueva reforma que signifique potenciar la relación entre capital y trabajo debe ser por lo menos evaluada.

La idea de reemplazar las actuales tasas de 15%, 21% y 30% por una tasa única no tiene porqué descartarse de plano si se tiene en cuenta que la brecha entre la tasa marginal más alta y la tasa marginal más baja del IRPN ha venido reduciéndose desde los años ochenta producto de la eliminación de escalas⁴ y la continua reducción de la tasa marginal más alta (Ver Gráfico N° 2), como consecuencia de haber utilizado más los

GRÁFICO 2 ■ Tasas del IRPN



FUENTE: EL PERUANO

³ FMI (2006)

⁴ De catorce (14) han pasado a ser solo tres (3).

impuestos que gravan el consumo como el IGV o el ISC que han demostrado ser mucho más productivos que los tradicionales impuestos sobre la renta personal. Como estos impuestos continuarán mostrando una muy buena productividad en los próximos años y la tendencia mundial es gravar cada vez más el consumo en lugar que todo tipo de rentas, es de esperarse que permitan nuevos recortes en la tasa marginal más alta, lo cual llevaría al IRPN a encontrar de manera natural una tasa única.

Asimismo, el tipo de deducciones que concede el IRPN actualmente -porcentajes fijos de la renta bruta por todo concepto de gasto- facilitaría la implementación de un flat tax porque los contribuyentes ya están acostumbrados a deducciones uniformes, cosa que ha resultado un giro importante en los países balcánicos que manejaban deducciones por ítem o por carga de familia. Lo difícil probablemente sería encontrar el nivel de deducción uniforme más adecuado, considerando que el IRPN concede también una deducción fija de 7 UITs a los trabajadores⁵, para no terminar con una renta mínima no imponible demasiado elevada que deje de lado a un número importante de contribuyentes y por lo tanto demande una tasa única muy alta. Al respecto cabría recordar que la deducción fija de 7 UITs es una de las más altas de América Latina puesto que en términos per-cápita es superior a la que se encuentra vigente en Chile, Argentina o Brasil, por lo que la orientación de cualquier reforma debería ser la de recortar dicha deducción fija.

Pero largamente la pregunta que queda flotando es si las menores tasas marginales efectivas que supone el flat tax lograrían a nivel agregado una respuesta positiva de la oferta laboral que pueda suponer mayores niveles de recaudación, posibilidades de una redistribución más efectiva y, sobretodo, que sea compatible con la aún tibia pero creciente demanda de trabajo que viene registrándose en diversos sectores y en provincias producto de los mejores fundamentos de la economía peruana. Solo un trabajo empírico podría ofrecer mayores alcances al respecto, sin embargo, lo más probable es que la elasticidad de la oferta laboral sea reducida principalmente porque los salarios reales aún se mantienen rezagados. Algunos otros estímulos podrían ser introducidos como recortar beneficios tributarios o de la seguridad social o incrementar la imposición sobre el consumo, pero en el caso peruano, los beneficios ya son limitados⁶ y las tasas del IGV e ISC son de las más altas en la región.

El impacto final sobre el nivel de empleo dependerá de cuán flexible sea el mercado laboral para permitir que los empleadores pueda absorber la mayor oferta de trabajo, y en este punto, lamentablemente, la cosa va en sentido contrario en el caso peruano. En este contexto, la efectividad del flat tax para contribuir a

lograr mayores niveles de empleo se verá reducida y sin embargo significaría una pérdida importante de recaudación por la reducción de la carga tributaria de aquellos trabajadores de rentas más altas. Si bien la presión tributaria del Gobierno Nacional (sin considerar contribuciones sociales) se ha recuperado en los últimos quince (15) años, aún no supera el 15% del PBI, manteniéndose por debajo del promedio de la región y del promedio mundial para países de bajos ingresos, por lo que una reforma tributaria que ponga en riesgo la recaudación implicaría un retroceso.

Quizás un recorte en la tasa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Jurídicas (IRPJ) que signifique un menor costo de uso del capital podría incentivar la inversión y arrastrar la demanda de trabajo, pero esto también tiene sus riesgos. Basta recordar que en el Ejercicio 2001 la reducción de la tasa de 30% a 20% para los contribuyentes que reinvertían sus utilidades no supuso mayores niveles de inversión o trabajo pero si una menor recaudación. Cualquiera sea el caso, porque un año es quizás un corto tiempo para evaluar la efectividad de una medida, lo que si quedaría claro es que no sería el flat tax por si solo el que impulsaría la mayor eficiencia.. En ese sentido, quizás lo más recomendable, como lo sugiere la experiencia internacional, sería ir avanzando hacia el sistema tributario óptimo con pequeños ajustes en lugar de grandes reformas tributarias. Por ejemplo, quizás sea momento de hacer esfuerzos por flexibilizar en serio el mercado laboral, buscar una mejor integración del IRPN y el IRPJ para no incurrir en una doble imposición de los dividendos o eliminar más exoneraciones, un proceso que ya está en marcha según la evaluación dispuesta por el Decreto Legislativo N° 977.

En suma, aún hay mucho que discutir en cuanto al flat tax. Recientemente en un evento organizado por el FMI, se concluyó que ni la teoría económica ni la evidencia empírica es concluyente respecto de sus reales beneficios y que quizás la pregunta hoy día no es cuántos nuevos países lo adoptarán sino cuántos podrían abandonarlo. ■

CUADRO 2 | Renta mínima no imponible y flat tax

País	Renta mínima no imponible
Estonia	Incremento modesto
Lituania	Incremento sustancial
Letvia	Ligera reducción
Rusia	Incremento modesto
Ucrania	Incremento
Eslovaquia	Incremento sustancial
Georgia	Eliminado
Rumanía	Incremento

FUENTE: KEEN ET AL. (2006)

⁵ Con un límite de 24 UITs en el caso de trabajadores independientes.

⁶ Los beneficios tributarios del IRPN se limitan a la inafectación de las pensiones y las rentas vitalicias y las únicas prestaciones que otorga la seguridad social son los subsidios por incapacidad temporal, maternidad y lactancia.