

COMPETENCIA TRIBUTARIA, LEVIATÁN, ASIGNACIÓN DE CONTRIBUCIONES, TRIBUTACIÓN PROGRESIVA Y LA COPARTICIPACIÓN EN LOS IMPUESTOS A LA RENTA EN LA FEDERACIÓN RUSA

Charles E. McLure, Jr.

I. La competencia tributaria y las deducciones por impuestos estatales y locales

Algunos han censurado la existencia en los Estados Unidos de una competencia tributaria entre los gobiernos estatales y locales. Sostienen que un medio de combatir esta competencia es deducir constantemente el dinero recaudado por estos gobiernos al hacer el cálculo de lo que se adeuda al gobierno federal en concepto de impuestos. Considero que este punto de vista es, en el mejor de los casos, erróneo, y en el peor, cínico. La competencia tributaria entre los gobiernos subnacionales es algo bueno, y la deducibilidad de los impuestos estatales y locales por parte del gobierno federal constituye una mala política pública.¹

Por lo general, esta censura contra la competencia tributaria no está bien expresada y no es convincente. Todos nosotros creemos que en el sector privado la competencia protege a los consumidores de ser explotados por las empresas y que los carteles ponen en

¹ Puede verse un análisis adicional en McLure (1986). Musgrave (1990) tiene una opinión mucho más negativa de la competencia tributaria. Traducido con autorización del autor.

peligro esta protección. Prácticamente no hay razón para pensar que una competencia similar entre gobiernos no es también beneficiosa, o que la cartelización del sector gubernamental no tendría efectos adversos.

Algunos cuestionan la validez del modelo del Leviatán que acecha detrás de esta última afirmación, y a ellos les ofrezco la siguiente evidencia anecdótica. En el debate realizado en los Estados Unidos en 1986 acerca de la Ley de Reforma Impositiva, dos grupos expresaron especialmente su oposición a poner fin a la deducción de impuestos estatales y locales: los políticos de las ramas ejecutivas de los gobiernos estatales y locales (por ejemplo, los gobernadores y los alcaldes), y los burócratas representantes de los sindicatos. Entre ellos se contaban incluso los gobernadores de estados y alcaldes de ciudades en los cuales el ciudadano promedio se hubiera beneficiado con la combinación de no deducibilidad y reducción de impuestos. Esta cínica conducta era totalmente coherente con el modelo del Leviatán.

II. Asignación de contribuciones, Leviatán y competencia tributaria

Por lo general los trabajos acerca de asignación de impuestos —cuál de los niveles gubernamentales en un gobierno federal debe imponer contribuciones y a qué— están de acuerdo con respecto a ciertos principios.² Los gobiernos nacionales deberían implementar impuestos progresivos, ya que debido a la competencia tributaria, a los gobiernos locales les resulta poco práctico hacerlo; estos últimos deberían recaudar sobre una base impositiva cuya movilidad geográfica es restringida; los gobiernos centrales deben hacerlo sobre bases que están distribuidas de manera muy desigual entre las jurisdicciones, como los recursos naturales.

Estos trabajos, en su gran mayoría, pasan por alto el problema del Leviatán.³ Cuando se consideran los beneficios que produce la competencia intergubernamental, las conclusiones son diferentes. Sobre todo, si la fijación de impuestos progresivos estuviera reserva-

² Véase, por ejemplo, Musgrave (1983).

³ Brennan y Buchanan (1983) constituyen una importante excepción.

da a los niveles inferiores del gobierno, la competencia tributaria la mantendría bajo control.

III. Réditos económicos, derecho de origen y competencia tributaria

Los dos últimos principios consignados sobre asignación de contribuciones dan señales conflictivas acerca de la fijación de impuestos a la renta sobre los recursos; éstos son inmóviles, pero también están concentrados geográficamente. Mis preferencias personales se inclinan por que la fijación de impuestos esté a cargo del gobierno central, en parte porque la asignación a cargo de los gobiernos subnacionales hace que la migración hacia las jurisdicciones ricas en recursos resulte ineficiente, y también lo sean la inversión y el gasto público en ellas. Pero la asignación conveniente de impuestos a la renta sobre recursos depende de la naturaleza de la federación: si se debe lealtad en primer lugar a la nación (por ejemplo, Rusia) o a una jurisdicción subnacional (por ejemplo, Tartarstan).⁴

Peggy Musgrave ha hecho hincapié en lo que denomina "derecho de origen" como justificación por la fijación de contribuciones según las jurisdicciones donde se lleva a cabo la producción, deplorando la tendencia de la competencia tributaria a minar subrepticamente la tributación basada en el origen.⁵ Esta línea de razonamiento parece sospechosa por dos razones. En primer lugar, desde mi punto de vista el derecho de origen es más compulsivo en el caso de impuestos a los réditos económicos que están ligados a una localización particular, especialmente las rentas sobre recursos.⁶ Pero no puede esperarse que exista competencia en el caso de impuestos a los réditos basados en la localización puesto que, por definición, esos réditos sólo pueden obtenerse en la jurisdicción de que se trata.

En segundo término, el derecho de origen puede resultar atractivo en el contexto internacional, pero no es tan seguro que sea apropiado dentro de una nación. Esto es aplicable especialmente en el

⁴ Véase McLure (1984).

⁵ Véase Musgrave (1990).

⁶ Este razonamiento se explica con mayor detalle en McLure (1992).

caso de los réditos sobre recursos. Como lo hemos observado antes, se trata esencialmente de la naturaleza del federalismo en un país determinado.

IV. La competencia tributaria y la función distributiva del gobierno

Como lo hemos observado, en un sistema federal la tributación progresiva se asigna por lo general en el nivel nacional. A medida que el mundo se hace cada vez más interdependiente, y el capital adquiere mayor movilidad, aumenta la presión para que los países eliminen los impuestos al retorno sobre el capital, excepto en el caso de los recursos y otras rentas relacionadas con la localización. Más aun, la amenaza de la fuga de cerebros debe dar que pensar a quienes recaudarían impuestos muy progresivos sobre la renta del trabajo. Si no existe cooperación internacional, estas tendencias pueden significar el fin de la tributación progresiva. Se trata de una buena noticia para aquellos a quienes no les gusta la imposición de impuestos progresivos y/o temen al Leviatán, pero no para los que piensan de otra manera.

V. Participación en los impuestos a la renta en la Federación Rusa

En la Federación Rusa prácticamente no existe el talento necesario para administrar el dinero de los impuestos, lo cual implica que no será factible en el corto plazo asignar la recaudación de impuestos particulares a los gobiernos subnacionales para que los administren independientemente del gobierno central, como ocurre en algunas federaciones, entre ellas los Estados Unidos y (en menor grado) Canadá. Hasta la fecha, la necesidad de financiar a los gobiernos de nivel inferior fue manejada compartiendo con ellos las rentas federales. Esto, así como un convenio alternativo de coparticipación impositiva, puede ser problemático por diversas razones.

Primero, en algunas de las repúblicas y cantones los contribuyentes han enviado el dinero de los impuestos a los gobiernos

subnacionales y no al gobierno central. En consecuencia, los funcionarios de estos gobiernos han propuesto sus propios acuerdos de participación y las autoridades fiscales, aunque ostensiblemente son funcionarios del gobierno central, han prestado aquiescencia a esto, comportándose como si fueran funcionarios de los gobiernos subnacionales. Esta coparticipación "invertida", que podría ser más apropiada en una confederación, amenaza la estabilidad fiscal del gobierno federal y, con ella, su viabilidad política.

En segundo lugar, la coparticipación impositiva representa, en principio, una forma extrema de cartelización de la función tributaria del gobierno. En Moscú será necesario hacer elecciones con respecto a la política tributaria, pero sin posibilidades de que la competencia tributaria pueda proteger a los contribuyentes del Leviatán. La coparticipación "invertida" que hemos descrito podría evitar este problema, pero con un gran riesgo potencial.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brennan, Geoffrey, y Buchanan, James, "Normative Tax Theory for a Federal Polity: Some Public Choice Preliminaries". En: McLure, Charles E., Jr. (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Camberra, 1983, pp. 52-65.
- McLure, Charles E., Jr., "Fiscal Federalism and the Taxation of Economic Rents". En: George Break (ed.), *State and Local Finance: The Pressure of the 80's*, University of Wisconsin Press, Madison, 1984, pp. 133-160.
- , "Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gander?", *National Tax Journal*, vol. 39, N° 3 (septiembre de 1986): 341-48.
- , "Substituting Consumption-Based Direct Taxation for Income Taxes as the International Norm", *National Tax Journal*, vol. 45, N° 2 (junio de 1992): 145-54.
- Musgrave, Peggy, "Merits and Demerits of Fiscal Competition". En: Prud'homme, Remy (ed.), *Public Finance with Several Levels of Government*, Actas del 46º Congreso del Instituto Internacional de Finanzas Públicas, Bruselas, agosto de 1990, pp. 281-97.
- Musgrave, Richard A., "Who Should Tax, Where, and What?". En: McLure, Charles E., Jr. (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Camberra, 1983, pp. 2-19.