



Justicia tributaria. ¿Deberían importar los enfoques particularistas?

Tax Fairness. Should Particularistic Approaches Matter?

Cristián Augusto Fatauros*

CONICET, Universidad Nacional de Córdoba
cristian.fatauros@conicet.gov.ar

DOI: 10.5281/zenodo.1320403

Resumen: En el debate sobre la equidad los impuestos indirectos han sido criticados por regresivos e inequitativos. Esta crítica, aplicada a los impuestos proporcionales sobre el consumo, supone que existe una distribución indebida de las cargas contributivas sobre los que menos tienen, y por lo tanto, se exige muy poco de quienes tienen mayor capacidad de pago. No obstante, existe una postura que rechaza la noción de capacidad de pago, y además afirma que cualquier evaluación en términos de equidad o inequidad es sesgada si no tiene en cuenta los efectos globales del esquema institucional en su conjunto. Este trabajo defiende que los impuestos proporcionales sobre el consumo sí pueden ser criticados de manera aislada, mediante una objeción interna y una objeción externa. La objeción interna permite aclarar por qué razón los impuestos sobre el consumo no necesariamente deben ser proporcionales para tratar equitativamente a los ciudadanos, pero además implica rechazar la idea de que los tributos indirectos son injustos. La objeción externa discute que la evaluación de las instituciones tributarias deba tomar en cuenta los efectos generales de la estructura institucional en su totalidad

Abstract: Indirect taxes have been criticized as regressive and unfair. When applied to proportional consumption taxes critics claim that there is an unfair distribution of burdens asking too much from the least advantaged and failing to ask more from those who are able to pay more. However, there is a view that rejects any evaluation of particular institutions in terms of fairness or unfairness unless global effects of the whole institutional system are taken into account. This paper criticizes consumption taxes that apply a flat rate (proportional) on two grounds. An internal objection will allow us to clarify why taxes on consumption do not necessarily have to be proportional to treat citizens equitably, but also to reject the idea that indirect taxation is unfair. An external objection discusses the thesis that evaluation of tax institutions must take into account the general effects of the institutional structure as a whole. This paper affirms that sometimes principles of tax justice must appeal to considerations exclusively related to the redistribution of tax burdens

Palabras clave: impuestos indirectos; tributos; justicia social; equidad tributaria

Keywords: indirect taxation; taxes; social justice; tax fairness

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Actualmente trabaja como investigador en el CONICET y como profesor de Ética en la Facultad de Derecho (UNC). Actualmente trabaja sobre teorías de la justicia distributiva y su intersección con la filosofía política del federalismo. Más información en www.cristianaugustofatauros.wordpress.com.

Agradezco a Marcelo Alegre, Guillermo Lariguet, Fernando Lizárraga, José Luis Martí, Matt Mattravers, Julio Montero, Martin O'Neill, Cristina Redondo, Eduardo Rivera López, Hugo Seleme y Alan Thomas, así como a los dos evaluadores anónimos de la revista, por sus preguntas y sugerencias a versiones preliminares; y al CONICET por el apoyo económico.

1. Introducción

La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, así como la verdad es la primera virtud de las teorías del conocimiento (*cf.* Rawls 1971-1999). Esta intuición es ampliamente aceptada pero existe un fuerte desacuerdo sobre si es correcto evaluar la justicia o injusticia de instituciones jurídicas o políticas particulares en vez de evaluar la estructura en su conjunto¹. No obstante estos desacuerdos, la literatura sobre principios de justicia aplicados a cuestiones cotidianas ha comenzado a crecer². La determinación de las exigencias que se aplican a la distribución ha generado un extenso e interesante campo de investigación, mucho más enfocado en la distribución de derechos y beneficios que en la forma en que se recaudan los recursos públicos³.

Quizás a causa del surgimiento de problemas relacionados con la responsabilidad y el libre arbitrio se ha desatendido el problema de la distribución de las penalidades, costos y cargas sociales⁴. Sobre este punto los debates se han encaminado por dos vías bien diferentes: o bien la evaluación de una institución social que tiene efectos redistributivos debería analizarse de manera aislada; o bien debería analizarse en conjunción con los efectos globales que tienen todas las instituciones sociales relevantes para la distribución. Así uno podría referirse a la justicia o injusticia de una institución específica por los efectos que provoca sobre los ciudadanos. Por ejemplo, los efectos económicos que provoca el problema de la subrogación materna, o los efectos que tiene la prohibición del aborto sobre los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Uno podría

¹ Entre los que discuten la idea de que la justicia es la primera virtud de las instituciones se encuentra Brian Barry (*cf.* Goodin 2007).

² Respetuosas excepciones podemos encontrar en (Fried 1999; Halliday 2013; Saffie Gattica, 2013; Sugin 2003). Una compilación que será muy bienvenida es la obra editada por Martin O'Neill y Shepley Orr, sobre los fundamentos filosóficos de los tributos, que será publicada por Oxford University Press, durante el año en curso (*Taxation, Philosophical Perspectives*, en prensa).

³ Si bien es cierto que existen trabajos al respecto, véase (Sugin 2003), quien desarrolla la idea cuáles son los límites que imponen las teorías de la justicia a los sistemas tributarios, aunque no recomienden un esquema en particular. Su propuesta intenta mostrar que por lo menos es posible realizar una evaluación comparativa. También véase (O'Kelly Jr 1981), en donde el autor afirma que la función de los tributos debería ser despojar a los ciudadanos de la parte de ingresos sobre la cual no tienen un reclamo legítimo porque es injusto que sea parte de su porción distributiva. Además véase (Bird-Pollan 2013), en donde se argumenta sobre la ineficacia de los impuestos sobre los ingresos para lograr la igualdad equitativa de oportunidades.

⁴ Sobre la exagerada atención que ha recibido el aspecto teórico de la filosofía política y la despreocupación por el aspecto práctico de la filosofía política véase (Waldron 2016).

también referirse a los efectos económicos de un tributo en particular que se aplica en general pero que impacta de manera diferenciada sobre un sector de la población como es el caso de los impuestos sobre el consumo. Otros autores, como Thomas Nagel y Liam Murphy (2004), están en contra de pensar la justicia como una virtud de una institución específica y defienden que debe analizarse la estructura básica de la sociedad, i.e., la conjunción de las principales instituciones jurídicas y sociales. Cualquier sistema social debe valorarse por los efectos económicos generales que produce.

De manera paralela y casi sin conexión a las investigaciones en teoría y filosofía política, e incluso de manera independiente, el debate político sobre la reforma impositiva se ha incrementado. La discusión sobre la progresividad del sistema tributario atraviesa los campos de la teoría jurídica y se adentra en el campo de la filosofía política⁵. En este contexto, ciertas posturas consideran criticables los efectos de los tributos sobre el consumo. Pero, cualquier disputa sobre la *equidad* de un sistema legal impositivo no se define simplemente por apelación a argumentos de economía financiera o principios de matemática aplicada. Determinar en qué consiste la equidad impositiva y evaluar los sistemas impositivos concretos es una tarea de filosofía política normativa que exige realizar juicios de valor más complejos que superan las estimaciones en términos de eficiencia (Slemrod and Bakija 2008)⁶.

En este trabajo me concentraré en discutir la postura que niega que los impuestos puedan ser evaluados de manera independiente de los efectos económicos globales de la estructura institucional en su conjunto. Esta postura ha sido elaborada por Liam Murphy y Thomas Nagel (2004). En particular, mi crítica se basa en que de estar acertados, se seguirían conclusiones que, en principio, son muy difíciles de aceptar. En principio, que cualquier sistema

⁵ Tan es así que si tomamos como ejemplo, las discusiones alrededor de la última reforma tributaria chilena (2014), la cuestión giró sobre si la principal finalidad de los sistemas tributarios debía ser recaudar lo necesario para financiar los servicios que debe prestar el Estado o si el sistema tributario debía entenderse como una herramienta de justicia social. La equidad del sistema tributario y la mayor progresividad en la reforma fueron, de hecho, los puntos más sobresalientes y que recibieron mucha atención por parte de los candidatos en las últimas elecciones presidenciales en Argentina (2015).

⁶ Desde hace un tiempo se denuncia la falta de actualización de los análisis de políticas públicas que aparentan estar presos de una terminología propia del siglo XIX, según la cual los únicos valores en juego son la igualdad y la eficiencia (cf. Goodin 1982).

tributario se justifica por los efectos que produce en tanto instrumento de políticas públicas, que, en consecuencia, es irrelevante el diseño tributario que se utilice siempre y cuando el objetivo social buscado sea moralmente legítimo y el medio sea eficaz. Además se seguiría que uno debería ser indiferente ante la posibilidad de que exista un estado intervencionista que garantice derechos, y a la vez recaude dinero para financiar estas garantías, o que exista un estado preocupado por garantizar derechos, libertades y oportunidades, pero que el sistema de propiedad privada sea reducido a su mínima expresión y la mayoría de los bienes estuvieran en manos de unos pocos. Dado que en ambos casos la evaluación en términos de calidad de vida de las personas puede ser similar, ambos sistemas económicos estarían igualmente justificados. Mi argumento afirma que una concepción deontológica como la que concibe a la justicia como equidad, y que presupone una economía en la que la propiedad privada está protegida, aunque sometida a estándares igualitarios, es mejor que una concepción en la que el sistema de propiedad privada en el que no se dan tales condiciones.

Este trabajo pretende, además, aclarar algunas cuestiones que están intervenidas por juicios ético-políticos y que, en general, no son adecuadamente explicitados. Se determinará si los tributos que gravan la riqueza de manera indirecta, utilizando el consumo como base impositiva, necesariamente son regresivos e injustos. Esto se realizará mediante una crítica interna y una crítica externa. Se buscará exponer las premisas que sostienen la justificación de una tasa proporcional del impuesto al consumo y se discutirá si la idea de proporcionalidad es una herramienta adecuada para garantizar la equidad tributaria. Finalmente, se analizará la crítica que sostiene que cualquier análisis de la equidad tributaria es incorrecto si no tiene en cuenta los efectos más generales que produce un sistema institucional. Esta crítica denuncia que tales evaluaciones sólo pueden hacerse comprometiéndose con una cierta concepción de la capacidad contributiva de los ciudadanos. El último objetivo será mostrar que esta afirmación no es correcta.

Para resaltar los efectos y las conclusiones que tiene la posición de Murphy y Nagel, a la que llamaré postura “*convencionalista*” propongo asumir como cierto que el sistema económico y el sistema tributario en particular tiene un carácter instrumental y sólo se justifica por los efectos sobre las vidas de los ciudadanos.

Es más, dado que es indiferente qué acciones o estados de cosas se seleccionen como base de los tributos, y que en la postura *convencionalista* es irrelevante la decisión sobre si los tributos se recaudan al momento en que un ciudadano consume su riqueza o en el momento en que adquiere estas riquezas, Murphy y Nagel estarían de acuerdo en que todo el sistema tributario podría reformarse y gravar su riqueza en el momento en que los ciudadanos se desprenden de ella.

No obstante, este tipo de tributos ha sido fuertemente criticado por su carácter indirecto y por sus efectos regresivos sobre los ingresos de los menos beneficiados. La doctrina tradicional acepta (casi sin discusión) que los impuestos sobre el consumo se trasladan a los consumidores finales y profundizan la desigualdad entre los que menos ganan y los que más ganan (Gassen, D'Araújo and Paulino 2013). Pero el análisis de los tributos sobre el consumo y en particular respecto del Impuesto al Valor Agregado, tal como se lo conoce en Argentina, contiene una aparente paradoja. Pese a ser criticado por inequitativo, se afirma que esta clase de tributos tratan a las personas de manera igual⁷. Esta aparente paradoja merece, sin dudas, una investigación más profunda.

A los fines del trabajo sostendré una postura deontologista según la cual un derecho genérico a la propiedad privada puede derivarse desde una posición no consecuencialista, deontologista, previa a la generación de un sistema institucional de propiedad privada específico. Los derechos de propiedad en este sentido no son “naturales” de manera que las instituciones deben “proteger” o “garantizar” los derechos específicos de ciertos sujetos. Pero implica que los derechos de propiedad requieran instituciones para poder ser especificados, implica que, para estar justificados, las instituciones que los especifican deben satisfacer ciertas condiciones. De este modo, aunque la propiedad es definida institucionalmente, la justificación no es pre-institucional en el sentido utilizado por Murphy y Nagel, es decir, no está relacionada con derechos de propiedad específicos previos a las instituciones. Está, en cambio, ligada a condiciones de legitimidad moral previa que incorporan estándares distributivos de igualdad.

⁷ Existen otros efectos que aparentemente podrían ser considerados benéficos por los liberales, tales como que se incentiva el ahorro y se favorece la inversión por sobre el consumo y el despilfarro (cf. McCaffery 1994).

A los fines de ubicar mi contribución en el mapa de las diferentes concepciones de la justicia, mencionaré a continuación mis convicciones básicas. Sostengo una posición igualitarista que incorpora criterios distributivos de igualdad en las condiciones morales que deben satisfacer las instituciones que realizan la distribución de los bienes políticos y económicos más importantes, incluyendo las oportunidades sociales y la riqueza. La condición de la igualdad distributiva se explicita de manera temprana en la teoría y se aplica en el primer nivel de la organización institucional jurídica. La posición no es simplemente igualitaria porque tome a las personas como sujetos con igual valor moral. Eso sería contar con una *base moral* igualitaria, pero despreocuparse de lograr una *distribución* igualitaria. En suma, la teoría es igualitaria porque mi comprensión de lo que la justicia exige es igualitaria tanto en sus fundamentos como en su realización (aclaro que no necesariamente se traduce en igualdad en los *resultados*).

Aunque la tesis principal es que los tributos también pueden ser criticados desde un punto de vista interno, una tesis adicional es la de pensar en los tributos como exclusivamente centrados en recaudar dinero. Si esto fuese así, entonces se podría pensar en trasladar todo el sistema tributario para gravar la transmisión de la riqueza y no su percepción o su acumulación. El ejemplo más concreto es el de los sistemas de tributos al consumo, IVA o VAT. Existen varios argumentos que justifican este tributo, y en particular, el más utilizado sostiene que este tipo de tributos, proporcional al monto que se gasta, es equitativo, y en particular, igualitario. El argumento en contra niega que sea igualitario, niega que sea equitativo y niega que trate a todos por igual. Una manera de demostrar la equidad del tributo es sostener que no debe tomarse el ingreso anual sino la vida completa de una persona. En contra de este argumento se muestra que, incluso tomando la vida completa de una persona, existen complicaciones y no es claro que la estricta proporcionalidad sea adecuada para tratar a las personas como iguales. No necesariamente la equidad o la igualdad en las cargas implica estricta proporcionalidad. Los tributos además tienen finalidades que no están directamente relacionadas con el incremento recaudatorio, siendo este sólo un efecto positivo, pero secundario. Por ejemplo, la finalidad de favorecer la amplia dispersión de la propiedad privada, evitar la acumulación de capital privado en pocas manos, y la eliminación de los monopolios. Estos son objetivos importantes y valiosos en sí mismos, que no pueden ser equiparados al incremento de la recaudación fiscal.

2. ¿Qué son los tributos indirectos?

En el derecho tributario tradicionalmente se ha utilizado la clasificación de tributos directos e indirectos según cuáles sean los hechos gravados impositivamente⁸. Si los hechos gravados constituyen una manifestación inmediata de riqueza, los tributos serán directos, y si, por el contrario, constituyen una manifestación mediata de riqueza, los gravámenes serán directos indirectos. Un tributo indirecto presume que el ciudadano obligado a contribuir tiene una cierta capacidad contributiva que es manifestada en el hecho gravado. Como ejemplos de manifestación inmediata de la riqueza y por lo tanto de la “capacidad contributiva” de los ciudadanos podemos mencionar: la propiedad de un inmueble, la propiedad de una fuente de rentas periódicas, la recepción de incrementos patrimoniales. Como ejemplos de manifestación mediata podemos mencionar: la producción o venta de bienes, el suministro de servicios, la adquisición o consumo de bienes o servicios, el ejercicio de actividades con fines de lucro⁹.

El Impuesto al Valor Agregado, al tener en cuenta las diferencias en los consumos, se considera un tributo indirecto que grava una capacidad contributiva que se presupone que existe¹⁰. El carácter regresivo, progresivo o proporcional de un impuesto puede determinarse según cuál sea la tasa que el contribuyente deba pagar. Así se clasifican cómo tributos proporcionales aquellos que tienen una tasa fija que permanece constante. Si el tributo contiene

⁸ Aunque el criterio clasificatorio es fuertemente criticado, guarda cierta importancia para el análisis de las leyes argentinas, ya que la Constitución Argentina distribuye las potestades legislativas en la materia tributaria entre las provincias y el estado federal del siguiente modo: “Art. 75: *Corresponde al Congreso, inc. 2: Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan.*” El sistema tributario constitucional está conformado por los artículos 4, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 75, inc. 1 de la Constitución Argentina. Véase (Sagüés 1997). Según Héctor Villegas, el criterio relevante para identificar si un impuesto es directo o indirecto es si el hecho imponible valorado por el legislador para la creación de una determinada carga tributaria, consiste en una circunstancia o situación que revela una manifestación inmediata de riqueza o si revela una manifestación mediata de riqueza. En el segundo caso, la manifestación de riqueza hace presumir una capacidad contributiva (capacidad económica), véase (Villegas 2002). Además existen otros criterios clasificatorios: el administrativo y el de la traslación (cf. Enrico 2002).

⁹ Existe una aceptación generalizada a nivel doctrinal y legal, tanto a nivel nacional como internacional, respecto a estos dos tipos de impuestos, véase (Villegas 2002).

¹⁰ Para una discusión sobre la relevancia moral de este concepto para una teoría igualitarista de la justicia véase (Fatauros 2014).

una tasa porcentual será regresivo cuando la tasa disminuya a medida que aumente la base imponible y será progresivo cuando la tasa aumente a medida que aumente la base imponible. En el caso del impuesto al valor agregado el porcentaje es invariable, y por lo tanto, si consideramos la tasa imponible tal como se aplica en Argentina, el tributo es proporcional¹¹. Debido a este carácter proporcional, los contribuyentes que gastan más pagan proporcionalmente más que quienes gastan menos.

Pero, además, cuando se afirma que un tributo es regresivo, proporcional o progresivo puede uno referirse a la capacidad contributiva de una persona. Un impuesto es proporcional, pero afecta de manera igual a todas las personas (y en este sentido representa una tarifa plana “*flat*”) cuando extrae iguales fracciones de la capacidad contributiva de diferentes personas que tienen diferentes niveles de ingreso. El impuesto es regresivo cuando la fracción que se extrae de la capacidad contributiva tiene una función inversa a la capacidad previa a la imposición tributaria, empeorando la posición relativa y posterior a la imposición de las personas que reciben menos ingresos (Wisecarver 1980).

Un argumento en contra de este impuesto sugiere que al no tener en cuenta la capacidad económica de los consumidores finales no se protegen adecuadamente los ingresos y riquezas de los sectores más pobres. Los más pobres no tienen la posibilidad de deducir los gastos necesarios para la adquisición, producción y manutención de sus fuentes de riqueza (renta y patrimonio). Tampoco se protegería un nivel de ingreso mínimo indispensable para llevar adelante una existencia digna para el contribuyente y su familia (Gassen, D'Araújo and Paulino 2013).

Dado que un tributo puede ser progresivo en su alícuota, pero regresivo en sus efectos, es necesario aclarar que criterio se utiliza cuando se evalúa un tributo. Un tributo que tuviese una tasa imponible progresiva, por el modo en que está diseñada su aplicación, podría producir efectos económicos *regresivos*. El tributo sería regresivo porque extrae una fracción de la capacidad contributiva que tiene una relación inversamente proporcional con la capacidad contributiva de una

¹¹ Además se puede clasificar según la progresividad esté vinculada a clases de contribuyentes, a una escala de ingresos, a una deducción de la base imponible, o a una progresión continua y gradual. Véase (Mordeglia 1986).

persona. Esto a su vez produce un empeoramiento de la posición relativa de quienes tienen menos respecto de quienes tienen más. Este argumento asume que la medida apropiada de la capacidad contributiva es el ingreso anual, y a medida que el ingreso anual aumenta, el porcentaje de impuestos al consumo decrece. Esto permite que el porcentaje de ahorro aumente a medida que crece el ingreso de una persona y hace disminuir el porcentaje de impuestos a pagar. En otras palabras, la tasa de ahorro es mayor a medida que aumentan los ingresos, inclusive aunque el impuesto al consumo tenga una alícuota progresiva. Esto parece claramente inequitativo.

Cuadro1 (Wisecarver 1980)

		<i>Persona A</i>	<i>Persona B</i>
1	Ingreso	100	1000
2	Consumo bruto	100	600
3	Consumo neto	83,33	500
4	Pagos impositivos	16,67	100
5	Ahorros netos	0	400
6	4 como porcentaje de 1	16,67%	10%

En el Cuadro 1, puede verse cómo la persona A, que gana menos, paga un porcentaje de sus ingresos mayor al que paga la persona B que tiene ingresos más altos. En términos relativos, es más alta la carga tributaria sobre las familias de bajos ingresos.

Como hemos mencionado más arriba, Murphy y Nagel critican que sea correcto evaluar la corrección moral (y en particular la equidad distributiva) de una medida o institución tributaria en términos de su tasa imponible, o incluso que sea correcto evaluar la selección de su base imponible. Ellos estarían de acuerdo en afirmar que lo importante es la producción de efectos distributivos adecuados.

En cualquier caso [...] la información sobre la incidencia actual de las cargas tributarias tiene una mera importancia instrumental. Lo que importa son los resultados de gran escala [...] El problema real de la moralidad política es la medida en que los productos sociales sean justos, y el conocimiento de la distribución de las cargas tributarias reales es importante solo en la medida en que colaboran para alcanzar ese objetivo (Murphy and Nagel 2004 131).¹²

¹² Traducción del autor del siguiente párrafo: “In any event [...] information about the actual incidence of tax burdens is of instrumental importance only. What matter are the larger-scale results. [...] The real issue of political morality is the extent to which social outcomes are just, and knowledge of the distribution of real tax burdens is important only insofar as it helps us advance that aim.” (Murphy and Nagel 2004 131).

Si aceptamos que lo que importa es distribuir de manera equitativa las cargas y beneficios de la sociedad, entonces, no parecería ser relevante cuáles sean los instrumentos utilizados para hacerlo. Pero hay restricciones procedimentales que deben ser respetadas. Estas restricciones surgen precisamente de los objetivos que consideremos legítimos. Si entre estos objetivos se encuentra la dispersión de la propiedad privada, y evitar la concentración de la propiedad y el capital en las manos de unos pocos, entonces, la manera en que se recauda los fondos necesarios para financiar el gasto público no es indiferente. Volveré a esto más adelante.

3. El argumento sobre los efectos periódicos de los tributos sobre el consumo

El argumento más contundente para defender la proporcionalidad de los tributos sobre los consumos, y, por lo tanto, su “neutralidad” respecto de los ingresos es doblemente atractivo. Por un lado, se considera que los efectos proporcionales de los impuestos sobre los consumos, no distorsionan el balance de razones para decidir entre el consumo o el ahorro. En este sentido son “neutrales” y por ello no incentivan o desincentivan el comportamiento racional de los ciudadanos. Para los economistas, el que los impuestos sean neutrales y no “distorsivos” es clave porque ello garantiza que no se desincentive el ahorro.

Por otro lado, los efectos regresivos de la aplicación de tributos sobre el consumo se convierten en efectos estrictamente proporcionales si se toma como unidad de medida *la vida completa* de una persona. La doctrina tradicional es así desafiada por quienes afirman que los impuestos al consumo son “estrictamente proporcionales” y argumentan que la manera correcta de medir el nivel de consumo para aplicar los tributos debe considerar la vida completa de una persona y no una fracción de la vida. Este argumento critica que la evaluación sobre la progresividad, proporcionalidad o regresividad de un impuesto deba tomar en cuenta sólo una fracción en la vida de las personas y se aisle el dato de los ingresos anuales y los consumos anuales de esa persona. La capacidad contributiva de una persona, en este sentido, debería medirse sobre las oportunidades de consumo y no solamente respecto del consumo anual (Wisecarver 1980 255-71). Así, un tributo estrictamente proporcional debería extraer fracciones iguales de la capacidad contributiva de cada persona con el

objetivo de no alterar la distribución económica relativa, anterior a la aplicación de tributos (Lustig, Pessino and Scott 2014 287-303).

Si la base imponible se calcula en base a los ingresos y los pagos *anuales* de impuestos, el argumento afirma que dado lo acotado del parámetro es imposible analizar adecuadamente los efectos económicos del impuesto¹³. Si se toman los ingresos anuales de dos personas, (A) Álvarez y (B) Borges, y tanto A como B tienen el mismo nivel de consumo, digamos 40.000, pero A gana 70.000 y B gana 40.000, el impuesto al consumo sobre Álvarez le permite ahorrar 30.000. Pero si en el segundo año Álvarez ganase 70.000 y Borges 40.000, ambas personas a lo largo de su vida hubiesen ganado igual ($70.000 + 40.000 = 40.000 + 70.000$).

La modalidad anual nos muestra que el impuesto sobre los consumos es regresivo porque, aunque ambas personas consumiesen la misma cantidad de riqueza, el tributo no extrae la misma proporción de su capacidad de ahorro. Pero si se tomase en cuenta *todo el ciclo de la vida* de Álvarez y Borges (suponiendo que no van a vivir más allá del segundo período), ambos tendrían el mismo nivel de ingresos, y si además se asume que no está permitida la transmisión hereditaria de la riqueza, al final de sus vidas ambos pagarán igual proporción de impuestos al consumo.

Este argumento tiene dos obvios problemas, por una parte, es difícil de aceptar que la totalidad de la riqueza acumulada a lo largo de una vida será consumida por completo. Una de las razones por las que las personas acumulan bienes y riquezas es precisamente porque desean transferirlas a sus descendientes. En ausencia de impuestos sobre la herencia en cabeza de los beneficiarios, ellos tendrían una ventaja por sobre sus contemporáneos. Por otro lado, existe un problema relacionado con las ventajas y la desigualdad de poder que otorga la acumulación de riquezas. Aunque al final de sus vidas las personas hayan consumido toda su riqueza, el modo en que lo hayan hecho provoca

¹³ En el largo plazo, este nivel de análisis nos permite abstraernos de las contingencias y altibajos sobre los ingresos anuales de cada persona. En algunos años las personas pueden ganar menos y en otros, más. Además el hecho de que una persona ahorre afecta el mercado financiero y las personas pueden solicitar préstamos con tasas de interés más bajas. A medida que aumentan los ahorros, los intereses sobre los préstamos decrecen. A medida que los ahorros decrecen, los intereses sobre los préstamos se incrementan.

desigualdades y ventajas que se traducen en inequidades distributivas en los ingresos, en los beneficios y en el nivel de bienestar que las personas disfrutaron. Sin embargo, el argumento, sin considerar estas cuestiones, es problemático por razones intrínsecas.

Primero, el argumento afirma que comparar periodos de tiempo “simultáneos” en los que las personas tienen diferentes ingresos, pero similares niveles de consumo, es incorrecto. La razón es que estas desigualdades en los ingresos pueden ser compensadas por diferencias en los ingresos en otros períodos de tiempo. Así, aunque dos personas obtengan ingresos diferentes en cada año, puede que tengan iguales ingresos a lo largo de su vida. En el cuadro que se muestra a continuación, dos personas tienen diferentes niveles de ingresos a lo largo de 5 diferentes períodos de sus vidas, pero al final de sus vidas no existen desigualdad.

Vidas simultáneas

T: 15 años	T1=15	T2=30	T3=45	T4=60	T5=75	Total
Álvarez		2	4	6	8	20
Borges		3	5	7	5	20

Sin embargo, existe un problema que afecta este ejemplo, porque las personas no han obtenido ingresos similares en periodos de vida correspondientes, véase el capítulo 8 de (Temkin 1996). En el cuadro vemos que Álvarez sólo obtuvo mayores ingresos que Borges en el último periodo de su vida (T5) y que Borges obtuvo mejores ingresos en los periodos T2, T3, y T4.

La pregunta normativamente relevante es si es equitativo que Álvarez haya tenido una menor capacidad de ahorro durante la mayor parte de su vida y de su juventud, y sólo haya podido disfrutar de mayor capacidad de ahorro y bienestar en su vejez. Desde el punto de vista del ciclo completo de la vida, ambos pagaron impuestos sobre los consumos que fueron proporcionales, pero desde el punto de vista de los periodos de tiempo correlativos Álvarez no tendrá ninguna capacidad de ahorro puesto que está llegando al final de su vida. De la respuesta depende la equidad de un tributo cuya proporcionalidad toma en cuenta la vida completa de una persona.

Existe otro problema para determinar si es equitativo que dos personas cuyas vidas se solapan, pero no son simultáneas, tengan que pagar la misma tasa de impuestos sobre los consumos a lo largo de su vida. En este caso, aunque el impuesto sobre los consumos podría ser estrictamente proporcional y el nivel de ingresos es igual, el mero hecho de que sus vidas hayan ocurrido en diferentes lapsos de tiempo, hace dudoso pensar que deben pagar la misma tasa de impuesto al consumo. Esto prohibiría que las tasas de los impuestos cambien y uno puede razonablemente negar que las personas tengan derecho a solicitar pagar la misma tasa impositiva que pagaron sus antecesores en la misma etapa de su vida. Incluso aunque el total de los ingresos que pudieran ganar en toda su vida fuesen iguales, no se justificaría aplicarles la misma tasa impositiva.

Vidas no simultáneas pero solapadas

T:15 años	T1	T2	T3	T4	T5	Total	
Álvarez		2	4	6	8	20	
Borges			3	5	7	5	20

El problema de las vidas no simultáneas pero solapadas nos sugiere una forma más extrema del problema que tiene considerar a las vidas completas de dos personas como el parámetro adecuado para evaluar si los tributos que han recibido a lo largo de su vida son equitativos por el mero hecho de ser estrictamente proporcionales. En el cuadro que se presenta más abajo, encontramos que Álvarez y Borges han desarrollado vidas completas, en diferentes momentos de tiempo, pero el total de sus ingresos a lo largo de sus vidas ha sido el mismo. ¿Es esto suficiente para afirmar que *debe* aplicarse la misma alícuota impositiva a estas dos personas porque no hacerlo sería inequitativo? Cuesta creer que la respuesta deba ser afirmativa.

Vidas en diferentes lapsos de tiempo

T: 15 a.	T1	T2	T3	T4	T5	Total				
Álvarez		2	4	6	8	20				
Borges						3	5	7	5	20

Revisión del argumento de la proporcionalidad estricta

El argumento de la proporcionalidad estricta afirma que aún si Álvarez y Borges hubiesen tenido diferentes niveles de ingresos, y Álvarez hubiese ganado 20 millones a lo largo de su vida y Borges hubiese ganado 200 millones, la capacidad contributiva de cada uno hubiese sido diferente pero el impuesto sobre el consumo no hubiera dejado de ser proporcional. A lo largo de su vida ambas personas hubiesen disfrutado oportunidades *proporcionalmente* iguales de consumo. Es decir, si la capacidad de ahorro a lo largo de su vida recibiese un impacto proporcional, el impuesto sobre el consumo no debería considerarse regresivo. Parece entonces que el problema de la equidad del impuesto al consumo, no está relacionado con la proporcionalidad en el impacto tributario que reciben dos personas a lo largo de un periodo anual, ni con la selección de la base imponible.

4. Capacidad contributiva y liberalismo igualitario

El argumento en contra de la proporcionalidad y de la regresividad por los efectos asume que el parámetro adecuado para criticar el IVA es la capacidad contributiva entendida como la posición económica posterior a la aplicación de los tributos. El argumento afirma que la capacidad contributiva de los más ricos, recibe un impacto menor, si sólo se calculan tributos sobre el consumo. Pero incluso sin defender el criterio de la proporcionalidad, la postura “no institucionalista” de Murphy y Nagel rechaza la idea de que tenga sentido evaluar un tributo como justo o injusto con independencia de la distribución *total* de cargas y beneficios de un sistema institucional. Estos autores básicamente rechazan la idea de “capacidad contributiva” y proponen una solución mucho más radical. Sostienen que el criterio correcto para evaluar cualquier institución que colabore en la distribución de cargas y beneficios sociales, debería ser, precisamente, la producción de los efectos distributivos *adecuados* (Murphy and Nagel 2004 15 y ss).

La objeción en contra de Murphy y Nagel rechaza ciertas afirmaciones que los autores realizan. En particular, los autores afirman que la única manera de evaluar un tributo en particular es tomando en consideración los efectos globales de la estructura básica, es decir, los efectos del conjunto completo de las principales instituciones jurídicas y sociales (Murphy and Nagel 2004 15 y ss). La afirmación es ambigua porque los efectos de las instituciones son diversos.

Algunos de estos efectos son intencionales y otros efectos son no intencionales. Las instituciones deberían ser evaluadas tanto por los efectos que se proponían generar al ser implementadas, así como por los efectos engendrados que, si bien no formaban parte del fin buscado, formaban parte de los efectos previsibles. El problema es que los sistemas institucionales no sólo provocan efectos económicos, sino que generan estructuras de oportunidades para ejercer derechos políticos, para acceder a cargos y puestos de trabajo y para obtener recursos educativos y de salud. Estas estructuras, que también podríamos denominar “camino institucionales”, son más importantes aún que los efectos económicos que producen las instituciones. Son más importantes porque además son éstos los que tienen prioridad en la evaluación de las instituciones sociales. Son más importantes porque los efectos económicos no siempre son posibles de controlar y reproducir.

La postura Murphy-Nagel critica la teoría libertaria de los derechos de propiedad por su carácter pre-institucionalista. Es útil destacar que también otras concepciones de los derechos y de la propiedad privada que no están enfocadas en los resultados y en las consecuencias también son objeto de la crítica. En este sentido, la postura Murphy-Nagel parece oponerse a cualquier postura deontologista que pretenda evaluar las instituciones según derechos que las instituciones deben proteger. Los autores parecen defender cualquier postura consecuencialista para la cual los derechos de propiedad, sólo se originan, se particularizan, y se justifican, luego de aplicar instituciones legales, civiles y tributarias. La miopía que denuncian estos autores, excluye a posiciones que lejos están de compartir los postulados del libertarismo. Mi trabajo intenta aclarar este punto y desarrollar las implicancias institucionales de una postura igualitaria deontológica no libertaria.

Esta postura tiene diferentes grietas en su argumentación. En principio, la teoría exige saber cómo funciona el *sistema* tributario, cuáles son los efectos distributivos que producen los demás arreglos institucionales y cuánto contribuyen los primeros a lograr objetivos sociales valiosos. Esto es algo que implica un tipo de conocimiento que no es públicamente accesible y que no está al alcance de cualquier ciudadano.

Pero el problema fundamental es, según Murphy y Nagel, que cualquier crítica basada en la idea de equidad tributaria es miope ante los efectos sociales. Para estos autores, la equivocación es partir de la premisa normativa que exige mantener o igualar una cierta posición económica, previa a la aplicación de impuestos. Dicha situación económica previa no tiene ninguna prevalencia moral, según ellos. Directamente uno debería examinar si las consecuencias institucionales satisfacen los criterios de justicia correctos. Estos criterios de justicia podrían exigir que quienes tienen menos ingresos estén lo mejor posible o que recibiesen oportunidades sociales o cualquier otro criterio relevante. Pero es imposible evitar apelar a observaciones sobre el estado de cosas que existe previamente a la implementación de los tributos. De hecho, la discusión sobre si se debe reformar el sistema tributario o no necesita proporcionar afirmaciones sobre los hechos y una valoración de los hechos sobre los que apoyarse. De lo contrario, no es posible defender una reforma sobre la base de que la distribución es injusta.

Uno podría hacer diferentes observaciones que debilitarían la crítica de Murphy y Nagel porque ellos discuten que existan derechos morales, en particular derechos de propiedad, que deban ser respetados por las instituciones. Por el contrario, según los autores, cualquier derecho de propiedad es un derecho *institucional*, lo que implica decir que la aplicación del derecho tributario es sólo un factor que debe ser tenido en cuenta para determinar si es correcto afirmar que alguien es el propietario de un determinado recurso. Bajo este esquema, los tributos no podrían ser considerados injustos. El sistema institucional, “la estructura básica”, sería el objeto adecuado de la justicia distributiva. Sin embargo, cuando en un sistema general considerado justo, se introduce un tributo sobre el consumo que empeora la posición de los que menos ganan, no es difícil identificar este tributo como un tributo injusto. Esto implica aceptar que la posición distributiva previa a la introducción de un tributo en particular es moralmente relevante para determinar su equidad o inequidad. Además, evaluar un tributo sobre la base de la distribución previa a su aplicación no nos compromete con una concepción libertaria de los derechos de propiedad.

Por otra parte, si tuviéramos como objetivo legítimo que el estado deba perseguir, la dispersión de la propiedad privada, los tributos sobre el consumo son una herramienta que difícilmente pueda ser considerada eficaz. Es necesario

dispersar y redistribuir la propiedad privada porque su acumulación produce externalidades negativas. Además, una sociedad justa es una sociedad en la que las desigualdades no son cada vez mayores. Según los autores, una persona que no es libertaria aceptaría que existe un deber social de promover el bienestar material de las personas y de proveerlos con algunos de los recursos necesarios para perseguir sus planes de vida (Murphy and Nagel 2004 94-95). Pero para un liberal igualitario esto parece no ser suficiente. El punto de la justicia distributiva no es simplemente eliminar la pobreza y elevar el bienestar material de los ciudadanos. La justicia demanda igualdad en diferentes dimensiones, igualdad de libertades, igualdad equitativa de oportunidades e igualdad relativa de recursos económicos. No existe, en principio, ninguna imposibilidad técnica para que los tributos no sean utilizados como herramientas redistributivas.

Es más, si aceptamos que las personas deberían tener una porción distributiva adecuada y que no sea afectada por factores morales arbitrarios, deberíamos considerar que la institución de la herencia es llanamente una violación a principios de igualdad equitativa de oportunidades sociales. Si esto fuese así, entonces, parece que existe una razón importante para gravar la transmisión hereditaria de la propiedad. Por supuesto que debemos reconocer que la transferencia y disposición de los bienes tiene diferentes causas, y diferentes efectos. Por ejemplo, existen diferencias entre realizar una compraventa y entre una trasmisión de bienes causada por el fallecimiento de la propietaria. En un caso, se dispone voluntariamente de recursos económicos y se los utiliza, en otras palabras, se consume. En el segundo caso, no existe un acto voluntario de disposición, sino que el patrimonio completo de una persona se traslada hacia otra persona, ya sea el Estado o un heredero. Los efectos son diferentes, porque en el primer caso, el consumo de la riqueza motoriza intercambios entre las personas y es posible de ser detectado y vehiculizado a través de sucesivos ajustes institucionales y en última instancia ser redistribuido. Mientras que en el segundo caso, la única posibilidad de ajustar o redistribuir la riqueza no afecta a la propietaria, sino al beneficiario, si lo hubiera. En este sentido, no sería factible hacer gravitar todo el sistema tributario sobre los impuestos al consumo, aun cuando fuese una medida eficiente para lograr recaudar los fondos necesarios para financiar el gasto social.

Otra dificultad que enfrenta la postura de Murphy y Nagel se relaciona con los diferentes tipos de bienes y los diferentes tipos de consumos que realizan los ciudadanos y que pueden ser objeto de gravámenes diferenciados. Un tributo que impacta sobre el consumo de bienes posicionales, y que tiene una tasa que se incrementa a medida que aumenta el consumo, puede llegar a desincentivar ciertas desigualdades indeseables. Las desigualdades se generarían si los tributos no tuviesen en cuenta la diferente posición económica de quienes los consumen. Por ejemplo, tributos progresivos sobre el consumo de bienes educativos o culturales que implican una diferencia de status, o que pueden ser utilizados para explotar beneficios políticos inequitativos. Pese a la desigualdad respecto a cuanto valdrá el bien para los más ricos y para los más pobres, dicha desigualdad no implica una inequidad distributiva¹⁴.

En ocasiones puede ser necesario que los tributos sobre el consumo no graven los bienes de primera necesidad porque esto produce un impacto más profundo sobre la posición económica de quienes menos tienen. Por ello, sería equitativo eximir ciertos bienes de la canasta básica del IVA, sobre la base de que los más desfavorecidos destinan un porcentaje más alto de sus ingresos al consumo de estos bienes. Es así que la evaluación de la equidad o inequidad de un tributo o su específico diseño pueden ser considerados de manera independiente a los efectos generales del sistema.

En vez de medir la capacidad contributiva sobre la base del consumo anual, la capacidad contributiva podría medirse sobre las oportunidades de consumo. ¿Esto significa que la base de la capacidad contributiva se basa en el porcentaje del ingreso que se consume? Porque el consumo podría ser financiado con créditos y con préstamos y con liberalidades por parte de otros. Eso implicaría que para evaluar el nivel de consumo es relevante el nivel de ingresos. De otra manera, el consumo no sería un indicador adecuado para valorar la capacidad

¹⁴ Cuando las instituciones no garantizan adecuadamente las garantías debidas para proteger la propiedad privada no significa que los tributos no sean legítimos. Si las instituciones jurídicas que especifican los derechos de propiedad privada y los que imponen costos y cargas tributarias no garantizan una distribución justa, no por ello significa que los tributos no sean legales o que sean arbitrarios o irracionales. En principio los derechos legales son limitados por las instituciones, si estas instituciones los limitan arbitrariamente, las limitaciones son inmorales por ser ilegítimas. Si los sobrecargan con contribuciones arbitrarias o demasiado onerosas, son inmorales por ser injustas.

contributiva de una persona. Por otra parte, la idea de utilizar como base impositiva la capacidad contributiva definida por las *oportunidades de consumo*, tiene que ver con el nivel de ingresos. Las oportunidades de consumo de quien tiene mayores ingresos son mejores que las de quien tiene ingresos muy bajos. No hay otra razón. ¿Cuáles son las razones para medir la capacidad contributiva en esos términos? Evitar que las personas oculten su capacidad contributiva manifestando que su consumo es muy alto, y sus ingresos muy bajos, cuando en realidad, su riqueza proviene de créditos.

5. Conclusiones

Respecto a si los tributos al consumo son regresivos, la conclusión es contingente. Es correcto afirmar que los tributos que gravan la riqueza de manera indirecta no necesariamente son regresivos. El carácter regresivo dependerá de si se toman en cuenta el impacto sobre la capacidad de ahorro, o si se toma en cuenta el nivel de riqueza, por ejemplo, de acuerdo al nivel de ingresos. Además, un tributo con una tasa proporcional también puede provocar efectos regresivos y no existen razones para considerar que su aplicación es justa.

Ante la sugerencia de utilizar un criterio proporcional que tome en cuenta la vida completa de una persona, este trabajo muestra los problemas que se pueden encontrar. Utilizar un criterio basado en medir los ingresos y las oportunidades de consumo a lo largo de toda la vida de una persona es arbitrario porque no se justifica por qué las personas tienen un derecho a que sus consumos sean gravados en porcentajes semejantes. Es dudoso en el caso más claro en que las vidas de las personas son simultáneas, y mucho más difícil de justificar si las personas no llevan vidas contemporáneas, es decir, sus vidas no se solapan.

Finalmente, el análisis de la crítica propuesta por Murphy y Nagel tiene una aplicación limitada y por lo tanto, su plausibilidad como crítica solo permite justificar la reforma de las instituciones tributarias tomando en consideración una concepción de justicia que haga foco sobre los resultados y no tanto sobre los procesos institucionales que definen derechos de propiedad y que exigen realizar observaciones empíricas y jurídicas previas al diseño y aplicación de tributos. Si se pretende alcanzar objetivos redistributivos que no están relacionados exclusivamente con el financiamiento del gasto público, sino que

apuntan a distribuir más ampliamente la propiedad debemos reconocer que no deberíamos aceptar que cualquier sistema impositivo que sea eficiencia en la recaudación sea igualmente equitativo.

Las conclusiones de este trabajo no se oponen a la tesis de que los impuestos son instrumentos para promover el bienestar social, ni tampoco se oponen a la tesis de que el resultado esperado es un elemento para evaluar el sistema tributario. La discusión se mantiene con quienes sostienen que no existen criterios de evaluación independientes del impacto en el bienestar social para evaluar la justicia o injusticia de los tributos.

En el trabajo se ha objetado la tesis que niega que tenga sentido evaluar al sistema tributario o a un tipo específico de tributos sobre la base de criterios de justicia más allá de su impacto en el bienestar general. Se afirma, en contradicción con la tesis de la evaluación comprensiva, que los tributos sí pueden ser evaluados teniendo en cuenta criterios distributivos que no están relacionados con el impacto en el bienestar social. Además se afirma que considerar que los tributos sólo tienen una finalidad instrumental enfocada en la generación de ingresos fiscales, es incorrecta, en razón de que los tributos también deben ser vistos como herramientas de incentivo o desincentivo de conductas. Por todo ello, es necesario distinguir entre la finalidad recaudatoria promovida para sostener las actividades y funciones esenciales del Estado, y la finalidad redistributiva, la cual está directamente ligada a la justicia o injusticia de la distribución de cargas impositivas.

Bibliografía

Bird-Pollan, Jennifer. "Unseating Privilege: Rawls, Equality of Opportunity, and Wealth Transfer Taxation." *Wayne L. Rev.*, vol. 59, 2013, p. 713.

Enrico, Federico Alberto. *Análisis Del Impuesto Al Valor Agregado*. La Ley, 2002.

Fatauros, Cristián. "Crítica De La Noción De Capacidad Contributiva En Un Esquema Impositivo Justo." *Revista Estudios, Filosofía Práctica e Historia de las Ideas*, no. 16, 2014.

Fried, Barbara H. "Compared to What: Taxing Brute Luck and Other Second-Best Problems." *Tax L. Rev.*, vol. 53, 1999, p. 377.

Gassen, Valcir et al. "Tributação Sobre Consumo: O Esforço Em Onerar Mais Quem Ganha Menos." *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, vol. 34, no. 66, 2013, pp. 213-234.

Goodin, Robert E. *Political Theory and Public Policy*. University of Chicago Press, 1982.

Goodin, Robert E.. "Why Social Justice Is Not All That Matters: Justice as the First Virtue." *Ethics* 117.3 (2007): 413-32.

Halliday, Daniel. "Justice and Taxation." *Philosophy Compass*, vol. 8, no. 12, 2013, pp. 1111-1122.

Lustig, Nora et al. "The Impact of Taxes and Social Spending on Inequality and Poverty in Argentina, Bolivia, Brazil, Mexico, Peru, and Uruguay Introduction to the Special Issue." *Public Finance Review*, vol. 42, no. 3, 2014, pp. 287-303.

Mccaffery, Edward J. "The Political Liberal Case against the Estate Tax." *Philosophy & Public Affairs*, vol. 23, no. 4, 1994, pp. 281-312, doi:10.2307/2265462.

Mordeglia, Roberto M, et al. *Manual De Finanzas Públicas*. 2a. edition, A-Z editora S.A., 1986.

Murphy, LB and T Nagel. *The Myth of Ownership: Taxes and Justice*. Oxford University Press, USA, 2004.

O'Kelly Jr, Charles R. "Rawls, Justice, and the Income Tax." *Ga. L. Rev.*, vol. 16, no. 1, 1981.

Rawls, John. *A Theory of Justice. Revised Edition*. Belknap Press of Harvard University Press, 1971-1999.

Saffie Gatica, Francisco. "Taxes as Practices of Mutual Recognition: Towards a General Theory of Tax Law." vol. Doctor of Philosophy, Edinburgh, 2013.

Sagüés, Néstor Pedro. *Elementos De Derecho Constitucional*. Astrea, 1997.

Slemrod, Joel, and Jon M. Bakija. *Taxing Ourselves: A Citizen's Guide to the Debate over Taxes*. 4th. ed. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2008.

FATAUROS, Cristián Augusto «Justicia tributaria. ¿Deberían importar los enfoques particularistas?». HYBRIS. Revista de Filosofía, Vol. 9 N° Especial: *Debates contemporáneos sobre Justicia Social*. ISSN 0718-8382, Julio 2018, pp. 221-242

Sugin, Linda. "Theories of Distributive Justice and Limitations on Taxation: What Rawls Demands from Tax Systems." *Fordham L. Rev.* 72 (2003): 1991.

Temkin, L.S. *Inequality*. Oxford University Press, USA, 1996.

Villegas, Héctor B. *Curso De Finanzas, Derecho Financiero Y Tributario*. 8va. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2002.

Waldron, Jeremy. *Political Political Theory: Essays on Institutions*. USA: Harvard University Press, 2016.

Wisecarver, Daniel L. "Sobre La "Regresividad" De Los Impuestos Al Consumo." *Cuadernos de Economía* (1980): 255-71.