
Reforma Fiscal de Canadá para la Eficiencia y la Justicia*

Alexandra Bibbee

Traducción de Víctor Manuel Hernández Saldaña

I.	Principales tendencias fiscales.	186
II.	Aspectos de la competitividad de los impuestos a las empresas	195
III.	Cuestiones de la imposición a personas físicas –equilibrio entre eficiencia y equidad	217
IV.	Cuestiones de impuestos en el federalismo fiscal	239
V.	La dirección de la reforma fiscal	248

* Documento de trabajo No. 39. ECO/WKP(2008)39. Editado por la Organización Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Agosto del 2008. La autora es economista principal en el departamento de Economía de la OCDE. Este documento se basa en el trabajo preparado originalmente para el Estudio Económico de la OCDE de Canadá 2008. El autor agradece a Andrew Auerbach, Andrew Dean, Yvan Guillemette, Chris Heady, Peter Jarrett, Annabelle Mourougane, y sobre todo el personal de Finanzas de Canadá por sus numerosas contribuciones útiles. Gracias también a Françoise Correia para el apoyo estadístico y Véronique Henriksson de asistencia de secretaría.
www.oecd.org/eco/working_papers y en: www.quebec.ca/observgo/fichiers/80533_GRF-1.pdf

Canadá tiene una larga historia de reforma fiscal y ha estado recortando impuestos en forma activa desde finales de los años noventa, con el antecedente de superávits de gobierno general. Se espera que las ganancias resultantes en la competitividad de los impuestos sobre las empresas generen inversión y atraigan capital externo. Una estructura más uniforme del impuesto sobre la renta de las personas físicas junto con mejores objetivos de las desgravaciones fiscales, han mejorado, en general, los incentivos de trabajo y ayudado a incrementar la participación de la fuerza de trabajo femenina. La desaceleración económica de corto plazo impide más recortes fiscales a pesar de que el inminente aumento de la carga en el gasto público por envejecimiento requerirá mayores ingresos fiscales. Las reformas fiscales deben centrarse por lo tanto en una combinación de recortes de las tasas y ampliación de la base que serían ampliamente de ingreso neutro y máximamente promotoras de crecimiento. Dentro de ese marco de referencia, existe la necesidad de avanzar en la reestructuración de impuestos para hacerlos menos distorsionantes a través de un tratamiento neutro de opciones económicas. El ajuste de la política fiscal en esta forma podría incrementar los ahorros, la inversión e innovación y debiera ser fundamental en el programa de productividad del país. De igual manera, existe la necesidad de mejorar al reducir la alta imposición efectiva de grupos poco calificados con objeto de cotizarlos en el mercado laboral, ayudando a contrarrestar el envejecimiento demográfico. La política fiscal también es quizá el principal instrumento de Canadá para hacer frente a la amplia distribución del ingreso entre individuos y regiones. Este ensayo busca hacer lo mejor de la política fiscal.

I. PRINCIPALES TENDENCIAS FISCALES.

Canadá presenta una proporción promedio de impuestos respecto al PIB en el contexto de países de la OCDE, aunque comparativamente con una mayor dependencia en impuestos sobre la renta más distorsionantes. El gobierno canadiense va así en el camino correcto, al reducir esos impuestos, aunque los esfuerzos se dirigen a cambiar la base gravable hacia el consumo. Sin embargo, con su fuerte estructura federal Canadá necesita continuar coordinando la política fiscal a través de los niveles de gobierno autónomos, un obstáculo para la reforma que otros pocos países de la OCDE enfrentan en el mismo grado.

1.1 Canadá en una perspectiva global

Las proporciones de impuestos en países de la OCDE, que por largo tiempo han tenido una tendencia hacia arriba, en términos generales se estabilizaron alrededor de principios de los años noventas (Gráfico 1). Sin embargo, los sistemas fiscales de países de la OCDE están en un marcado estado de flujo. La globalización ha incrementado la movilidad del capital y de la mano de obra altamente calificada. Esto ha ejercido una presión incesante hacia la baja de la capacidad de los países para gravar el ingreso ganado por esos factores y ha requerido mayor dependencia en bases fiscales menos móviles sobre el trabajo y el consumo. La globalización, a través del comercio, también ha tenido influencia en la eficiencia productiva, innovación y flexibilidad estructural en los países de la OCDE.¹ Este reto requiere de una estructura fiscal mucho más eficiente, o menor gasto público, para reducir la excesiva carga de la imposición. Muchos países de la OCDE han respondido con recortes de personal y de las tasas de impuesto sobre la renta de las personas morales (Gráfico 2). Los impuestos de las personas morales han estado particularmente expuestos a la competencia fiscal en la Europa continental, donde las tasas del impuesto a las personas morales se han recortado fuertemente

¹ *En otras palabras, una baja presión salarial derivado de competidores emergentes del mercado ha reducido el precio de la fuerza laboral poco calificada respecto a la fuerza laboral altamente calificada y al capital en países de la OCDE. El aligeramiento de la anterior imposición relativamente alta de los dos factores señalados ayuda no sólo a prevenir que emigren sino también a inducir su sustitución en la producción interna. Sin embargo, esto tiende también a reducir la progresividad fiscal, por lo menos en un sentido estático.*

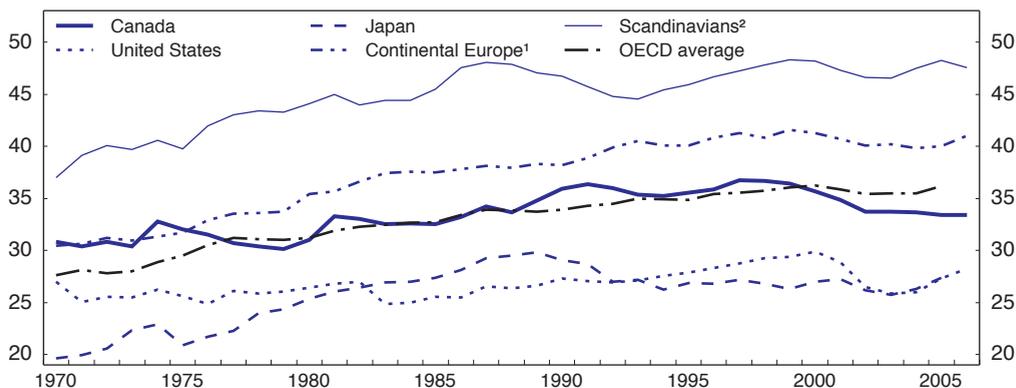
con objeto de proteger la base del ingreso. Canadá también es vulnerable debido a su alto grado de apertura hacia los Estados Unidos, y también ha estado haciendo recortes considerables a las tasas de impuesto a las personas morales. De acuerdo con las reducciones legisladas, la tasa fiscal marginal efectiva sobre la inversión comercial de Canadá será la más baja de los países del Grupo de los 7 en 2010, aunque con probabilidad de estar por arriba del promedio de la OCDE (Gráfico 3).

Los recortes en ley de las tasas se han basado en la mayoría de los países, en medidas de ampliación de la base, dado que los ingresos por el impuesto sobre la renta no han disminuido. Un aspecto importante está relacionado con cuanto más puede ampliarse esa base: una vez que un país ha eliminado la mayoría de lagunas legales hay muy poco de lo que puede hacer para reducir las tasas fiscales promedio aparte de recortar las proporciones de gasto o de incrementar los impuestos basados en el consumo, que generalmente se consideran menos distorsionantes a pesar de que también son menos redistributivos que los impuestos sobre la renta. Sólo Canadá entre los países del Grupo de los 7 se las ha arreglado para recortar el gasto como una proporción del PIB hasta cierto grado.² Por consiguiente, ha experimentado una proporción fiscal decreciente desde finales de los años noventa, resistiendo la tendencia reciente de los países de la OCDE de elevar las cargas fiscales.³

2 *Entre 1992 y 2006, la tasa del gasto corriente estructural respecto del PIB en Canadá cayó en alrededor de 6.75 puntos porcentuales, la de Alemania cayó alrededor de 1.5 puntos, en tanto que las de otros países del Grupo de los 7 se elevó.*

3 *La carga fiscal promedio en países de la OCDE, medida como la proporción del impuesto respecto del PIB, regresó en 2006, a los mismos niveles que en 2000 después de una pequeña reducción entre 2001 y 2004 (Estadísticas de Ingresos, OCDE).*

Gráfico 1. Proporciones de Impuestos respecto del PIB en países de la OCDE
porcentajes



1. Francia, Alemania e Italia.

2. Dinamarca, Noruega y Suecia.

Fuente: OCDE (2007), base de datos de Estadísticas de Ingresos.

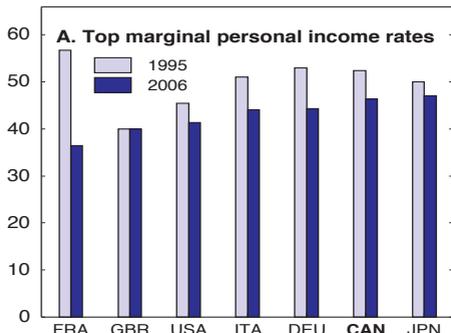
En cuanto a la mezcla fiscal, el cambio principal en todo el país, en la última década, ha sido una participación creciente de impuestos sobre la renta de las personas morales, lo que podría reflejar una respuesta altamente elástica de la base gravable a reducciones de la tasa al igual que situaciones cíclicas y una probable evolución positiva de la participación de la ganancia “estructural” —en el caso de Canadá, reflejando entre otros, un incremento repentino en el precio de artículos de consumo (Cuadro 1). Las participaciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas han tendido a disminuir, en forma más notoria en Canadá en donde las tasas marginales del impuesto fueron recortadas en la última parte de los años noventa. La estructura fiscal de Canadá, como la de otros países de habla inglesa, sigue fuertemente basada en impuestos sobre la renta y particularmente en impuestos sobre la renta de las personas físicas; éstos también soportan la carga principal de la redistribución basada en la imposición. Europa Continental, en comparación, muestra una dependencia mucho mayor en impuestos sobre nóminas y sobre la seguridad social, lo que refleja esquemas de seguridad social generosos, y en impuestos sobre el valor agregado (IVA). Los escandinavos también dependen fuertemente del IVA pero difieren en sus combinaciones

de impuestos sobre la renta de personas físicas y contribuciones de seguridad social. No ha habido un cambio generalizado de largo plazo de impuestos directos a impuestos indirectos, puesto que el crecimiento de los ingresos por IVA ha sido compensado con la caída de impuestos al consumo específicos, particularmente impuestos indirectos.

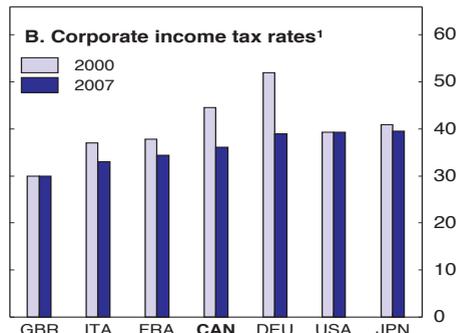
Tener una proporción fiscal que esté alrededor del promedio de la OCDE, como en el caso de Canadá, puede reflejar una posición intermedia entre las naciones de la Europa continental y del norte con un fuerte gasto, y los esquemas más orientados al mercado de Estados Unidos y Japón (Gráfico 3). También es viable que mientras más altos sean los niveles de impuesto / gasto de un país, mayor será su énfasis en una justicia distributiva, lograda a través de beneficios sociales dirigidos a los menos acaudalados, y de estructuras fiscales progresivas. Pero también es el caso de que en muchos países europeos, los impuestos menos progresivos, como los impuestos sobre nóminas e impuestos al consumo, tienen una mayor participación del total de impuestos. De hecho, no hay otra forma de financiar una red completa de seguridad social que con una fuerte imposición sobre todo el rango del ingreso. Los sistemas fiscales de Canadá y Estados Unidos son herramientas de redistribución relativamente más importantes que los de países escandinavos o de otras partes de Europa, donde existe una dependencia mucho mayor en las transferencias (gravadas). Así, entre aquellos países donde la administración del gobierno es menor, los impuestos son, quizás en forma sorprendente, más progresivos (Cuadro 2).

Gráfico 2. Tasas de impuesto en ley en los países del Grupo de los 7 porcentajes

A. Tasas marginales máximas de ingreso de personas físicas



B. Tasas del impuesto sobre la renta de personas morales

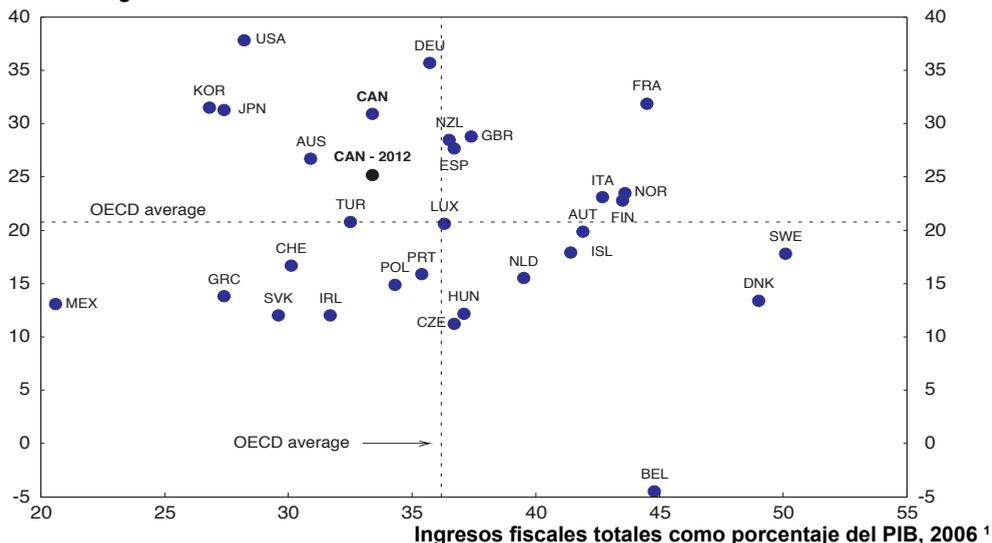


1. Definidas como la combinación básica del impuesto sobre la renta de personas morales del nivel central y subcentral.

Fuente: OCDE (2007), base de datos fiscal. Cálculos del Centro de Política y Administración Fiscal.

Gráfico 3. Tasa efectiva fiscal sobre el capital contra impuestos totales Porcentajes, 2007

Tasa fiscal marginal efectiva sobre la inversión comercial



1. Provisional

Fuente: J. Mintz (2007), Informe de Competitividad Fiscal: Una llamada para una Reforma Fiscal Amplia. C.D. Howe Institute Commentary, No 254, Septiembre; D. Chen (2007), "La oportunidad perdida de Flaherty", C.D. Howe Institute e-brief, Diciembre; y OCDE (2007), base de datos de Estadísticas de Ingresos.

Cuadro 1. Mezcla fiscal en países de la OCDE
Porcentajes del PIB

	Estados Unidos		Canadá		UE15		Suecia		Dinamarca	
	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005	1995	2005
Base gravable										
Ingresos de Personas Morales	2.9	3.1	2.9	3.5	2.6	3.4	1.8	2.6	2.3	3.8
Ingresos de Personas Físicas	10.0	9.6	13.4	11.9	10.5	10.2	16.1	16.0	26.2	24.5
Nómina	6.9	6.7	5.8	5.7	11.8	11.5	14.3	15.9	1.3	1.3
Bienes y servicios	5.0	4.8	9.0	8.5	11.8	11.9	13.3	13.2	15.7	16.2
Propiedad	3.1	3.1	3.8	3.4	1.7	2.1	1.3	1.5	1.7	1.9
Total	27.9	27.3	35.6	33.4	38.8	39.7	48.1	50.7	48.8	50.3

Fuente: OCDE (2007), Base de datos de Estadísticas de Ingresos.

Cuadro 2. Desigualdad del Ingreso y los sistemas fiscales / de transferencias en países de la OCDE seleccionados
Finales de los años noventa

	Coeficiente de Gini		Reducción % de Gini	de la cual se debe a:	
	Ingreso de Mercado	Ingreso Disponible		Transferencias	Impuestos
Suecia	0.375	0.238	36.5%	38.0%	-2.4%
Dinamarca	0.345	0.237	31.3%	32.5%	-0.1%
Canadá	0.390	0.298	23.6%	17.9%	6.9%
Estados Unidos	0.436	0.363	16.7%	7.9%	9.6%

Fuente: Pontusson (2005), *Desigualdad y Prosperidad: Europa Social vs. América Liberal*, Cornell University Press.

Canadá es uno de los países más federales de la OCDE, puesto que una amplia devolución del gasto se iguala a una autonomía excepcional del ingresos subnacionales, lo que implica un alto grado de descentralización fiscal. Las provincias tienen el derecho constitucional de definir tanto la tasa como la base gravable para impuestos sobre la renta, aún cuando la mayoría de las provincias han acordado armonizar sus bases del impuesto sobre la renta de las personas físicas y morales con las del gobierno federal.⁴ Esto significa que el gobierno central está limitado a

⁴ *Todas las provincias y territorios, con excepción de Quebec, han suscrito un Acuerdo de Recaudación Fiscal respecto a la imposición del ingreso de las personas físicas que requiere que la provincia o territorio adopte la base gravable federal. Todas las provincias con excepción de Quebec, Ontario y Alberta han suscrito un Acuerdo de Recaudación Fiscal respecto de la imposición del ingreso de las personas morales con el mismo requisito de adoptar la base gravable federal, aunque Ontario ha*

cuanto puede hacer en cuanto a reforma fiscal, además de hacer uso de su facultad de gasto y de establecer en forma esperada un ejemplo obligatorio. Esto también sugiere que las distorsiones fiscales podrían ser magnificadas por efectos adversos de políticas de un nivel sobre la base gravable de otro dentro de una federación. También es probable que los costos administrativos y de cumplimiento sean mayores cuando hay niveles múltiples de autoridad fiscal. Por otra parte, Canadá tiene la oportunidad de un desempeño superior del sector público, en términos de una prestación de servicio público mejor dirigido y más eficiente, de acuerdo con el principio de subsidiariedad de la teoría del federalismo fiscal –siempre y cuando la transparencia política de la utilización de los dólares gravados se preserve en todos los niveles de gobierno.

1.2 Las Reformas Fiscales de Canadá

Las políticas fiscales de Canadá han evolucionado en parte como una reacción a la situación macroeconómica interna, pero también de acuerdo con las influencias prevalecientes de la teoría y prácticas fiscales dentro de la OCDE. Las reducciones en las tasas marginales del impuesto del ingreso de las personas físicas de finales de los años ochenta, para ampliar la eficiencia del sistema fiscal, fueron seguidas por la introducción en 1991 de un impuesto federal sobre bienes y servicios (**GST**) [*por sus siglas en inglés*], un IVA, para reducir el déficit y sustituir una serie de impuestos en cascada sobre las ventas de bienes solamente. La crisis del presupuesto federal de mediados de los años noventa requirió entonces temporalmente sobretasas fiscales y reducción de las deducciones, aunque la mayor parte del ajuste ocurrió por el lado del gasto. Entre finales de los años noventa y 2007-2008, excedentes ininterrumpidos del presupuesto federal permitieron un relajamiento en las medidas de la crisis y la reanudación de las reducciones fiscales. El programa federal actual de recorte fiscal comprende recortes importantes del impuesto sobre la renta de personas morales y de impuestos al capital con el fin de mejorar la competitividad de impuestos de las empresas; la desgravación del impuesto sobre la renta de personas físicas se dirigió a aquéllos con más bajos ingresos, para compensar la pérdida por progresividad en rangos superiores, con recortes previos en las tasas marginales del impuesto;

acordado suscribir un acuerdo que surtirá efectos a principios del año fiscal de 2009.

pero también un par de recortes de primera vez en el impuesto sobre bienes y servicios (Cuadro 3).⁵ El gobierno federal ha promovido reformas paralelas en el nivel provincial, donde, en igual forma, un cambio hacia situaciones presupuestales equilibradas o de excedente habían generado las condiciones para recortes fiscales.

El nuevo y ambicioso programa de recortes fiscales va a ser muy apreciado debido a que reduce claramente la “excesiva carga” de imposición (es decir, la cantidad por la que el costo para la sociedad de cada dólar de impuesto gravado de hecho excede ese dólar, en la medida en que el impuesto distorsiona las opciones económicas y hace que la producción y/o el bienestar se reduzcan). Aún así, es válido preguntarse si esta oportunidad de oro de lograr reformas fiscales útiles está siendo bien explotada. Los recortes fiscales federales acumulados 2007-13, divididos en términos generales, de manera uniforme, entre impuestos a las empresas, personas físicas e impuestos al consumo, parecen ser de amplia base y ser así acertados en un sentido de economía política. Sin embargo, no está claro si tal uso de recursos presupuestales escasos es tan eficaz para fortalecer la asistencia social de largo plazo como podría ser. En general, los recortes de los impuestos de las empresas son mejores para la eficiencia económica, puesto que se considera que esos impuestos tienen una carga excesiva, en tanto que los recortes de impuestos sobre bienes y servicios no tanto.

5 *En el documento de estrategia general del gobierno, denominado Ventaja Canadá (Ministerio de Finanzas, 2006), el gobierno se compromete a crear una ventaja fiscal, a través de, entre otras acciones: cumplir su compromiso de reducir la tasa del impuesto sobre bienes y servicios al 5%; reducir los impuestos sobre los ahorros, incluyendo las ganancias de capital, para hacerlos más competitivos con el tratamiento fiscal de ahorros en otros países; establecer la tasa fiscal más baja sobre nuevas inversiones empresariales del Grupo de los Siete; ayudar a los canadienses de bajos ingresos en el “cerco de bienestar” mediante la implementación de un beneficio efectivo sobre el impuesto sobre la renta; y continuar con la reducción de impuestos sobre la renta de personas físicas para hacer el sistema fiscal más justo, al igual que para atraer y retener trabajadores altamente calificados.*

Cuadro 3. Distribución de la desgravación fiscal federal
Miles de millones de Dólares Canadienses, ejercicio que finaliza en marzo

	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	Total	Participación del Total (%)
GST	7.1	12.0	12.6	13.2	13.7	14.2	72.7	39
Impuesto sobre la renta de personas físicas	12.3	10.3	10.1	10.3	10.6	11.2	64.9	34
Impuesto sobre la renta de personas morales	1.1	5.9	7.9	9.3	11.5	14.8	50.5	27
Total	20.5	28.2	30.6	32.8	35.8	40.2	188.1	100
Total como porcentaje del PIB	1.3	1.8	1.8	1.9	1.9	2.1		

Nota: La suma de los totales puede no coincidir debido al redondeo.

Fuente: Ministerio de Finanzas (2007), Estado Económico, del 30 de Octubre y base de datos MTB83 de la OCDE

El Ministerio de Finanzas ha aproximado clasificaciones de las principales categorías de impuestos de acuerdo con el daño económico que generan, y en forma inversa, los beneficios de reducirlos (Recuadro 1). Los impuestos sobre el capital son los más distorsionantes, porque reducen en forma directa los ahorros, la inversión y el crecimiento. Los recortes a los impuestos sobre el patrimonio y sobre la renta aplicados a empresas debieran justificar así, más de la mitad del total de beneficios finales de bienestar (y dos tercios del incremento general de largo plazo del PIB) del paquete de recorte fiscal federal, aún cuando cueste menos de una tercera parte del mismo. Es en este sentido afortunado que las provincias hayan respondido bien a los incentivos federales para recortar sus propios impuestos al capital, igualmente distorsionantes, incrementando más los beneficios de eficiencia esperados. Los recortes al impuesto sobre la renta de personas físicas son de alguna manera mayores que los de las personas morales en términos de costos presupuestales, y, estando dirigidos a grupos de bajos ingresos, mejoran los incentivos laborales, pero generan sólo alrededor de la mitad de los beneficios de bienestar esperados, debido a que la oferta laboral es relativamente menos sensible al costo que el capital. La mayor participación del conjunto de recortes fiscales, alrededor de 40%, corresponde al impuesto federal sobre bienes y servicios (GST) (un impuesto al consumo), pero este genera menos de una quinta parte del

total de beneficio de bienestar final, mismo que también se mantiene modesto sobre la base per cápita. Si el gobierno hubiera condicionado los recortes de su impuesto sobre bienes y servicios a variaciones equivalentes de IVAs, que derivan de impuestos sobre las ventas al menudeo de las provincias, que se estima cayeron en 40% o más sobre los insumos de las empresas (Smart, 2007), el beneficio neto resultante podría haber sido quizás cuadruplicado, con beneficios de bienestar a partir del programa general de recortes fiscales casi duplicados.⁶ Aún cuando tales cálculos son generales e imprecisos, ayudan a establecer el escenario para el análisis de las políticas fiscales de Canadá que siguen.

II. ASPECTOS DE LA COMPETITIVIDAD DE LOS IMPUESTOS A LAS EMPRESAS

Una cuestión importante de la política fiscal es la comparativamente alta tasa efectiva de imposición al capital de las empresas, que reduce lo atractivo de Canadá como un lugar para invertir. La tasa vigente del impuesto sobre la renta de las personas morales relativamente alta, también reduce su atractivo como lugar para generar ganancias. El programa del gobierno federal tiene un largo camino que recorrer para remediar esta situación. Sin embargo, los impuestos sobre las ventas al menudeo de las provincias todavía penalizan los insumos de las empresas. Además, las desgravaciones fiscales dirigidas han aumentado, distorsionando el campo de acción dentro de Canadá y evitando la ampliación de la base y mayores recortes de las tasas. Por otra parte, cuando hay fuertes y claros efectos sociales derivados de actividades privadas, las intervenciones fiscales –la desgravación fiscal en el caso de acciones benéficas como la investigación y

⁶ La cantidad total de dólares de desgravación fiscal que se alcanza en 2012-13 para cada impuesto, en el Cuadro 3 se multiplica por el beneficio de bienestar por dólar (o PIB) que muestra el Cuadro 4. Esto da un beneficio estimado de largo plazo de \$8,000 millones a partir de los \$15,000 millones de recortes a los impuestos de las empresas (tanto impuestos sobre la renta de personas morales como de impuestos sobre el capital, que se supone tienen los supuestos pesos respectivos de 75 y 25%); \$3,500 millones de los \$11,000 millones de recortes del impuesto sobre la renta de personas físicas; y \$1,500 millones de los \$14,000 millones de recortes del impuesto sobre bienes y servicios. Sustituyendo el impuesto sobre las ventas al menudeo provincial por un IVA de la cantidad total de recortes del impuesto federal sobre bienes y servicios, y suponiendo que alrededor del 40% del impuesto sobre ventas al menudeo recae en insumos de capital, implicaría un beneficio neto de \$6,000 millones.

el desarrollo, y los sobretasas fiscales en el caso de actividades negativas como la emisiones contaminantes– para corregir la falla de los mercados, para hacer internos estos efectos pueden ser una muy buena solución.

Recuadro 1. Costos diferenciales de eficiencia económica de los impuestos al capital, al trabajo y al consumo

Baylos y Beauséjour (2004) han estandarizado y simulado un modelo fiscal de equilibrio general para Canadá con objeto de llegar a estimaciones comparativas de los costos de eficiencia marginal (CEM) de siete categorías principales de impuestos. Como en la mayoría de esos modelos que se encuentran en la literatura, se encuentra que los impuestos sobre los ahorros y la inversión tienen costos de eficiencia marginal mucho mayores que los impuestos al trabajo y al consumo, con fuertes implicaciones para la mezcla fiscal óptima. Además, se encuentra que los incentivos generalizados para la inversión son medidas altamente efectivas que incrementan el bienestar y crecimiento. Los resultados clave son los siguientes:

- Los recortes en el impuesto sobre la renta del capital personal y en el impuesto sobre las ventas de bienes de capital, al igual que los incrementos en las deducciones del costo de capital sobre el capital nuevo, son por mucho los más benéficos: cada dólar de reducción en esos impuestos implica beneficios de bienestar de largo plazo de 1.3 a 1.35 dólares. Un mayor producto de capital marginal después del impuesto genera ahorros e inversión y conduce a un mayor capital social, y por lo tanto a mayor producto, renta y riqueza. En igual forma estimula la oferta laboral porque el salario real se incrementa junto con el capital social.
- Un recorte equivalente en el impuesto sobre la renta de las personas morales produce solamente 0.4 dólares de ganancias de bienestar, en parte porque también reduce el valor de las deducciones (principalmente las deducciones al costo de capital y el interés sobre la deuda). Otra razón por el menor impacto es que algo de las ganancias corresponden a propietarios extranjeros del capital (es un impuesto basado en el origen), en tanto que el cambio en el impuesto sobre la renta del capital personal (un impuesto basado en la residencia) afecta sólo a habitantes nacionales. La brecha con el impuesto sobre las ventas de bienes de capital y las deducciones del costo de capital refleja ampliamente el hecho de que esas medidas se centran totalmente en la nueva inversión para que, a diferencia del impuesto sobre la renta de personas morales, no haya una ganancia imprevista para el capital existente.
- Los impuestos sobre el trabajo (impuesto sobre nóminas) parece ser considerablemente menos distorsionante, con ganancias de bienestar estimadas de largo plazo de sólo 0.15 por dólar de impuesto sobre salarios reducido. Esto refleja en parte que la oferta de

trabajo es relativamente menos sensible a los cambios de salario real que la inversión respecto de los cambios en costo de capital. La demanda incrementada de trabajo debido a mayores salarios después de impuestos eleva el producto marginal de capital y, por lo tanto, la demanda de capital, principalmente en industrias de mano de obra intensiva.

- Los impuestos al consumo son aún ligeramente menos distorsionantes, generando 0.13 dólares de ganancia de bienestar por dólar de recorte fiscal, es decir, son los tipos de impuestos más eficientes. El recorte de un impuesto al consumo, como el recorte de un impuesto al salario, eleva el salario real después del impuesto, pero sólo en términos de bienes no relacionados con la vivienda (la vivienda no está sujeta al impuesto). De nueva cuenta inducirá un efecto positivo de la oferta de trabajo, incrementando el producto marginal del capital y de la formación de capital en el sector que no corresponde a la vivienda, comparado con una amplia disminución del capital relacionado con vivienda.
- Un estándar de medición alternativo para evaluar el impacto de la imposición sobre la economía es el impacto de las reducciones fiscales sobre los continuos niveles del estado del PIB. Aunque la medición del PIB proporciona un concepto más familiar, tiene la desventaja de no tomar en cuenta los crecimientos durante la transición. Sin embargo, se mantienen los resultados importantes y la clasificación relativa de las diferentes medidas son similares bajo ambos estándares de medición. La diferencia principal es que las reducciones de impuestos que incrementan tanto la inversión nacional como extranjera (especialmente los impuestos sobre la renta de personas morales y sobre el capital), tienden a ser relativamente más eficaces en términos de impactos del PIB.

Efectivamente, el modelo no proporciona respuestas definitivas. Algunos de los canales a través de los que la política fiscal afecta la economía no se modelan, y éstos parecen en especial restar importancia a los beneficios de eficiencia de los recortes al impuesto sobre la renta de personas morales. Por ejemplo, el ingreso que varía en el exterior (considerada por muchos como la razón principal de las reducciones al impuesto sobre la renta de personas morales) no es considerado en el modelo. También se supone que el residente nacional es el inversionista marginal, pero si en cambio es un inversionista extranjero exento de impuestos (como en una economía muy abierta), entonces la eficacia de los recortes del impuesto sobre la renta del capital personal disminuye, en tanto que la de recortes al impuesto sobre la renta de personas morales se incrementaría. Otro beneficio ignorado de los recortes al impuesto sobre la renta de personas morales tiene (de acuerdo con algunos estudios) efectos relativamente grandes sobre las inversiones en investigación y desarrollo, que generan efectos positivos considerables.

Cuadro 4. Bienestar económico de largo plazo a partir de reducciones a impuestos de ingreso neutro¹

	Ganancia de bienestar por dólar de reducción fiscal	Impacto de reducción fiscal sobre el nivel del PIB ²
Impuesto sobre las ventas de bienes de capital	1.3	3.1
Impuesto sobre la renta del capital personal	1.3	3.4
Impuesto al Capital	0.9	3.6
Impuesto sobre la renta de personas morales	0.4	1.9
Impuesto sobre la renta de personas físicas promedio	0.3	1.3
Impuesto sobre el salario	0.2	0.7
Impuesto sobre el salario	0.1	0.2
Impuesto sobre el consumo		
Reducción del Costo de Capital	1.4	4.4

1. Se asume que la pérdida de ingresos se recupera a través la imposición de tasa fija.

2. Cambio porcentual del estado continuo del PIB para una reducción ex ante de 1% del PIB.

Fuente: M. Baylor y L. Beauséjour (2004), "Imposición y Eficiencia Económica: Resultados de un modelo CGE canadiense", Ministerio de Finanzas, Ensayo de Trabajo 2004-10.

2.1 Impuesto efectivo sobre el capital: del más alto al más bajo en el Grupo de los 7

Hace sólo unos pocos años Canadá impuso la carga fiscal efectiva más fuerte de la OCDE sobre la inversión empresarial y una de las más fuertes del mundo (Cuadro 5). Pero desde entonces, los acuerdos de recorte fiscal para las empresas de gobiernos federales sucesivos se han implementado. Medido en términos de la tasa fiscal marginal efectiva sobre el capital, Canadá se movió del 2do. lugar más alto de 81 países en 2005, al 5o. más alto en 2006; y para 2007 hacia abajo al lugar 11, todavía alrededor de 10 puntos arriba del promedio de la OCDE, pero sólo a la mitad del rango de los países del Grupo de los 7.⁷ Una meta

⁷ La tasa del impuesto marginal efectiva es la cantidad de impuesto sobre la renta de las personas morales y de otros impuestos relacionados con el capital (impuestos sobre las ventas a las compras de capital, impuestos sobre activos y al valor neto, impuestos del timbre sobre títulos, e impuestos sobre contribuciones a las acciones) pagados por una empresa como un porcentaje de las utilidades para inversiones marginales antes de impuesto. La carga fiscal efectiva toma en cuenta no sólo la tasa del impuesto sino también la medición de la base.

crítica de mediano plazo que el gobierno se ha puesto es llegar a la base de las clasificaciones del impuesto empresarial del Grupo de los 7. Las medidas federales ya anunciadas serían apenas suficientes para lograrlo, suponiendo que otros países del Grupo de los 7 no anuncien ninguna medida nueva de su parte. Además de los profundos recortes en curso a las tasas del impuesto sobre la renta de personas morales y de impuestos al capital, las tasas fiscales marginales efectivas del capital se han reducido mediante una mejor alineación de las reducciones del costo de capital con las tasas de depreciación económica reales de los activos, particularmente debido a que los desarrollos tecnológicos pueden haber acortado la vida útil de cierto equipo, principalmente computadoras, con relación al pasado. (Las deducciones al costo de capital que van más allá de la depreciación económica real bajarían más las tasas de impuestos marginales efectivas, pero serían peores para la eficiencia distributiva).

Un punto de referencia clave para Canadá es Estados Unidos, frente al cual Canadá busca incrementar su ventaja fiscal para las empresas hasta 9 puntos porcentuales para el año 2012 (contra una desventaja de 2.5 puntos porcentuales en 2005). La mayor parte de esta ventaja reflejaría una tasa fiscal abruptamente más baja en Canadá como resultado de sus recortes. De otra forma, un impuesto sobre ventas sobre insumos de capital comparativamente menos oneroso en Canadá, sería compensado con menos impuestos sobre el capital y un tratamiento contable más generoso para la depreciación y los inventarios en Estados Unidos. Los Estados Unidos permiten a las empresas escoger entre la contabilidad de inventarios Primeras entradas - Primeras salidas o Últimas entradas - Primeras salidas, para efectos fiscales. Canadá permite sólo la contabilidad de Primeras entradas - primeras salidas, lo que implica utilizar efectivamente los costos históricos para valuar los inventarios. Ante la presencia de inflación, esto restaría importancia al costo real de los inventarios en libro, incrementando el total del impuesto y la tasa fiscal marginal efectiva. Canadá ha rechazado la contabilidad de Últimas entradas - primeras salidas, no obstante, y esto es consistente con su sistema fiscal en términos generales, que no toma en cuenta la inflación. De cualquier forma, el compromiso de Canadá de bajar la inflación debiera mantener al mínimo esta desventaja fiscal.

Cuadro 5. Tasas fiscales marginales efectivas sobre el capital, por país
Porcentajes

	2005 Promedio	2006 Promedio	2007			2012 Promedio	Nota: Tasa del impuesto sobre la renta de personas morales esperada 2012 ¹
			Manufactura	Servicios	Promedio		
Estados Unidos	36.7	37.8	34.7	40.1	37.8	36.9	38.1 (38.5)
Japón	30.4	31.3	35.2	30.4	31.3	31.3	41.9
Alemania	36.1	35.7	36.9	35.3	35.7	29.7	30.2 (37.0)
Francia	33.0	31.9	33.0	31.7	31.9	31.9	34.4
Italia	23.4	23.1	21.8	23.4	23.1	18.7	31.4 (37.3)
Reino Unido	28.5	28.8	24.4	29.8	28.8	26.9	28.0
Canadá	39.1	36.6	23.1	36.4	30.9	25.2	27.3 (34.2)
Australia	23.4	26.7	27.7	26.6	26.7	26.7	30.0
Corea	31.7	31.5	32.8	31.0	31.5	31.5	27.5
México	15.6	13.7	17.1	12.1	13.1	13.1	13.1
Nueva Zelanda	25.1	28.5	29.9	28.2	28.5	25.7	30.0 (33.0)
Noruega	21.0	23.5	25.8	23.2	23.5	23.5	28.0
Brasil	39.1	36.6	37.6	36.6	36.6	...	....
China	47.2	49.0	48.5	46.8	47.1	...	....
Hong Kong	5.8	5.6	3.6	6.2	5.6	...	....
India	24.6	29.5	28.8	30.1	29.8	...	....
Rusia	36.3	35.7	38.0	34.9	35.7	...	....

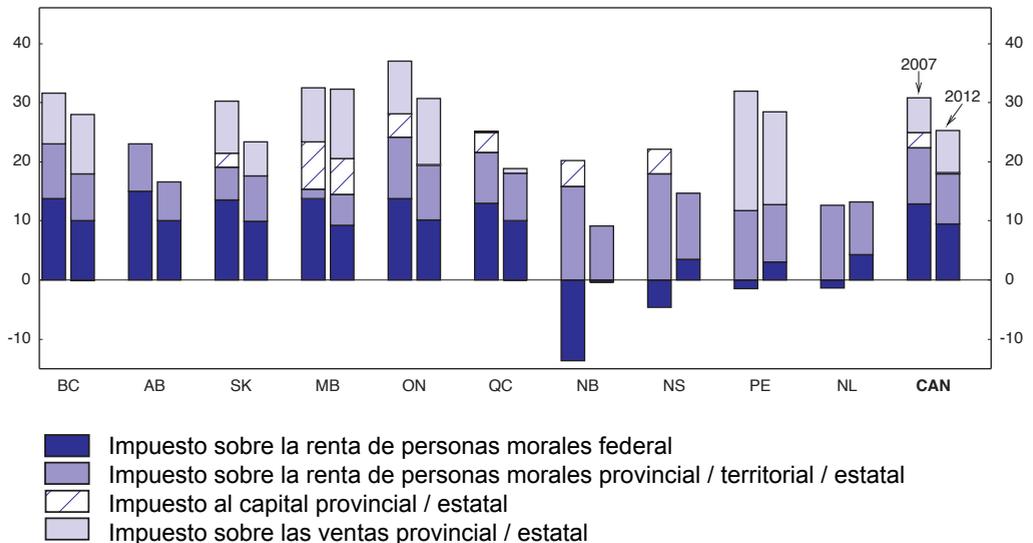
¹ Los números entre paréntesis corresponden a la tasa legal para 2007, si es mayor que la programada para 2012.

Fuente: J. Mintz (2006), "Informe de la Competitividad Fiscal 2006: Propuestas para una Reforma Fiscal Pro-Crecimiento", C.D. Howe Institute Commentary, No. 239, Septiembre; J. Mintz (2007), "Informe de Competitividad Fiscal 2007: Una llamada para una Amplia Reforma Fiscal", C.D. Howe Institute Commentary, No. 254, Septiembre; y D. Chen (2007), "La Oportunidad Perdida de Flaherty", C.D. Howe Institute e-brief, Diciembre.

Probablemente es optimista suponer que los países que se comparan con Canadá permanecerán inmóviles ante reducciones fiscales hasta 2012, dada la intensa competencia global que hay por el capital en creciente movimiento. Por lo tanto, para estar seguro de lograr el objetivo de gobierno, las provincias necesitan realizar su "participación justa" en el esfuerzo nacional para aligerar la imposición empresarial. Como se propuso en el documento de estrategia del gobierno (*Ventaja Canadá*, 2006), este resultado podría lograrse mediante: i) reducciones en las tasas legales de las provincias en forma paralela a las federales; ii) eliminación de todos impuestos al capital provinciales; iii) conversión de todos los impuestos sobre las ventas al menudeo restantes de las provincias en un IVA de tipo federal, o la llamada armonización, que por definición exenta

los insumos de las empresas. Todas las provincias planean eliminar sus impuestos generales sobre el capital a más tardar el 1 de julio de 2012, y la mayoría ya ha legislado el cambio progresivo. Varias de estas provincias han respondido al incentivo federal que alienta a las provincias a eliminar sus impuestos sobre el capital tan pronto como sea posible. Sin embargo, no ha habido todavía avances en la armonización de IVA, y los impuestos sobre las ventas continuarán abonando en forma importante a los costos de capital de las empresas en las cinco provincias con Impuestos sobre las ventas al menudeo (Gráfico 4). Alentar a las provincias para que vayan en la dirección de la armonización es por lo tanto, adecuadamente, una prioridad de primer orden del gobierno federal.

Gráfico 4. Tasa fiscales marginales efectivas sobre la inversión de capital por provincia
Porcentajes, 2007 y 2012 ¹



1. En el cálculo de las tasas fiscales marginales efectivas, el Ministerio de Finanzas (2012) y C.D. Howe Institute (datos de 2007) utilizan diferentes supuestos, que pueden dar lugar a ligeras discrepancias.

Fuente: Ministerio de Finanzas (2007), Comunicado Económico, 30 de Octubre; y D. Chen, J. Mintz y A. Tarasov (2007). "Reformas Fiscales Federal y de las Provincias: Regresemos al Camino", C.D. Howe Institute Backgrounder, No. 12, Julio.

Aún sin la armonización del IVA, a más tardar para el año 2012, Canadá habrá de lograr una notable reducción en la tasa marginal efectiva del impuesto al capital en más de un tercio de su punto máximo de 2005 (de 39 a 25%). Esto resultará en una disminución en el costo de capital que debiera estimular la sustitución del capital por trabajo con ampliación en la productividad y la sustitución de aglomeración, de los proyectos de inversión previos no redituables. Si los impactos finales de los recortes fiscales son amplios, como lo predicen algunos estudios,⁸ entonces la expansión resultante de la base del impuesto sobre la renta de personas morales pudiera ayudar a financiar parte de los recortes de las tasas. Este proceso no puede ser sin límite, sin embargo. Mintz (2007), que establece una hipótesis sobre un efecto no lineal en un análisis en todo el país, deriva una relación en la “curva de Laffer”, sugiriendo una tasa del impuesto sobre la renta de personas morales de maximización del ingreso de alrededor del 28%.⁹ Dado que Canadá planea alcanzar una tasa del 25% a más tardar en el año 2012, habría una pequeña pérdida neta de ingresos fiscales en términos relativos de ese máximo, pero una ganancia neta significativa comparada con la antigua tasa del impuesto del 39%.¹⁰ Mintz, sin embargo, argumenta una reducción más del 20%, puesto que las ganancias de eficiencia económica de llevarla a cabo, compensaría con creces el costo neto agregado del presupuesto.

8 *Mintz (2007) reporta elasticidades estimadas de la inversión real respecto del costo de capital de quizás 1 o más; Parsons (2008) estima que un 10% de la reducción del componente fiscal del costo del capital del usuario está asociada con un incremento del capital social de cuando mucho el 0.7%.*

9 *Dahlby y Ferde (2008) proporcionan un nuevo análisis cruzado de las provincias, sugiriendo que un recorte de 10 puntos porcentuales en la tasa del impuesto sobre la renta de personas morales de una provincia se asocia con un incremento de hasta 2 puntos porcentuales en la tasa de crecimiento del PIB per cápita. Una reducción equivalente en la tasa máxima del impuesto sobre la renta de personas físicas se asocia con un incremento de 1 punto de crecimiento del PIB per cápita. Además, encuentran el efecto de la “curva de Laffer” en el impuesto sobre personas morales (los ingresos se maximizan alrededor de una tasa del impuesto de las provincias del 12-14%), pero no en el impuesto sobre la renta de personas físicas.*

10 *Las proyecciones del presupuesto no suponen esas retroalimentaciones de la base del impuesto, que constituyen por lo tanto un riesgo con ventaja. También, debiera notarse que el resultado de Mintz es una función de lo que otros países están haciendo. Si recortan las tasas, entonces la tasa de maximización del ingreso podría caer a menos del 28% que ni siquiera el 25% puede implicar pérdida alguna del ingreso después de todo.*

2.2 Ausencia de neutralidades debido a desgravaciones fiscales selectivas

Las contribuciones de los recortes fiscales a la productividad y al crecimiento dependerán al final no sólo en el incremento del nivel de inversión sino en su distribución eficiente. En la medida en que los recortes fiscales puedan dirigirse a determinadas industrias o tipos de empresas, podrían emplearse mal en inversiones relativamente menos eficientes. Las políticas fiscales preferenciales, es decir, tasas bajas especiales y deducciones, también complican el código fiscal, elevando los costos y creando oportunidades para la búsqueda de rentas y la evasión fiscal. En general, la no existencia de neutralidades en el seguimiento de objetivos externos (principalmente conformados por políticos y grupos de apoyo) erosionan la base gravable y reducen la calidad de la inversión. Con frecuencia son contraproducentes y enormemente caros en formas opacas.

En Canadá, una reducción importante de la tasa fiscal, alrededor de 16 por ciento, se otorga a pequeñas empresas (Cuadro 6). El impuesto de las pequeñas empresas es el tercer gasto mayor en impuesto federal sobre personas morales y el séptimo mayor en promedio (ver Cuadro 7). Además, las pequeñas empresas pueden reclamar créditos federales por investigación y desarrollo a una tasa del 35% en comparación con sólo el 20% de las grandes empresas.¹¹ Los propietarios de acciones de las pequeñas empresas pueden solicitar la exención del impuesto sobre ganancias del capital por 750,000 dólares canadienses por el período de su existencia. Muchos de los otros países de la OCDE permiten esas preferencias, pero la de Canadá es especialmente grande y el tope calificable para el ingreso imponible es especialmente generoso (Johansson *et al.*, 2008). Canadá también parece ser único en permitir sólo a las empresas de origen nacional tener acceso a la tasa menor, aunque esta restricción puede no ser obligatoria (las empresas de origen extranjero tienden a ser grandes).

11 *En el presupuesto 2008, la definición de lo que constituye una “pequeña” empresa se suavizó en el caso de acceso a créditos fiscales por ampliación de la inversión en Investigación Científica y Desarrollo Experimental: el tope se elevó de 15 millones de dólares canadienses de capital imponible a 50 millones de dólares canadienses. Sin embargo, para la tasa menor del impuesto sobre la renta de personas morales, el límite de 15 millones de dólares canadienses del capital imponible, permanece.*

Las deducciones fiscales de las pequeñas empresas se consideran con frecuencia como compensación a asimetrías de información del mercado financiero y a otros factores que dificultan a las pequeñas y nuevas empresas obtener recursos. Sin embargo, no está claro que una preferencia fiscal es la forma más eficiente de abordar esta falla del mercado o de gastar el dinero en forma más prudente. Investigaciones anteriores de la OCDE han considerado que es una distorsión sería reducir los incentivos de las empresas para crecer al tamaño óptimo para lograr economías de escala, creando al mismo tiempo oportunidades para la evasión del impuesto a las personas físicas y morales.¹² Johansson *et al* (2008) presenta, además, evidencia de que reduciendo el impuesto sobre la renta de personas morales de grandes empresas produciría muchos más beneficios de crecimiento que reduciéndolo para pequeñas empresas, en parte debido a que la rentabilidad de estas últimas es demasiado pequeña como para ser muy afectada por la imposición del ingreso de personas morales en el primer lugar.

12 *De acuerdo con Mintz (2008), los inversionistas de altos ingresos pueden dividir el ingreso con otros miembros de la familia, formando corporaciones de pequeñas empresas en lugar de ganar ingresos por salario. Los empleados de grandes empresas públicas crean compañías de administración privada para que sus acciones puedan ser candidatas a la exención de ganancias de capital de 750,000 dólares canadienses, reduciendo los impuestos sobre su ingreso por trabajo. Otro acuerdo típico en la comunidad de alta tecnología es para que los empleados renuncien a las grandes empresas con objeto de formar sus propios arranques, en parte para así incrementar los créditos por investigación y desarrollo. Existen salvaguardas para los comportamientos identificados por Mintz, aunque: el impuesto más bajo para pequeñas empresas está restringido al ingreso empresarial activo de una corporación privada canadiense controlada; el ingreso pasivo o de inversión no es candidato para la tasa preferencial. Además, la integración entre el sistema de impuesto sobre la renta de personas morales y físicas a través de un impuesto retornable asegura que no haya ventaja fiscal para invertir a través de una corporación en comparación con una inversión individual en forma directa.*

Cuadro 6. Tasas del impuesto sobre la renta de personas morales para grandes y pequeñas empresas

	2006	2012
Tasa general		
Federal	22.1	15.0
Promedio ponderado de las provincias	12.2	12.6
Total	34.3	27.6
Tasa de pequeñas empresas		
Federal	13.1	11.0
Promedio ponderado de las provincias	5.4	5.4
Total	18.5	16.4

Fuente: Ministerio de Finanzas

Recientemente se han tomado medidas para reducir estos desincentivos. El gobierno canadiense, como algunos otros de la OCDE como el Reino Unido, se está alejando de la liberación de tasa fiscal para pequeñas empresas en un esfuerzo para reducir el estándar de tasa fiscal corporativa aún más. Se está centrando sus recortes fiscales actuales sobre la tasa general corporativa y está permitiendo sólo reducciones más pequeñas para la tasa preferencial de pequeñas empresas. El resultado será una reducción loable (75%) del diferencial de tasa del impuesto federal entre empresas grandes y pequeñas, entre el año 2000 y el 2012. Tomando en cuenta todos los niveles del gobierno, sin embargo, este diferencial sigue siendo grande (alrededor del 11 puntos porcentuales), en virtud de que los recortes fiscales dirigidos a pequeñas empresas continúan en el nivel provincial.¹³ La convergencia en el nivel federal debiera así apresurarse, y las provincias debieran seguir este camino.

Otros tipos de exenciones fiscales dirigidas federal y provincial se sugieren mediante tasas fiscales efectivas sobre el capital altamente variables a través de los sectores (Gráfico 5). Los servicios de mercado – crecientemente la fuente principal de crecimiento productivo y ventaja comparativa de economías de la OCDE– están en gran desventaja por el sistema fiscal respecto de la manufactura, los servicios públicos y los

¹³ Una excepción importante es New Brunswick, que está incrementando su tasa para pequeñas empresas de 1% a 5%.

recursos naturales. De hecho, el subsidio fiscal otorgado a la manufactura, respecto a ambos servicios y el promedio de la economía general, excede considerablemente el mercado de otros países desarrollados o emergentes examinados en el Cuadro 5. Los servicios de mercado de capital intensivo como la construcción y las comunicaciones son fuertemente golpeados por la incidencia de impuestos provinciales sobre las ventas al menudeo, debido principalmente a se otorgan exenciones especiales a la manufactura y a los servicios públicos. La alta imposición de los servicios financieros (incluidos en “otros servicios”) podrían resultar en márgenes de préstamo más altos (particularmente porque este sector no es altamente competitivo), reduciendo los ahorros y la inversión en la economía (Dahby, 2005). Las provincias son afectadas en forma indirecta por estas diferencias de los sectores de acuerdo a su mezcla de producción o por los créditos para inversión federal directa en regiones atrasadas en la costa del Atlántico (ver Gráfico 4).¹⁴

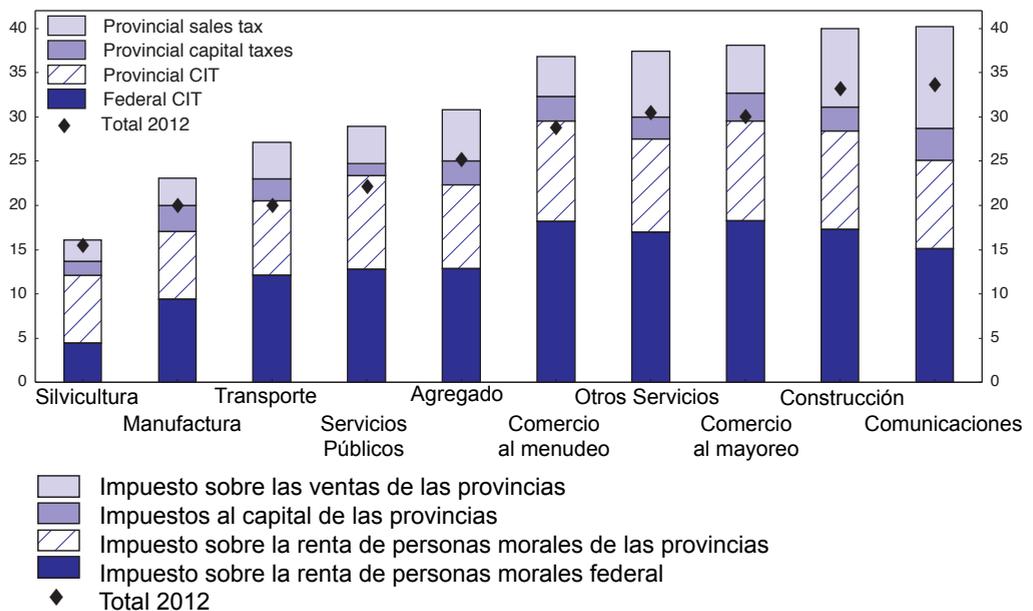
Parece importante que el gobierno disminuya poco a poco preferencias fiscales generosas a sectores “tradicionales” como la minería, silvicultura y manufactura por las razones de eficiencia y competitividad señaladas más arriba. Sin embargo, desgravaciones fiscales discrecionales están aún siendo ampliadas en algunos casos. En los últimos dos años, se han adoptado o ampliado los créditos tanto a nivel federal como provincial para deportes, pasajes de tránsito, producción de películas, investigación, capacitación laboral y equipo para manufactura y silvicultura (Chen *et al.*, 2007). El presupuesto federal 2007 desgravó temporalmente por dos años el equipo de capital para la manufactura, situación que se amplió por otros tres años en el presupuesto 2008.

Los presupuestos federales de 2007 y 2008 lograron una mejor alineación de la deducción al costo de capital con la vida económica de los activos, lo que va en dirección de un impuesto sobre la renta de personas morales más eficiente, principalmente mediante deducciones al costo de capital adelantadas para edificios no residenciales, computadoras, ductos de gas

14 *Las variaciones en el componente provincial de impuesto sobre la renta de las personas morales de las tasas fiscales marginales efectivas son menos indicativas de la carencia de neutralidades fiscales per se en vista del establecimiento autónomo de la política fiscal provincial. Sin embargo, la competencia fiscal horizontal puede impedir que las preferencias fiscales varíen en forma demasiado amplia a lo largo de las provincias, poniendo una revisión efectiva sobre la “autonomía”.*

natural y otros activos. Las deducciones al costo de capital anticipadas para fuentes de energía no contaminantes también pudieran verse como una intervención fiscal socialmente deseable (aunque un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono sería preferible; ver Recuadro 2). Sin embargo, el otorgamiento de provisiones para la amortización acelerada sólo en la manufactura es (fiscalmente) no neutro en alto grado, y aún si esto ayuda al sector a la luz de impacto en el tipo de cambio que ha mantenido, también podría retardar el necesitado cambio estructural hacia los servicios. Si la ayuda por ajuste tiene que darse en los sectores fuertemente golpeados de silvicultura y manufactura, una forma más transparente sería mediante subsidios explícitos, que tienen que pasar por el proceso anual de asignaciones.

Gráfico 5. Tasa fiscales marginales efectivas sobre la inversión de capital por industria
Porcentajes, 2007



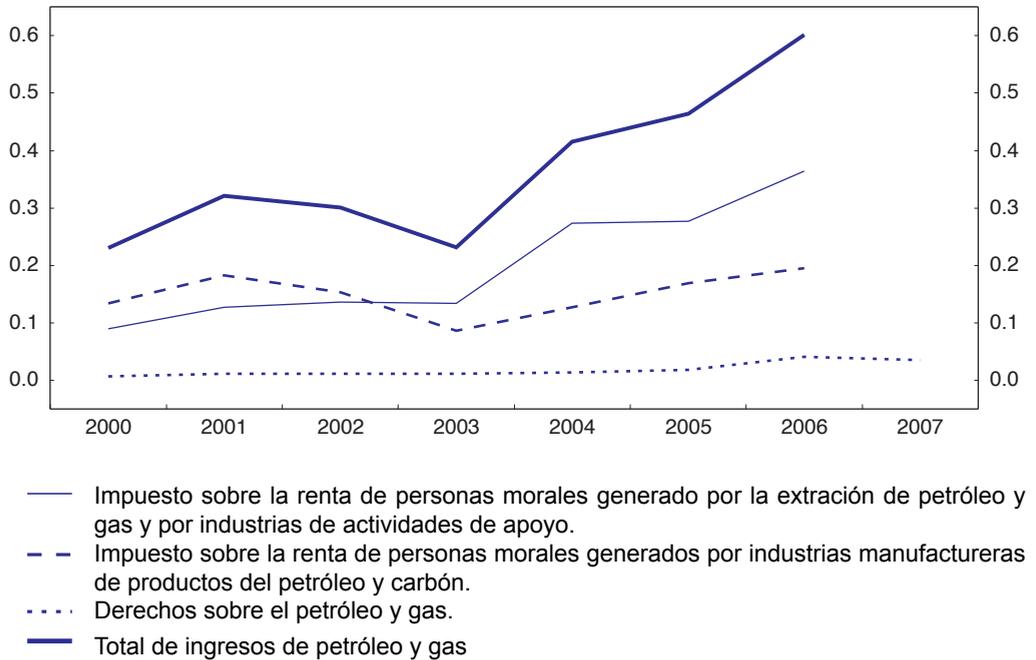
Fuente: D. Chen, J. Mintz y A. Tarasov (2007), "Reformas Fiscales Federal y de las Provincias: Regresemos al Camino", C.D. Howe Institute Backgrounder, No. 12, Julio; y "La Oportunidad Perdida de Flaherty", C.D. Howe Institute e-brief, Diciembre.

Los desarrollos en campos petrolíferos se han beneficiado en igual forma con la deducción al costo de capital adelantada, que ahora está siendo retirada en forma progresiva. Esta ausencia de neutralidad puede haber contribuido al sobrecalentamiento del sector y de la economía circundante, ahora bien lubricada por los más de \$100 dólares por barril. Así, su eliminación declarada es muy adecuada si se retarda. Sin embargo, las preferencias fiscales para la industria petrolera y del gas continúan (ver Mourougane, 2008). Los gobiernos federal y de Alberta deberían reevaluar esas preferencias, lo que también sería consistente con los esfuerzos para refrenar las emisiones de gas con efecto invernadero, de las cuales el sector energético es la fuente principal. Esto incrementaría además, la contribución del sector petrolero y del gas a los ingresos generales del gobierno, que están más en proporción con los ingresos que el mismo sector genera que lo que están las actuales cantidades aún modestas (Gráfico 6).

2.3 Algunas intervenciones fiscales deseables

La presente sección no tiene por objeto establecer que los instrumentos fiscales dirigidos nunca pueden ser justificados. En casos claros de externalidades, los créditos o las sobretasas fiscales para cambiar el comportamiento privado hacia direcciones deseadas, algunas veces en combinación con subsidios y reglamentaciones, pueden generar mejores resultados sociales. Una regla general es que sean aplicados por igual a todas las empresas y sectores más allá de las fronteras; de otra forma, las preferencias fiscales no neutras podrían infiltrarse en el sistema fiscal supuestamente justificadas mediante argumentos de externalidades.

Gráfico 6. Ingresos generales del gobierno generados por el sector petrolero
Porcentajes del PIB



Fuente: Canadá en Estadísticas

Los subsidios fiscales a la investigación privada se utilizan por prácticamente todos los países de la OCDE debido a la existencia de externalidades y por consiguiente una subinversión en investigación y desarrollo por la ausencia de apoyo gubernamental. Los créditos para investigación y desarrollo figuran entre los 10 principales gastos fiscales federales de Canadá (ver Cuadro 7), aunque las estadísticas de productividad multifactorial hasta ahora han fallado en mostrar la mayor parte de los beneficios de este gasto (ver OCDE, 2008d). El esquema de créditos para investigación y desarrollo de Canadá debería así ser más evaluado para el logro de una buena relación “calidad-precio”. Su impacto se diluye posiblemente al dar a las pequeñas empresas de origen canadiense un crédito considerablemente mayor (Recuadro 2).

Aún cuando ha propuesto un sistema de comercio que permite las emisiones de gas con efecto invernadero (ver Mourougane, 2008), el gobierno debería considerar adicionalmente un impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono en sectores excluidos. Esto haría internos, en forma más completa, los costos esperados para las generaciones futuras, de la contribución actual de Canadá al calentamiento global. Los impuestos ambientales indirectos al consumo existentes podrían ampliarse para incluir otras fuentes de energía con objeto de justificar en forma más completa las emisiones. La tasa del impuesto debiera variar con el daño ambiental que causan las diferentes fuentes de energía. También se tendría que establecer un nivel adecuado para desincentivar las actividades emisoras e incentivar el desarrollo de tecnologías más limpias, y que no se viera como un medio para obtener ingresos.¹⁵ Una forma para que se discipline el gobierno y gane aceptabilidad política sería establecer reducciones una a una de otros impuestos (sobre empresas) en cuanto se recauden los ingresos de los impuestos sobre emisiones propuestos en el modelo de Columbia Británica (Recuadro 2).¹⁶

15 *Como se ve con los impuestos sobre el alcohol, tabaco y juegos, las tasas fiscales con frecuencia se establecen para lograr metas de ingreso, más que para disuadir a la gente sobre el consumo de productos. Los gobiernos se hacen dependientes del ingreso de tal forma que otros objetivos sociales pueden comprometerse (Mintz, 2007). Dicho esto, no es claro que obtener ingresos a partir de impuestos para corregir las externalidades negativas de una actividad comercial sea malo.*

16 *Esto, en principio, mantendría la atención de la política en reducir las emisiones y también financiando las reducciones de impuestos altamente distorsionantes, creando una situación de ganancia mutua. El enfoque de la Unión Europea es en esa línea; ver Norregaard y Khan (2007). Sin embargo, el conocimiento adquirido en la OCDE es que es improbable que exista tal "dividendo doble", con excepción de circunstancias particulares (ver OCDE, 2006c, págs. 70-72).*

Recuadro 2. Corrección de externalidades sociales: créditos para la investigación y el desarrollo e impuestos sobre emisiones con efecto invernadero**Créditos para la Investigación y el Desarrollo**

Los créditos para la investigación y el desarrollo son ejemplo prominente de un subsidio fiscal justificable, que es ampliamente utilizado en países de la OCDE bajo la premisa de que la investigación y el desarrollo generan beneficios a la sociedad en su mayoría (efectos indirectos del gasto público en el conocimiento) más allá que a la empresa en particular que lleva a cabo una inversión. A priori son más eficientes que los subsidios a la investigación, mismos que son administrativamente costosos y pueden involucrar a ganadores seleccionados por el gobierno, aunque la investigación básica que generalmente se lleva a cabo dentro del sector privado o del sector universitario sin fines de lucro puede requerir un esquema de subsidios. La administración de un crédito fiscal no es carente de costo, puesto que se requiere inspección para asegurar que empresas no abusan del crédito al reclasificar diversos gastos como “investigación y desarrollo”.

Canadá ofrece una de las tasas más generosas de asistencia fiscal para investigación y desarrollo entre un grupo grande de países de la OCDE y de países de mercados emergentes (Johansson *et al.*, 2008). El subsidio marginal efectivo (reducción en la tasa fiscal marginal efectiva) para grandes empresas es cerca del 120% (en comparación con el 30% en Estados Unidos; ver Lester *et al.*, 2007). El alto rango de Canadá refleja el generoso crédito federal para Investigación Científica y Desarrollo Experimental sobre gasto corriente elegible (principalmente sueldos) junto con los suplementos de las provincias. El trabajo de Parsons y Philips (2007) ha evaluado la eficiencia de créditos para la Investigación Científica y el Desarrollo Experimental tanto para las grandes como para las pequeñas empresas, encontrando un efecto de bienestar positivo (incluyendo los costos de administración no significativos) de alrededor de 11 centavos por dólar de ingresos omitidos. Estos resultados a partir de un costo estimado del 30% de impuestos distorsionantes adicionales, compensado por una ganancia del 41% sobre gasto adicional en investigación y desarrollo. Este resultado no diferencia entre ganancias nominales y reales, así que los sueldos de trabajadores en investigación y desarrollo podrían en principio irse hacia arriba debido a los subsidios públicos, en el caso de restricciones de la oferta en la forma de falta de profesionales con la experiencia adecuada disponible.

Actualmente, 32% del valor total de créditos fiscales para la Investigación Científica y el Desarrollo Experimental se dirige a pequeñas empresas que tienen la posibilidad de tener una mucho menor participación en investigación y desarrollo del total de la economía, aunque el tope de capital imponible para acceder a esos créditos ha sido elevado en forma considerable recientemente. La investigación futura debería explorar si la unificación de créditos fiscales para pequeñas empresas de origen canadiense y para grandes empresas – respectivamente 35 y 20% – en el menor nivel, generaría la tasa de retorno pública en la medida en que las empresas grandes y extranjeras puedan estar mejor posicionadas para llevar a cabo inversiones en investigación y desarrollo. La investigación de la OCDE sugiere que los incentivos fiscales pueden ser efectivos cuando las empresas enfrentan restricciones financieras y tienden a proporcionar un estímulo mayor que los subsidios directos del gobierno, pero su impacto general en la innovación puede ser bajo (Jaumotte y Pain, 2005).

Impuestos sobre las emisiones de gas con efecto invernadero

Los impuestos sobre las emisiones de gas con efecto invernadero muestran la necesidad contraria de desincentivar las acciones privadas que generan externalidades negativas. La imposición discriminatoria de la actividad que emite gas con efecto invernadero es un instrumento que puede ayudar a hacer internos los costos futuros del calentamiento global. Sin embargo las empresas están renuentes a aceptar nuevos impuestos y los políticos a proponerlos. En consecuencia los financiamientos con frecuencia se amplían para subsidiar explícitamente el desarrollo de ofertas de energía renovable, pero esto es una solución menor, puesto que es mejor gravar la energía “sucía” que subsidiar formas limpias (Norregaard y Khan, 2007). Los impuestos sobre emisiones de dióxido de carbono son factibles de proporcionar un incentivo considerablemente más poderoso para desarrollar tecnologías “verdes” que los subsidios dirigidos.

Otros instrumentos del mercado –como esquemas administrativos para controlar la contaminación mediante el aprovisionamiento de incentivos económicos para lograr reducciones en las emisiones de contaminantes–, establecen límites sobre las emisiones por encima de las cuales las empresas tendrían que adquirir créditos de otras empresas que están por debajo de su límite. La experiencia con esos esquemas sugiere hasta ahora que el diseño inicial de las subastas de gobierno y el establecimiento subsecuente de precios de mercado de los permisos, pueden ser problemáticos. La incertidumbre del futuro precio permitido también implica mayores riesgos de inversión. La cobertura de esquemas negociados también es con frecuencia inadecuada, puesto que sólo es factible para involucrar a grandes emisores, omitiendo los hogares y las pequeñas empresas. El gobierno federal se ha comprometido a permitir la negociación como la base de su esquema basado en el mercado para el control de emisiones de gas con efecto invernadero (Mourougane, 2008).

Los impuestos sobre las emisiones de dióxido de carbono parecen ser una solución superior para la negociación de permisos en una variedad de formas, aunque la negociación futura de permisos puede tener otras ventajas (OCDE, 2008d). Los impuestos dan claras indicaciones de largo plazo del precio, en contraste con la volatilidad de precios de los esquemas de negociación de permisos, facilitando a las empresas planear a futuro la disminución de emisiones. Proporcionan a los gobiernos una fuente de ingreso que podría utilizarse para recortar los impuestos distorsionantes. También presentan menores oportunidades para el favoritismo político y la corrupción, y debido a que no descansan en derechos de propiedad privada, son más fáciles de ajustar cuando se requiere. De cualquier forma, los impuestos parecen ser necesarios para sectores excluidos del esquema de negociación de permisos. Los impuestos sobre la gasolina para el transporte debieran probar una mejor opción que los estándares de producto autorizado (Victor y Cullenward, 2007).

De hecho, la provincia de Columbia Británica puede haber enseñado la forma para ir hacia adelante al resto de Canadá en su presupuesto de 2008, que gravó impuestos sobre la emisión de gases con efecto invernadero proveniente de la combustión de gasolina

fósil, y legisló que este ingreso sobre emisión de dióxido de carbono se regresará a los contribuyentes a través de reducciones en otros impuestos. Algunos expertos consideran que la aplicación de ese plan en todo el país generaría ganancias de ingreso que podrían destinarse a recortes profundos de impuesto sobre la renta (Jackard, 2008). Sería importante, sin embargo, armonizar ese impuesto con otras políticas ambientales tanto a nivel federal como provincial, principalmente para evitar la multiplicación de la carga sobre las empresas. Los impuestos sobre el consumo de energía, ya vigentes en Canadá, podrían ampliarse para incluir otras fuentes de energía con objeto de comprender en su totalidad las emisiones, la tasa de impuesto que variara conforme el daño que causan al medio ambiente las diferentes fuentes de energía, y no permitir las exenciones a sectores o grupos particulares. Sin embargo, se garantiza una base de consumo que exenta las exportaciones y la imposición del contenido energético de las importaciones.¹

1. Esto fue recomendado por el Comité Técnico sobre Regulación Comercial de 1988. Ver Mintz (2007).

2.4 Competencia fiscal y fugas fiscales transfronterizas

Como país que forma parte del Grupo de los 7, Canadá no es una “pequeña” economía abierta, pero junto a su gigante vecino de Estados Unidos, con quien tiene amplio comercio, inversión y vínculos de producción, es muy vulnerable a movimientos relativos de las tasas fiscales en dos formas principales. *Primero*, tasas fiscales menores de Estados Unidos disminuiría la base gravable de Canadá en la medida en que empresas multinacionales se ajustaran para minimizar sus deudas fiscales. *Segundo*, si las tasas fiscales efectivas de Estados Unidos cayeran, y Canadá no respondiera, Estados Unidos se convertiría en un lugar más atractivo para muchas actividades económicas que pueden situarse en cualquiera de los dos países (McLure, 2005). El supuesto anterior refleja el hecho de que las rentas de derivadas de la ubicación específica (como el tamaño del mercado, los efectos de aglomeración y de asociación, la disponibilidad de infraestructura, la calidad de mano de obra, etc.) son un determinante importante y subyacente de los flujos de inversión extranjera directa y son supuestamente altos en Estados Unidos, lo que puede en principio establecer en forma correspondiente una tasa fiscal mayor. Del mismo modo, Canadá puede esperar la obtención de beneficios considerables tanto a partir de los recursos reales como de las entradas de utilidad declaradas en respuesta a reducciones competitivas de su tasa legal y efectiva.

2.5 La competencia fiscal en los flujos de inversión extranjera directa

Los inversionistas extranjeros tienen la posibilidad de responder a los incentivos fiscales, quizás aún más que los inversionistas locales, dado que esa inversión es por su naturaleza “libre”. Pero aquí la interacción de los códigos fiscales del país de origen y del país anfitrión, incluyendo las tasas fiscales relativas efectivas,¹⁷ el mantenimiento de acuerdos fiscales y de tratados fiscales, todo importa, como importan los impuestos de jurisdicciones alternas del país anfitrión. Aún si los costos laborales –y por consiguiente la función de la cuña fiscal** laboral– y los factores del entorno empresarial pueden ser determinantes importantes en las decisiones de ubicación de la inversión extranjera directa (Hajkova *et al.*, 2006), la magnitud de los recortes realizados y en prospectiva del impuesto de personas morales es tal que aún la respuesta marginal de inversionistas extranjeros podría implicar una entrada de capital a Canadá importante y altamente deseable –siempre y cuando el régimen de inversión extranjera directa permanezca abierto y que las autoridades no exageren los temores de un “ahuecamiento” de la empresa canadiense.

****Nota de Traducción:** La cuña fiscal mide la cantidad del impuesto sobre la renta de personas físicas, la contribución a la seguridad social de los empleados y patrones y los impuestos sobre nómina menos las prestaciones en efectivo como una proporción de los costos laborales, que se definen como los salarios más las contribuciones de seguridad social de los patrones y los impuestos sobre nómina.

2.6 Arbitraje fiscal internacional

El arbitraje fiscal –cuando un inversionista paga interés deducible de impuestos para financiar una inversión con preferencia fiscal– generalmente está soportado en la legislación fiscal, pero podría ir más allá de deducciones de intereses, para abarcar por ejemplo la manipulación agresiva de transferencia de precios y las estrategias de colocación de deuda para transferir utilidades a países de bajos impuestos e incurrir en deudas en países de altos impuestos como Canadá, donde el

17 De acuerdo con Devereux *et al.* (2002), la tasa promedio efectiva relativa (que, para inversión inframarginal, es cercana a la tasa fiscal autorizada) tiene la posibilidad de determinar la decisión de ubicación, mientras que la tasa marginal efectiva relativa importará para la decisión de aumentar las inversiones en un país, una vez estando ahí.

valor de sus deducciones sería más alto. La OCDE (2006b) notó que una parte importante de los aumentos de cotización asociados con fusiones y adquisiciones, surge de la posibilidad de obtener amplias deducciones fiscales para una alta proporción de la deuda utilizada para financiar estas adquisiciones. Los impuestos menores reducirán ampliamente la rentabilidad de ese arbitraje fiscal, aún cuanto esté en ventaja para Canadá y ayude a reducir las pérdidas de ingreso. Canadá ha puesto fin recientemente a ciertos tipos de arbitraje y también está incrementando los intercambios de información y otras formas de cooperación para desalentar la planeación fiscal internacional (Recuadro 3).

Recuadro 3. Medidas para manejar la planeación fiscal internacional abusiva

Las medidas fiscales internacionales del presupuesto federal 2007 establecen iniciativas importantes para hacer frente tanto a la planeación fiscal internacional agresiva de grupos multinacionales como a la utilización de leyes de confidencialidad de otras jurisdicciones que facilitan la evasión fiscal en Canadá, mismas que han generado fugas importantes en los ingresos fiscales del país. Entre las medidas se incluyen propuestas para responder a la utilización de grupos multinacionales de jurisdicciones de bajos impuestos y otras estructuras de evasión, como medios para obtener dos deducciones por el mismo gasto de financiamiento.

Con respecto al uso de jurisdicciones de confidencialidad, Canadá ha establecido que no concluirá nuevos tratados fiscales o actualizará ningún tratado fiscal existente, a menos que el país correspondiente acuerde acatar los más altos estándares internacionales de transparencia e intercambio de información para efectos fiscales, establecidos por la OCDE. Además, la jurisdicción que tenga un acuerdo de intercambio de información fiscal con Canadá se le otorgará el beneficio que hasta ahora ha sido reservado para los socios fiscales: el ingreso de la empresa activa ganado allí por las subsidiarias de las compañías canadienses será candidato del sistema de superávit exento de Canadá, para que los dividendos pagados a la matriz canadiense de los ingresos de la empresa no estén sujetos al impuesto en Canadá. El ingreso de la empresa activa ganado en una jurisdicción que no ha establecido un acuerdo de intercambio de información fiscal dentro de los cinco años a partir de que se iniciaron las negociaciones (y no tiene tratado fiscal con Canadá), por otra parte, será gravado a través de la compañía matriz canadiense cuando la subsidiaria lo reciba. Esta medida debiera proteger de inmediato la base fiscal canadiense, y extender el número de jurisdicciones en las que las empresas canadienses pueden ganar ingresos comerciales sin atraer el impuesto canadiense. El apoyo público de Canadá a los estándares de transparencia e intercambio de información de la OCDE en cuestiones fiscales debe aplaudirse a este respecto, puesto que muestra que pueden adecuarse en el contexto de un sistema fiscal internacional competitivo.

2.7 Reconsideración del impuesto sobre la renta de personas morales

La decisión de Canadá de obtener una fuerte ventaja fiscal con respecto a Estados Unidos y otros países del Grupo de los 7 tiene mucho sentido. En el límite, no obstante, esa estrategia podría llevar a las tasas fiscales de capital hacia cero, en el prototípico “desmantelamiento progresivo de los estándares reglamentarios”, particularmente en las pequeñas economías abiertas.¹⁸ Algunos expertos están prediciendo el final del impuesto sobre la renta de personas morales por esa razón,¹⁹ y otros apoyan su eliminación transfiriendo toda la imposición de la renta de capital a los individuos. Sin embargo, hay razones para mantener un impuesto sobre la renta de personas morales, principalmente por su utilidad como impuesto deducido del salario en el ingreso personal.²⁰ La imposición de rendimientos riesgosos de la iniciativa empresarial (con provisiones de pérdida fiscal que se aplica al ingreso imponible de ejercicios futuros o pasados) también puede percibirse por el gobierno como una forma de riesgo compartido (OCDE, 2006b).

No obstante, la estructura básica de imposición a personas morales puede requerir que se haga menos horizontal a consecuencias no intencionales. De hecho, la mayoría de la literatura fiscal se ha dirigido a este objetivo. Dada la alta movilidad y apertura del capital, la vieja idea de igual tratamiento de todo el ingreso sin importar que su origen ha dado lugar a uno de los tratamientos diferenciales de ingreso de capital y laboral, particularmente bajo un impuesto sobre el consumo que exenta del todo

18 *La teoría económica sugiere que la tasa óptima del impuesto sobre la renta del capital en la pequeña economía abierta es cero: la imposición en el origen del rendimiento de capital ganado distorsionará su ubicación. La inversión nacional que enfrenta una tasa de interés mundial, disminuye como respuesta al impuesto sobre el capital, la actividad comercial que genera rentas móviles se va, y la productividad laboral cae debido a menor intensidad de producción del capital. El impuesto recae totalmente en la fuerza laboral inmóvil, en virtud de que los precios de producción se fijan en los mercados mundiales de bienes. También existen incentivos para transferir las ganancias a otras jurisdicciones.*

19 *Uno de ellos es Roger Martin, Decano de la Escuela de Administración de Rotman de la Universidad de Toronto.*

20 *Con los mercados globales de capital, la propiedad de las grandes corporaciones está ampliamente diseminada en todo el mundo, y sería muy difícil localizar todos los inversionistas individuales para recaudar el impuesto sobre la renta del capital. Sin embargo, la recaudación de impuestos de estructuras corporativas globales y de operaciones financieras innovadoras tampoco puede ser fácil.*

el rendimiento “normal” del capital. La vieja distinción entre deuda y el valor de mercado de los títulos menos la deuda incurrida, que en forma creciente se obscurece por las innovaciones financieras puede requerir ser descartada del código fiscal, y que el impuesto sobre el consumo y sus variantes cumplan esto también.²¹

El anexo A1 analiza algunos sistemas fiscales alternativos teóricos de personas morales. Quizás los más prometedores son el impuesto sobre flujo de fondos basado en el destino o el impuesto sobre el doble ingreso, que grava la renta de capital en forma rigurosa sobre una base de consumo. En cualquiera de los casos, la deuda y los valores se gravarían en forma equivalente y las distorsiones transfronterizas serían menores que como son en la actualidad. Sin embargo, esa “reforma fundamental” del impuesto de las personas morales es un paso radical que Canadá y de hecho la mayoría de los otros países de la OCDE han estado, hasta ahora, renuentes para llevar a cabo.

III. CUESTIONES DE LA IMPOSICIÓN A PERSONAS FÍSICAS –EQUILIBRIO ENTRE EFICIENCIA Y EQUIDAD

Las tasas de participación de la fuerza laboral de Canadá son las cuartas más altas de la OCDE, pero las altas cuñas fiscales que desalientan el trabajo son una preocupación creciente a la luz de la escasez laboral en muchas regiones y de la perspectiva de envejecimiento. De hecho, la participación por grupos marginales es débil y la de los trabajadores más viejos sólo promedia. Los ahorros personales tienden a desalentarse por los impuestos sobre la renta, pero son críticos para el crecimiento sostenible y las finanzas públicas. Los beneficios netos para la educación también se reducen por la alta imposición marginal del ingreso futuro ganado. Las reformas fiscales con mejoramiento de eficiencia –para aumentar los ahorros, el trabajo y las inversiones de capital humano– con frecuencia reducen la progresividad fiscal, sin embargo. Los impuesto

²¹ *Algunos problemas son antiguos, pero exacerbados con las innovaciones financieras: la desgravación de la deuda financiera, la doble imposición de dividendos y la imposición a las ganancias de capital realizadas dan origen a distorsiones como el adelgazamiento de la capitalización (sobre apalancamiento y el riesgo consecuente de bancarrota), ganancias de capital encerrada, injusticia para los inversionistas y nuevas empresas, y distorsiones en la selección de la estructura legal de la empresa.*

basados en el consumo junto con el planteamiento de mejores objetivos de las desgravaciones fiscales para los necesitados (la progresividad concentrada en el extremo más bajo del espectro del ingreso) podría ayudar a resolver este dilema.

3.1 Distorsiones fiscales sobre la participación, el trabajo, el esfuerzo y el estudio

Los impuestos sobre los salarios incrementan la atracción por el ocio o la producción en el hogar con respecto al trabajo pagado, pero por otra parte requieren más trabajo con objeto de mantener el ingreso. La tasa fiscal promedio efectiva penetra en la decisión de la oferta laboral en el margen extensivo, es decir, la opción específica de participar y dónde (provincia o país). La tasa fiscal marginal efectiva determina la opción del trabajo en el margen intensivo: para el empleado individual, cuantas horas ofrecer; para la unidad familiar, si los asalariados secundarios debieran trabajar y si así fuera, si de tiempo completo o de jornada parcial; para la gente de bajos ingresos o discapacitada, si debe trabajar en vez de obtener ayuda; y para la gente que es candidata para el retiro, que tan pronto retirarse. La demanda de fuerza laboral se reduce por las contribuciones patronales de seguridad social, que deben pagarse adicionalmente a los salarios, pero el ajuste de mercado del salario puede caer, absorbiendo por tanto, al final, todo o parte de este costo si el poder de negociación de los trabajadores (y así la participación de la renta) y los sistemas públicos de beneficios son lo suficientemente débiles. Los impuestos de la empresa también tenderán a pasarse a los salarios más bajos y hacia la productividad, particularmente en una pequeña economía abierta, implicando un doble golpe para los sueldos de los trabajadores que se genera por la imposición.

La cuña fiscal captura los efectos de los diferentes impuestos al trabajo, principalmente seguridad social y cargos sobre nóminas, más el impuesto sobre la renta de personas físicas sobre el salario final del trabajador. En Canadá, la cuña marginal para el salario promedio está alrededor de en un rango que va del 40 al 60%, dependiendo del tipo de familia – más alto que en Estados Unidos pero más bajo por algunas condiciones familiares que en Europa (Gráfico 7).²² El trabajo empírico apunta hacia un fuerte

²² *La cuña marginal se ha seleccionado como base de comparación porque corresponde en forma más cercana a las opciones críticas que enfrentan grupos marginales de Canadá: los salario del trabajador secundario como suplemento del*

vínculo entre la cuña fiscal y los resultados en el mercado laboral: en promedio en la OCDE, cada 10 puntos porcentuales de cuña fiscal extra reduce el insumo laboral por hasta 3% (Nickell, 2004). Bassanini y Duval (2006) muestran que la elevación en la tasa de desempleo estructural de Canadá entre 1982 y 1993 reflejó en forma arrolladora una tendencia creciente de la cuña fiscal, en virtud de que las reglamentaciones del mercado de productos y del mercado laboral estaban siendo suavizadas al mismo tiempo. Pero una cuña fiscal decreciente desde mediados de los años noventa, contribuyó a producir el efecto opuesto: la tasa de desempleo estructural estimada ha decrecido en el mismo período en alrededor 1.75 puntos porcentuales, y las tasas reales de desempleo han caído gracias también a los efectos cíclicos (ver OCDE, 2008d).

La mayoría de las estimaciones muestran que por mucho la respuesta más elástica de la oferta laboral al salario después del impuesto es la de mujeres casadas, que proporcionan un segundo ingreso familiar pero también enfrentan costos de oportunidad agregados en términos de gastos de atención infantil y/o de adultos mayores. El sistema fiscal de Canadá parece hacer un buen papel al alentar la participación femenina, y de hecho, dado un crecimiento de la productividad pobre, el aumento de la participación femenina ha sido el pilar principal del crecimiento del ingreso real per cápita en la última década (ver OCDE, 2008d). Dos eventos parecen haber sido fundamentales a este respecto. A fines de los años ochenta, la exención federal conyugal se sustituyó por un crédito no reembolsable. Esto eliminó el “ensamblamiento” del sistema individualizado y, en respuesta, la participación femenina se elevó fuertemente por un tiempo.²³ En los años noventa, los recortes fiscales

salario del trabajador principal, la gente que se gradúa a partir de la obtención de prestaciones respecto del ingreso ganado, o jubilados que ponderan la imposición implícita de un año extra de trabajo adeudado respecto a beneficios de pensiones renunciados. Sin embargo, las cuñas fiscales promedio y marginal están altamente correlacionadas y tienden a mostrar los mismos patrones.

- 23 *La imposición conjunta tiene posibilidad de distorsionar la oferta laboral de las mujeres, debido a que somete el sueldo del trabajador a una tasa fiscal marginal más alta del asalariado primario. Canadá, como la mayoría de los países de la OCDE, ha tratado al individuo como la unidad de imposición desde 1998 (Estados Unidos mantiene la imposición familiar principalmente por razones de equidad horizontal). Pero la imposición conjunta puede imitarse con un impuesto individualizado mediante deducciones del cónyuge dependiente que, se retiran como un incremento del sueldo del cónyuge. Ver Crossley y Jeon (2007), que calcularon que las tasas fiscales marginales efectivas de un grupo de tratamiento de mujeres con bajo nivel*

y los incrementos en beneficios para familias de ingresos más bajos, en especial beneficios infantiles,²⁴ redujeron marcadamente la cuña fiscal para los trabajadores secundarios, y la participación femenina se disparó para casi competir con la de los nórdicos. La cuña fiscal del asalariado secundario permanece más alta que en Japón y la mayoría de los otros países de habla inglesa, pero es considerablemente más baja que en Europa continental. Sin embargo, el presupuesto federal de 2007 elevó la exención conyugal para el cónyuge que mantiene, y, aunque por una cantidad simbólica, este paso se arriesga una vez más, aumentando el ensamblaje del sistema.

3.1.1 *Las tasas fiscales marginales efectivas capturan desincentivos por los retiros de beneficios, además de los impuestos sobre el ingreso ganado*

Los desincentivos de trabajo particularmente fuertes afectan a la gente que es candidata para recibir asistencia social, misma que enfrenta tasas fiscales marginales efectivas extremadamente altas en virtud de que se retiran beneficios con el ingreso ganado o el derivado de pensiones. En Canadá, el crecimiento de apoyos para familias de ingresos probados hacia aquellas con bajos ingresos ha llevado a tasas fiscales marginales efectivas con crecimiento pronunciado: hasta 100% o aún más si los impuestos son gravados a niveles de ingreso que califican para prestaciones, como en algunas provincias. Aún sin prestaciones, los que buscan empleo por primera vez pueden ser subvaluados y negárseles así una oportunidad de desarrollar habilidades mediante cargos de entrada de seguridad social de alto nivel combinados con

de educación casadas con esposos de altos sueldos, cayeron en promedio en 1.7% como resultado de la reforma de 1998, y por consiguiente comprendiendo un incremento de 9 a 10 puntos porcentuales de su participación en la fuerza laboral. Tsounta (2006) muestra que la cuña fiscal del asalariado secundario cayó alrededor de 4 puntos porcentuales entre 1996 y 2003, lo que por consiguiente podría explicar por lo menos 30% del aumento de 5 puntos porcentuales de la participación femenina de Canadá en el mismo período.

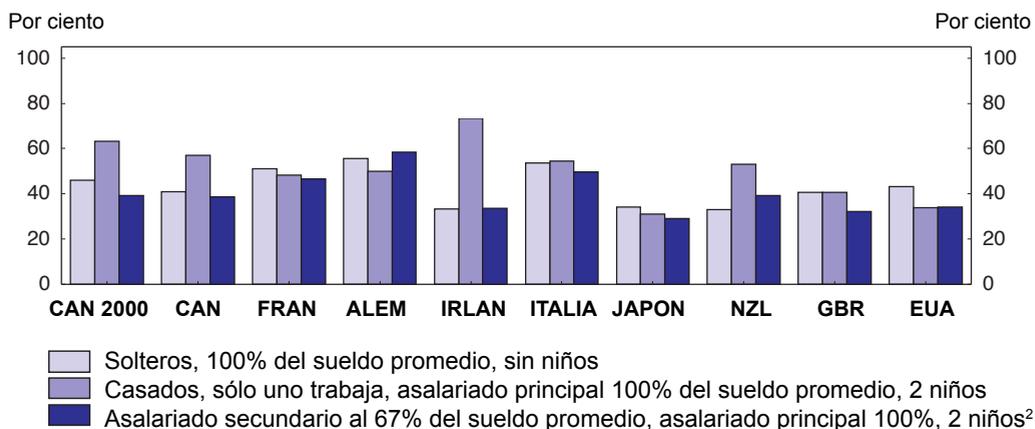
24 *Esto incluyó la introducción de el Beneficio Fiscal Infantil de Canadá y el Suplemento al Ingreso Ganado de 1992 y el Sistema de Beneficio Infantil Nacional, que amplía sobre el Beneficio Fiscal Infantil de 1997. Cuando el Beneficio Infantil mayor se integró al suplemento al ingreso ganado en 1997, el requisito de que los contribuyentes perciban ingreso para calificar para el suplemento de ingreso ganado desapareció. Ver Poschmann (2008).*

límites de salario mínimo. Rendimientos bajos o negativos para el trabajo pagado de grupos vulnerables –principalmente indígenas, discapacitados, desertores de preparatoria, inmigrantes nuevos, padres solos y hombres sin vínculos en edades de 45-64 años– puede mantenerlos en pobreza relativa de por vida, e impedir la realización de buenos e importantes ciclos para la economía como un todo (Instituto para la Competitividad y la Prosperidad, 2007).

Algunos países de la OCDE están tratando de “incluir” trabajadores marginales o los trabajadores que se emplean por primera vez, mediante la reducción de los cargos por seguridad social. Canadá ha introducido recientemente un crédito federal para el impuesto de los que tienen trabajo, el Beneficio para el Impuesto sobre la Renta del Trabajo (*WITB [por sus siglas en inglés]*) y otros créditos retornables, principalmente para el cuidado infantil, que vienen a la cabeza del crédito del Impuesto sobre bienes y servicios de 1991, el cual en teoría compensa una parte del impuesto sobre bienes y servicios pagado por familias de ingreso bajo y modesto. Esos créditos “no desaprovechables” se retiran en forma progresiva conforme aumenta el ingreso. El Crédito al Impuesto sobre la Renta Ganada, de Estados Unidos, la inspiración para el *WITB*, ha tenido éxito en mejorar la participación del mercado laboral de individuos de bajos ingresos al igual que en reducir la pobreza,²⁵ y es el esquema de asistencia federal más importante de Estados Unidos, aún cuando es costoso. En Canadá, las provincias tienen la principal competencia para los beneficios sociales. Los beneficios han tenido el efecto colateral de incrementar las tasas fiscales marginales efectivas, puesto que se retiran en forma progresiva con el incremento de ingreso ganado, minando los incentivos para el trabajo por arriba del rango de ingreso. Los costos del trabajo son aún subestimados por las tasas fiscales marginales efectivas medidas, puesto que éstas también implican la pérdida de prestaciones que no son en efectivo, como los servicios médicos y dentales sin costo.

25 *La evidencia empírica muestra que el Crédito al Impuesto sobre la Renta Ganada de Estados Unidos tiene efectos positivos en la participación del mercado laboral, en especial para padres solteros.*

Gráfico 7. **Cuñas Fiscales marginales sobre el trabajo** ¹
2007



1. Tasas fiscales marginales que cubren las contribuciones de seguridad social de los empleados y patrones y el impuesto sobre la renta de personas físicas con respecto a un cambio en los costos brutos laborales.

2. La cuña fiscal marginal sobre el asalariado secundario captura la participación de su sueldo que se dirige a pagar impuestos adicionales del hogar, calculados como $1 - (\text{incremento en el ingreso neto del hogar} / \text{incremento en el ingreso bruto del hogar})$, donde el caso base es el 100% del sueldo promedio de la pareja / de un asalariado, en cada caso con 2 niños.

Fuente: Base de datos de sueldos gravados, OCDE.

Las tasas fiscales marginales efectivas que enfrentan los canadienses de bajos ingresos varían significativamente entre las provincias y tipos de familia, dependiendo de sus respectivas estructuras de la imposición sobre la renta y de ayuda. En algunas jurisdicciones, las tasas fiscales marginales efectivas pueden alcanzar el 100% para familias en asistencia social, aunque el Beneficio para el Impuesto sobre la Renta del Trabajo compensa parcialmente eso, a partir de un ingreso de 3,000 dólares canadienses por año. Para Ontario, la provincia más grande, la tasa de reducción de asistencia social se ha reducido en años recientes al 50% y se ha eliminado la desatención respecto al salario inicial. ²⁶ Esto elimina

²⁶ Ontario también ha anunciado una reestructuración importante de su sistema de asistencia social para pagar el beneficio de los niños a través de un programa nuevo separado, El Beneficio para el Niño de Ontario (fundamentalmente, desvincular los beneficios del niño del estatus de trabajo de los padres para proteger mejor a los niños), para integrarse al Beneficio Fiscal para el Niño de Canadá. Este cambio que inicia en julio de 2008 y será totalmente implementado en 2011, tendrá un impacto considerable las tasas fiscales marginales efectivas de estas familias, compensando parcialmente el silencio que genera la tasa del 50% que se retira en forma progresiva.

los agudos picos de la tasa fiscal marginal efectiva de ingresos muy bajos observados en otra parte, pero empuja el problema a los ingresos modestos. Por lo tanto, las tasas fiscales marginales efectivas de Ontario alcanzan alrededor del 60 al 70% entre ingresos anuales de 10,000 y 40,000 dólares canadienses, en virtud de que algunos beneficios de renta probada federal y de las provincias se recuperan. Y entonces caen a un hoyo del 35% entre ingresos de 60,000 y 80,000 dólares canadienses antes de estabilizarse en el 46% en ingresos superiores, donde no están muy por encima de las tasas fiscales efectivas promedio (Gráfico 8). Las tasas fiscales marginales altas en niveles de ingreso medio (donde la densidad del contribuyente es también la más alta) continúan debilitando el esfuerzo de trabajo y/o induciendo las prácticas de planeación y evasión fiscal, particularmente el trabajador autónomo – de cualquier forma encogiendo la base gravable. Por otra parte, la respuesta de la oferta laborar a los picos de la tasa fiscal marginal efectiva pudieran disminuir cuando el ingreso aumenta, puesto que las perspectivas de movilidad hacia arriba del sueldo también se fortalecen.

Parece haber oportunidad para las ganancias de eficiencia mediante la reducción de las tasa del impuesto en todos los rangos del ingreso. La retirada progresiva de prestaciones en efectivo antes de que se alcancen niveles de ingreso medio también podría ayudar, y aún si eso empuja hacia arriba las tasas fiscales marginales efectivas en ingresos más bajos, esto podría mitigarse aplicando los ahorros resultantes a bajar las tasas del impuesto sobre la renta. La mejor armonización con los programas de beneficios en efectivo de las provincias podría reforzar más los incentivos de trabajo de los esquemas federales de crédito fiscal mediante la suavización de los picos de la tasa fiscal marginal efectiva.

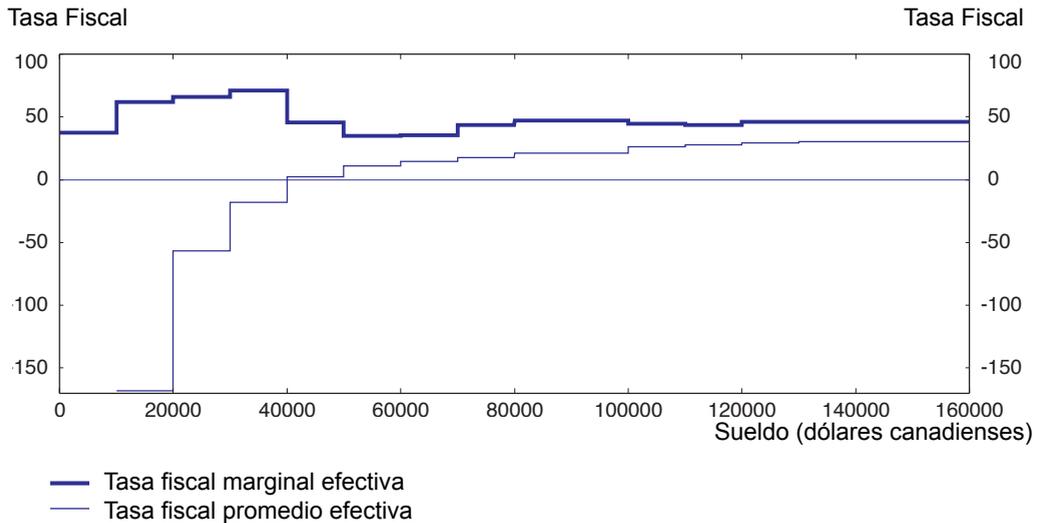
La escasez laboral aguda de áreas en crecimiento como Alberta, debiera provocar una creciente participación de grupos marginales aunque se saquen migrantes de otras partes de Canadá. Sin embargo, como se ve, las tasas fiscales marginales efectivas para los grupos marginales son demasiado altas. Las de trabajadores desempleados de las regiones más pobres, como las provincias del Atlántico, también pueden ser altas, refrenando sus incentivos para buscar trabajos, ya que los beneficios del Seguro del Empleo son perversamente más altos y duran más cuando el desempleo es más alto. Aún cuando la movilidad laboral ya es alta y la variación del factor en respuesta al aumento de precios de bienes

de consumo se ha ido en forma suave (ver OCDE, 2008d), podría ser mejor. *Yendo por el Crecimiento* (OCDE, 2008a) ha recomendado recortar los beneficios del Seguro del Empleo con objeto de mejorar la movilidad laboral, particularmente, dado que los beneficios de los que trabajan se proporcionan en la actualidad a través del sistema fiscal. Los objetivos de política Regional debieran alcanzarse a través de medios más transparentes y menos distorsionantes.

3.1.2 *Las altas tasas marginales pueden limitar la capacidad innovadora*

Las tasas fiscales marginales efectivas en ingresos más altos, que están correlacionadas con la progresividad del sistema fiscal, pueden distorsionar incentivos para invertir en educación. Esto debilita el impacto de subsidios públicos para la educación (Mintz, 2006). Contrariamente, las tasas fiscales efectivas promedio altas (con probabilidad de estar altamente correlacionadas con las tasas fiscales marginales efectivas) reducen el costo de oportunidad de estudiar, pero cuando se combinan con subsidios generosos para la educación, un efecto perverso podría ser la educación prolongada y el acortamiento de la vida laboral. Una investigación de la OCDE sugiere que el impacto de los impuestos sobre la educación terciaria puede ser medible, incluyendo para el caso de Canadá (Oliveira Martins *et al.*, 2007), así que la reducción de tasas fiscales marginales superiores podrían alentar las inversiones de capital humano. Puede ser igualmente deseable sustituir “el bienestar de la clase media” –créditos fiscales de tipo matrícula– por préstamos de ingreso contingente (ver OCDE, 2007).

Gráfico 8. Tasas Fiscales Marginal y Promedio Efectivas sobre sueldos
Pareja con un asalariado y dos hijos en Ontario, 2007



Fuente: Cálculos de Canadá en Finanzas

Pero también es importante la demanda suficiente para el conocimiento resultante adquirido, y del tipo adecuado. Puesto que las altas tasas marginales máximas reducen la compensación a los riesgos que toman los individuos, al reducirlas podrían incrementarse el espíritu empresarial y la actividad innovadora en la economía. Una cuña fiscal más baja, como se vio, debería ampliar la habilidad de Canadá para atraer flujos de inversión extranjera directa, y por lo tanto difusión de conocimiento internacional que enriquece el desarrollo del capital humano nacional. En conjunto con la reforma fiscal de personas morales, mayor apertura al capital extranjero también estimulará la competencia del mercado, proporcionando el estímulo para que las empresas innoven y, por tanto, demanden habilidades para la investigación y talento empresarial. Así, parece importante para reducir las tasas fiscales marginales máximas –todavía la segunda más alta del Grupo de los 7 (ver gráfico 2)– con objeto de elevar el crecimiento de la productividad de factor total.²⁷

²⁷ Además, los impuestos sobre el trabajo distorsionan el precio del capital respecto al trabajo, afectando la intensidad del capital y causando que el trabajo y el capital se combinen en formas que difieren de la tecnología más eficiente disponible, reduciendo, por tanto la eficiencia en la producción y la productividad multifactor

3.2 La reducción de los desincentivos fiscales para los ahorros

Las tasas netas de ahorro de los hogares han caído a puntos bajos históricos en Canadá. Esto refleja parcialmente el largo período de condiciones monetaria excepcionalmente fáciles, junto con el aumento de la riqueza de los hogares gracias a ganancias de capital. Sin embargo, los ahorros son críticos para el crecimiento sostenible de largo plazo, puesto que ayuda a financiar la inversión para la ampliación de la productividad, aún si Canadá ha tenido un superávit de ahorros nacionales por muchos años y la inversión nacional puede (hasta cierto punto) financiarse con ahorros externos. Igualmente importante, una fuerte tasa de ahorros personales respalda la sustentabilidad fiscal, porque los esquemas públicos de pensiones reformados dependen en forma creciente de las pensiones privadas para complementar los ingresos de retiro.

Como con un impuesto sobre el trabajo, un impuesto sobre los ahorros tiene un impacto dual: penaliza el consumo futuro con respecto al ahorro presente (una distorsión intertemporal) reduciendo el incentivo para ahorrar, pero también hace necesario ahorrar más con el fin de alcanzar un nivel de riqueza objetivo futuro. Las tasas fiscales marginales efectivas de 46% para los asalariados máximos y 60% o más para ingresos más bajos, más una tasa aún moderada de inflación elimina la recompensa para ahorrar y esta distorsión se incrementa en forma abrupta dado que el horizonte de inversión se alarga.²⁸ Con el fin de alentar más ahorros e inversión, por lo tanto, una cantidad grande de ahorros personales se ha protegido de impuestos.

3.2.1 Imposición reducida de la renta del accionista

La imposición reducida de la renta de capital del accionista se practica, como en muchos países de la OCDE, con el objeto de reducir la “doble

(OCDE, 2008c). Supuestamente un impuesto sobre la renta del capital demasiado bajo también crearía un sesgo hacia la producción de capital intensivo.

28 Mintz (2006) da el ejemplo de un bono de gobierno a 20 años que gana un rendimiento del 4%, con una tasa marginal de impuesto sobre la renta de 60% y una tasa de inflación de 2%, que combinados dan un rendimiento real después de impuestos de -0.4%. Para horizontes de 50 años, la literatura teórica ha encontrado que tasa de impuesto sobre el capital óptima es cero (Auerbach, 2006).

imposición” de la renta del capital corporativo. Es decir, las utilidades corporativas después de impuestos son ya sea: a) distribuidas como dividendos o b) reinvertidas como ganancias retenidas, lo que en consecuencia causa que los valores de las acciones se eleven – en cualquiera de los dos casos dando lugar a una mayor deuda fiscal a nivel del accionista. Así, en reconocimiento de los impuestos corporativos previos pagados sobre las utilidades, los dividendos en Canadá se benefician de un crédito fiscal correspondiente,²⁹ mientras que las ganancias de capital gozan de un medio de exclusión y son gravadas sólo bajo realización en vez de cuando son devengadas. Se otorga a granjeros, pescadores, y propietarios de pequeños negocios una exención de por vida que está limitada, sobre las ganancias de capital bajo el impuesto sobre la renta de personas físicas. Este fue repentinamente elevada en el presupuesto federal de 2007. El crédito fiscal a los dividendos y la tasa de exclusión de un medio sobre las ganancias de capital, en conjunto aseguran que el ingreso de la inversión en acciones desprotegida sea gravada a una tasa general que es comparable en forma aproximada con la de otras formas de ingreso, la cual al incrementar la neutralidad fiscal entre las inversiones en acciones y bonos reduce las distorsiones del mercado de capital. Tales desgravaciones en igual forma ayudan a “integrar” el impuesto sobre la renta de personas morales y de personas

29 *Los dividendos candidatos de las grandes corporaciones se benefician de un 30% de crédito fiscal de combinación federal-provincial después de incrementar el ingreso neto a su valor previo al impuesto por un factor del 45% (reflejando una tasa del impuesto sobre las personas morales combinada promedio de alrededor del 32%). Los dividendos ordinarios de las pequeñas corporaciones actualmente se benefician de un crédito fiscal del 21% después de incrementar el ingreso neto a su valor previo al impuesto por un factor del 25% (reflejando una tasa del impuesto sobre las personas morales subyacente del 20%). Otros países como Nueva Zelanda siguen un sistema total de imputación (más que hipotético) en el cual el impuesto sobre las personas morales real pagado que puede ser asignado al pago de dividendo se deduce de la deuda fiscal del accionista. Aún cuando más preciso, este enfoque también tiene la posibilidad de ser administrativamente gravoso.*

físicas,³⁰ aunque otras posibles no-neutralidades permanecen en los dos sistemas fiscales.³¹

3.2.2 *Tratamiento fiscal cercano al consumo de la vivienda*

La vivienda es con mucho la inversión principal que la mayoría de la gente hace. Un impuesto sobre la renta verdaderamente completo requiere que las personas paguen impuesto sobre el ingreso del alquiler imputado a la vivienda ocupada por el propietario, en tanto se deduzcan sus intereses hipotecarios y los costos de depreciación y mantenimiento. Canadá ni grava el ingreso imputado ni permite que el interés hipotecario y otros gastos sean deducidos –en otras palabras, un tratamiento consistente ampliamente con el consumo, aunque se exentan las ganancias de capital ante la venta. El ingreso por alquiler explícito del bien inmueble rentado se grava en base al ingreso, es decir, permitiendo la depreciación y otros gastos incluyendo los pagos de interés hipotecario, en tanto que las ganancias de capital son gravadas con una exclusión de un medio como las acciones. El impuesto sobre la propiedad debe pagarse en los niveles local y provincial, y pudiera ser visto no sólo como un impuesto sobre la riqueza, sino como una especie de derecho del usuario por servicios públicos y comodidades locales, que mantienen el valor de la propiedad y contribuyen al goce de los servicios de vivienda. Sin embargo, el impuesto a la propiedad residencial puede ser puesto demasiado bajo para este propósito (ver más abajo).

30 *El caso para la imputación o imposición reducida puede debilitarse por el hecho de que los efectos de la doble imposición de dividendos están totalmente capitalizados en los precios de las acciones; por lo tanto la integración sólo generaría ganancias inesperadas a los accionistas (ricos) sin bajar el costo del capital corporativo (Zee, 2005). La imputación también discrimina a los accionistas extranjeros, por lo que algunos países europeos (después de la resolución de una corte europea) han optado por abandonarla y en su lugar, han optado por bajar sus tasas de impuesto sobre la renta de personas morales.*

31 *Sin embargo, puede ser que esas distorsiones no sean grandes. El sistema fiscal de Canadá trata el ingreso ganado de la empresa y distribuido a través de una corporación, así como el ganado directamente por un individuo, de una manera neutral equitativa. Aún si las corporaciones se benefician del diferimiento fiscal sobre sus ganancias retenidas, es solamente uno entre muchos factores que los empresarios toman en cuenta cuando seleccionan una estructura adecuada de la empresa. Además, el ingreso pasivo o de inversión de una corporación privada de control canadiense, ya sea que se distribuya o no, se grava al 28% en el nivel federal, comparable con las tasas marginales federales máximas del impuesto sobre la renta de personas físicas del 26 y 29%.*

Puesto que un impuesto sobre el consumo exenta el rendimiento normal de la inversión, en tanto que un impuesto sobre la renta no (Auerbach 2006), la propiedad de la casa habitación goza de una ventaja fiscal respecto del arrendamiento y otras inversiones no protegidas, incrementadas además por la exoneración de las ganancias de capital, las que, como renta económica, debieran ser gravadas bajo cualquiera de las dos bases. No hay certeza de qué tan grande es la ventaja final, puesto que el rendimiento normal (aproximadamente la tasa de interés libre de riesgo) es en sí mismo no muy grande, pero la renta imputada es más que eso. Lo que es claro, sin embargo, es que el tratamiento de Canadá evita las grandes distorsiones que se encuentran en muchos otros países de la OCDE, principalmente la exención de pagos de interés hipotecario en tanto que no grava las rentas implícitas al propietario que ocupa la vivienda (además exonera las ganancias del capital ante la venta, con frecuencia en forma condicional a la compra de una nueva casa). Además el tratamiento cercano al consumo, de la vivienda, al igual que de la mayoría de otros tipos de ahorro (abajo) hace a Canadá verse listo para migrar hacia el tratamiento fiscal del consumo para *todos* los ahorros.

3.2.3 *Tratamiento fiscal de consumo para planes de ahorros de pensiones calificados*

Los inversionistas pueden proteger de impuestos el ingreso de la inversión invirtiendo hasta cierto límite en planes de pensiones registrados o en planes registrados de ahorros para el retiro. La mayoría de formas de activos financieros pueden mantenerse en estas cuentas, y todos los ingresos y las pérdidas son tratados igualmente. El tratamiento fiscal es “EET” [*Exento, exento, gravable. Nota de traducción*] es decir, la contribución inicial y los rendimientos no son gravables durante la vida de trabajo del que ahorra, pero los retiros son gravados al retirarse. El resultado es de nueva cuenta un tratamiento fiscal basado en el consumo. Es decir, puesto que el desembolso de inversión inicial es totalmente gastado (esto es, el rendimiento normal está exento), el ingreso es gravado sólo hasta que es consumido. Desde la perspectiva del gobierno, los ingresos se necesitarán más cuando la población esté envejeciendo que ahora (cuando puedan ser dados como recortes fiscales, en vez de como ahorros para necesidades futuras de envejecimiento). Sin embargo, estos medios de ahorro preferidos tenderán a desplazar a aquellos instrumentos

financieros no calificados que ofrecen rendimientos después de impuestos escasos o negativos de riesgo ajustado.

Muchas personas mayores de bajos ingresos sufren en forma extraordinaria altas tasas fiscales marginales efectivas sobre sus rendimientos de pensiones, alrededor del 70% para personas mayores individuales con ingresos anuales de alrededor de 17,000-21,000 dólares canadienses, debido a la recuperación de beneficios de edad avanzada, principalmente el Suplemento de Ingreso Garantizado (Mintz, 2006). Este impuesto efectivo puede exceder mucho los ahorros fiscales logrados al hacer contribuciones a los planes mientras se está trabajando. Por lo tanto, hay muy poco incentivo para que la gente de bajo ingreso contribuya a los ahorros de pensiones como hasta aquí se construyó. El presupuesto federal de 2008 propone una nueva cuenta de ahorros libre de impuestos, un plan de ahorros “prepagados” (o “*TEE*”) en el que las contribuciones son a partir del ingreso después de impuestos, pero el ingreso de la inversión, incluyendo las ganancias de capital, y todos los retiros son libres de impuestos. Esto parece ser un traje hecho a la medida para esos casos en que el ingreso y por consiguiente la tasa fiscal marginal son más bajos mientras que se está trabajando que cuando se retira. Permitir retiros libres de penalizaciones antes del retiro en igual forma es adecuado para el ahorrador más pobre. El presupuesto también estableció que el ingreso y los retiros de cuentas de ahorro libres de impuesto no afectarán la elegibilidad para beneficios y créditos federales de ingreso probado, siempre y cuando se garantice que los retiros serán inmunes a medios que prueben para los Suplementos de Ingreso Garantizados, una condición crítica para el éxito de la reforma (Poschmann y Robson, 2004). El límite modesto de contribuciones anuales (5,000 vs. hasta 20,000 dólares canadienses para planes *EET*) probablemente se mantenga, dirigiendo el plan hacia pequeños ahorradores, dado que las exenciones ilimitadas para las ganancias de capital y otros rendimientos “supranormales” podrían ser regresivas y costosas para el presupuesto.

Las exenciones fiscales para ahorros de pensiones absorben la mayor parte de los gastos fiscales federales, y son (junto con las desgravaciones de las ganancias de capital y los créditos para investigación y desarrollo) las de entre más rápido crecimiento, lo que refleja un ingreso por inversión de crecimiento repentino (Cuadro 7). Es importante preguntarse si todo este gasto fiscal aumenta los ahorros nacionales, como contraparte de

que meramente desplace formas no protegidas. La evidencia de otros países sugiere que las deducciones a los ahorros de pensiones no crean la mayor parte de ahorros netos nuevos (OCDE, 2006a). Pero en Canadá, con alrededor de un 90% esperado de individuos que mantendrá todos sus activos financieros en medios protegidos mientras las cuentas de ahorro libres de impuestos vencen en el tiempo, este desplazamiento de ahorros no protegidos debiera ser reducido en forma progresiva. Esto sugiere que la imposición limitada de los ahorros debiera ayudar a estimular los ahorros netos. La reducción fiscal adicional sobre los ahorros continuaría mejorando la neutralidad y eficiencia del sistema fiscal canadiense.

3.3 El cambio hacia un impuesto sobre el consumo

Es verdad que el tratamiento favorable para algunos tipos de renta de capital reduce la imposición efectiva de ingreso de capital. Pero lo hace en forma muy diferente a lo que por ejemplo haría la reducción de impuesto sobre la renta y la sustitución de los ingresos perdidos con un impuesto sobre el consumo (Auerbach, 2006): *primero*, el tratamiento diferencial de activos distorsiona la distribución del capital, y *segundo* (aunque afortunadamente menos así en Canadá), el tratamiento diferencial de activos y pasivos y en especial la deducibilidad total del interés, combinados con la imposición reducida de la renta de capital alienta el endeudamiento para invertir en activos favorecidos fiscalmente, en vez de ahorrar. En vez de intentar arreglar una distorsión fiscal con la imposición de otro, el problema debiera corregirse en su origen, es decir, tasas fiscales marginales efectivas demasiado altas.

Cuadro 7. Los mayores gastos fiscales

Los diez gastos más altos de 2007	Miles de Millones de dólares canadienses	Cambios porcentuales
		2002-09
Planes de Pensiones Registrados: Gasto fiscal neto	17.0	339
Planes Registrados de Ahorros para el Retiro: Gasto fiscal neto	11.2	152
Inclusión parcial de las ganancias de capital para el impuesto sobre la renta de personas morales	5.1	113
Inclusión parcial de ganancias de capital para el impuesto sobre la renta de personas físicas	5.1	217
Créditos fiscales para Investigación Científica y Desarrollo Experimental	4.3	122
No imposición a las ganancias de capital de residencias principales: tasa de inclusión parcial	4.2	211
Tasa fiscal baja para pequeñas empresas	4.1	16
Tasa cero para comestibles básicos	3.7	-1
Crédito de la relación Impuesto sobre bienes y servicios / Impuesto sobre las ventas armonizado	3.6	21
Crédito sobre donaciones de caridad	2.5	67

Fuente: *Canadá en Finanzas, Evaluaciones y Gastos Fiscales, 2007.*

Así, el cambio hacia un impuesto sobre el consumo (de tratamiento *EET*) debiera acelerarse en Canadá, mismo que se construye con base en el considerable progreso alcanzado en años recientes en esta dirección. Esto implicaría extender el actual tratamiento fiscal *EET* para los ahorros de pensiones hacia otras formas de ahorro y eliminar todos los topes límites de contribución. Se podría hacer una excepción para las nuevas Cuentas de Ahorro libres de Impuestos, que deberían permanecer sobre una base *TEE* para evitar la recuperación de ahorros por parte de individuos de ingresos bajos y modestos. Las tasas fiscales marginales efectivas se igualarían en las inversiones que compitieran y se mejoraría la asignación del capital, con un reflujo potencial de los ahorros no protegidos en jurisdicciones extranjeras de bajos impuestos. También habría una mejor distribución de ingresos entre las necesidades de consumo actuales y futuras, particularmente para grandes ahorradores para quienes los límites de contribución actúan como restricciones obligatorias. Hacer los ahorros privados de pensiones obligatorios (como en Australia), o aún más

considerar opciones como contribuciones por inscripción automática o contribuciones para igualación, podrían entonces abordar la preocupación de externalidad, de que debido a miopía o a restricciones de efectivo la gente no ahorra lo suficiente para su vejez.

Hay varias formas de implementar un impuesto dirigido al consumo, y un “impuesto sobre el gasto” parece el menos regresivo (Recuadro 4). La mayoría de los países se han estado moviendo en esa dirección *vía* medios de ahorro de preferencia fiscal. Pero esto implica un tratamiento desigual de los medios de ahorro, lo que crea distorsiones. En Canadá, dado que una gran proporción de ahorradores (dos tercios) ya tienen todos sus ahorros en medios de preferencia fiscal, y la vivienda se grava sobre una base cuasi-consumo, incrementar más el tratamiento fiscal de consumo para todos los ahorros puede no costar demasiado pero podría estimular el ahorro y reducir las distorsiones fiscales hacia la asignación de capital. También puede ser importante que se sigan reformas coherentes por el lado del impuesto de personas morales (Anexo A1), con el fin de asegurar las ventajas significativas de la imposición basada en el consumo, al proporcionar un tratamiento uniforme para todas las decisiones de ahorro e inversión bajo un sistema fiscal simplificado.

Recuadro 4. El consumo como objetivo en la imposición

Prácticamente todos los países de la OCDE están migrando en la dirección del impuesto sobre el consumo dado que en forma creciente gravan las ganancias del capital a una tasa más baja y más plana que el ingreso laboral. De acuerdo con Zee (2005), hay diferentes formas de dirigir el objetivo hacia el consumo bajo un impuesto “sobre la renta” de personas físicas. Debido a que gravar el ingreso laboral es equivalente a gravar el consumo en el ciclo de vida de un contribuyente, este resultado se puede lograr a través de dos reformas alternativas pero equivalentes hacia un Impuesto sobre la renta de personas físicas convencional: *i*) mover la base del impuesto sobre la renta de personas físicas hacia el sueldo (impuesto sobre sueldos) y *ii*) permitir una deducción para los ahorros (impuesto sobre el gasto).

El bien conocido “impuesto plano” (por ej. el impuesto de *Rabushka-Hall*) y el “impuesto de Estados Unidos” (deducción ilimitada de los ahorros) corresponden en forma respectiva a las nociones de impuestos sobre sueldos y sobre el gasto, pero difieren en cuanto al tratamiento correspondiente del impuesto de personas morales. El impuesto plano sustituye al impuesto sobre la renta convencional de personas físicas / morales con la combinación impuesto sobre los sueldos de los individuos / impuesto sobre flujos de efectivo de personas

morales (gasto inmediato del capital nuevo sin deducción por intereses de la deuda). El impuesto de Estados Unidos sustituye al impuesto sobre la renta convencional de personas físicas / morales con el impuesto individual sobre las ventas / impuesto de personas morales sobre el valor agregado basado en el consumo. El impuesto sobre la renta dual exenta el rendimiento “normal” del capital pero se mantiene en forma progresiva en el impuesto sobre la renta laboral. Norway ha revisado su impuesto sobre la renta dual con el fin de contrarrestar la tendencia para las empresas pequeñas o privadas de clasificar el ingreso laboral como ingreso de capital.

Auerbach (2006) ha señalado que los impactos distributivos de los enfoques alternativos de dirigir el objetivo sobre el consumo pueden diferir en forma significativa. Principalmente, el cambio hacia un impuesto sobre sueldos el altamente regresivo, en tanto que los impactos transitorios en el precio de los activos o la doble imposición implícita de la riqueza vieja bajo un esquema de exención total de los ahorros, son un medio importante por el cual hay ganancias de eficiencia y se restablece la progresividad. Y, como se notó más arriba, las ganancias de capital y otras formas de renta económica continúan siendo gravadas bajo un impuesto sobre el consumo, sustentando aún más la justicia. Así, establecer el objetivo hacia el consumo puede no ser tan regresivo como con frecuencia se teme por los poseedores de capital “viejo”(en vez de abogar por el pobre), siempre y cuando haya una importante resistencia política y exigencia de compensación por los “costos de transición”.

En algunos casos, sin embargo, los movimientos *ad hoc* hacia el impuesto sobre el consumo pueden ser peores que reformar el impuesto sobre la renta original. En particular, permitir descuentos acelerados del costo del capital corporativo y desgravar la imposición de la renta de capital a nivel individual sin proporcionar tratamiento basado en el consumo de los gastos de interés, sacrifica los ingresos y no se ganan las ventajas de eficiencia o de simplicidad de un impuesto sobre el consumo. Un impuesto híbrido de este tipo también termina exentando de la imposición las rentas económicas, que aún el impuesto sobre el consumo ligeramente regresivo no lo hace. De acuerdo con Zodrow (2005), refiriéndose en este caso a la experiencia de Estados Unidos, “las reformas graduales que en forma apresurada reúne varios elementos de una reforma fiscal sobre el consumo, pero no incluyen todas sus características, pueden ser altamente indeseables”.

Algunos países pequeños y abiertos de la OCDE, como Bélgica y los escandinavos, han implementado, respectivamente, un impuesto de personas morales basado en el consumo y el impuesto dual sobre la renta. Los llamados impuestos planos han sido adoptados por algunos países en transición como Estonia, Rusia y Eslovaquia, los cuales han incrementado supuestamente el cumplimiento tributario a través de tasas fiscales más bajas y un código fiscal simplificado. Canadá ya ha recorrido un largo camino hacia el tratamiento fiscal del consumo con su alta participación de cobertura a través de vehículos de preferencia fiscal. Además, el interés hipotecario, generalmente un bloque político de tropiezos para la adopción de un impuesto sobre el consumo, no es deducible en Canadá, ni es el interés sobre las deudas provinciales y locales.

3.4 Consideraciones de equidad

Las cuestiones relacionadas con la distribución parecen ser el talón de Aquiles de una reforma fiscal. El programa de recorte fiscal se desarrolló en Canadá como consecuencia de que la distribución del ingreso anterior al impuesto se había ampliado, debido al rápido crecimiento del ingreso en la parte superior, contra un estancamiento de 30 años de los salarios reales para el 80% de la parte inferior.³² *A priori*, mientras más gente es empujada hacia niveles más altos de imposición (ajustados por la inflación), la progresividad debería elevarse debido a efectos relacionados con la estructura. Sin embargo, las tasas marginales máximas decrecientes, el incremento de los niveles críticos para grupos impositivos más altos y los grandes grupos impositivos del impuesto sobre la renta de capital significaron que la mayor parte de las ganancias de la reforma se hayan ido hacia los asalariados de niveles máximos,³³ en virtud de que impuestos sobre nómina más altos compensan las ganancias del impuesto sobre la renta para el punto medio, y el sistema fiscal como un todo se ha vuelto menos progresivo, particularmente desde el año 2000.³⁴ Los estudios muestran que los recortes al impuesto sobre la renta de las provincias son los responsables que están atrás de la progresividad fiscal erosiva de Canadá (Lee, 2007), aún cuando la distribución es la preocupación de los gobiernos provinciales y federal, a través de cualquiera de los dos sistemas fiscales o el provisionamiento de bienes y servicios públicos.

32 *Con frecuencia la iniquidad surge durante períodos de cambio estructural como el presente, puesto que el progreso tecnológico y la globalización otorgan una recompensa alta a las habilidades. Sin embargo, esto no necesariamente implica más pobreza, como lo prueba la experiencia de Canadá.*

33 *Los individuos también reciben deducciones fiscales por invertir en acciones fiscalmente transparentes, utilizadas por corporaciones para financiar la explotación mineral (p. ej. el crédito del 15% de exploración mineral, renovado en los presupuestos de 2007 y 2008).*

34 *De acuerdo con cálculos de la incidencia fiscal hechos por Lee (2007), la parte superior del 1% de la población pagó una tasa fiscal total de alrededor de 5 puntos porcentuales menos en 2005 que en 2000, y ésta fue entonces de hecho ligeramente más baja que la pagada por el 10% más pobre, que vio elevar su tasa fiscal promedio en 5 puntos porcentuales de 1995 a 2005. De acuerdo con la OCDE (2008c), Canadá está entre una minoría significativa de países de la OCDE, donde la reforma fiscal, combinada con la draga fiscal [proceso mediante el cual durante la inflación los ingresos crecientes jalan a la gente a grupos fiscales más altos, por lo que su ingreso real puede caer] principalmente a través de 2006 benefició a los individuos de altos ingresos.*

El dilema clásico es que la mayoría de estas reformas de eficiencia mejorada también son de ampliación distributiva. Los críticos notan que la mayor iniquidad del ingreso puede tener *per se* costos de eficiencia. Por ejemplo, puede estar un factor detrás de la deuda creciente de consumidor y hacer que los ahorros netos personales caigan en picada, puesto que grupos de más bajo ingreso y de ingreso medio intentan emular el consumo de los más afluentes. Más radicalmente, se dice que mina la democracia (Jacson, 2007). Con frecuencia se afirma que el gasto social para el pobre, al igual que el que se destina para la infraestructura que beneficia a todos los canadienses, se ha recortado con el fin de dejar espacio para los recortes fiscales que ponen efectivo en los bolsillos de los ya acaudalados. De hecho los casos de los países nórdicos van a mostrar que un alto nivel de eficiencia económica y fuerte imposición no son necesariamente mutuamente excluyentes.

Como se ve (Cuadro 1) ha habido un desplazamiento en la mezcla fiscal del impuesto sobre la renta de personas físicas hacia el impuesto sobre la renta de personas morales. Viendo en cada incidencia estimada del impuesto por decil de ingreso, el impuesto sobre la renta de personas morales se torna muy progresivo en la parte más alta como puede esperarse, mientras que el impuesto sobre la renta de personas físicas se torna simultáneamente regresivo, debido a sus generosas desgravaciones de la renta de capital; a la inversa, a ingresos más bajos, el impuesto sobre la renta de personas morales es mayormente regresivo en tanto que el impuesto sobre la renta de personas físicas es considerablemente progresivo (Gráfico 9). Por lo tanto, cualquier desplazamiento del impuesto sobre la renta de personas físicas al correspondiente impuesto sobre personas morales pudiera ser, tomando todo en consideración, regresivo. El impuesto más regresivo, sin embargo, es el que se aplica a bienes de consumo (bienes y servicios), el cual implica una tasa fiscal promedio efectiva del 15 al 17% sobre los más pobres pero menos del 6% sobre los más ricos. Esto parece ir en contra de aún más desplazamientos de mejoras de eficiencia en la mezcla fiscal hacia el consumo, como se discutió anteriormente.

Estos argumentos necesitan tomarse seriamente pero también matizarse. Mucha de la regresividad de los impuestos al consumo refleja impuestos sobre el consumo de alcohol y tabaco, combinado con el hecho de que las provincias con impuestos sobre las ventas no gravan la mayoría de los

servicios. Por lo tanto, un incremento en el IVA tendría efectos regresivos más pequeños. La migración hacia el impuesto sobre el consumo también puede tener consecuencias distributivas menos adversas de lo que es inmediatamente evidente. Ante la presencia de una suavización del consumo, una base gravable sobre el consumo siempre parecerá menos progresivo cuando se evalúa anualmente que si se hace por toda la vida. De hecho, su propósito es eliminar la distorsión intertemporal del consumo del impuesto sobre la renta. Por consiguiente, la base de por vida sobre el consumo es la relevante y es igual a la base de por vida del ingreso, aparte de los legados, que también pueden ser gravados. Canadá también grava las ganancias de capital “estimadas” a la muerte, que es como un impuesto sobre herencias.

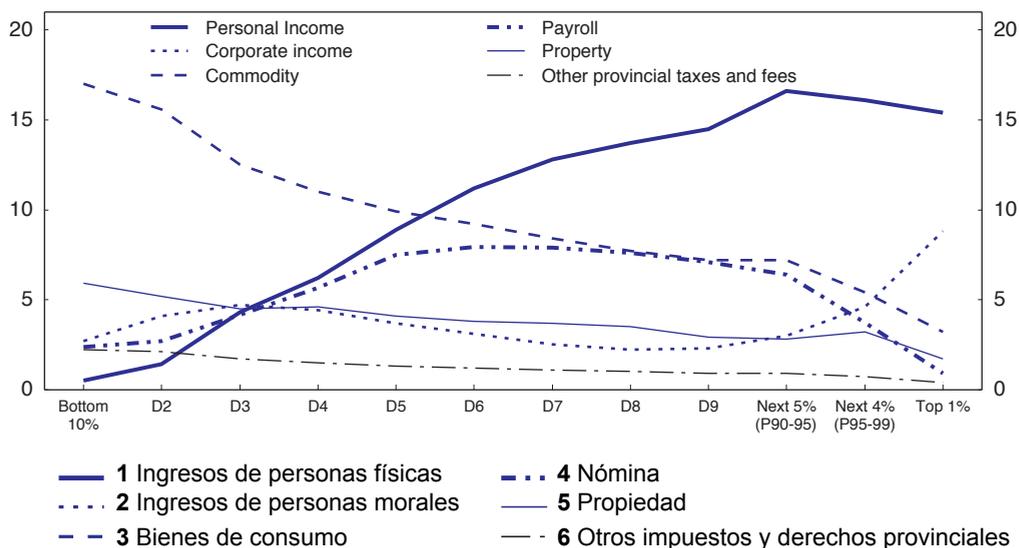
Además, aún un impuesto plano puede hacerse progresivo ajustando la exclusión básica (Zee, 2005). La regresividad podría impedirse mediante el uso de créditos fiscales contra pasivos en vez de deducciones de ingreso, puesto que el valor de éstas se incrementa con la tasa fiscal marginal del contribuyente, mientras que los anteriores permanecen constantes. Los créditos también podrían hacerse dependientes de ingreso y no desaprovechables (generando un impuesto sobre la renta negativo). Como se apuntó, Canadá ha estado siguiendo ese enfoque. El crédito del impuesto federal sobre bienes y servicios, dependiente del ingreso y reembolsable en el impuesto sobre la renta de personas físicas corrige parcialmente la regresividad del impuesto sobre bienes y servicios.³⁵ Los beneficios fiscales por un nuevo hijo y los de quienes están trabajando han ayudado a generar una medida simple y estándar de la progresividad del impuesto sobre la renta de personas físicas hacia lo más alto, en un grupo de países de la OCDE que se comparan para 2007,³⁶ a pesar de inducir también altas tasas fiscales marginales efectivas

35 *El crédito del impuesto sobre bienes y servicios no se obtiene de la curva del impuesto de bienes de consumo en el Gráfico 9, puesto que como un gasto fiscal se trata metodológicamente como una transferencia de ingreso. El crédito del Beneficio para el Impuesto sobre la Renta del Trabajo (WITB) no se incluye porque los cálculos de Lee (2007) que originan el gráfico son para 2005, en tanto que el crédito estuvo disponible sólo en 2007.*

36 *En 2007, la relación de la cuña fiscal promedio para una pareja de dos asalariados y dos hijos, que ganaba 167% del sueldo promedio respecto a uno que ganaba sólo 67% fue 1.8 en Canadá. Ésta se compara con 1.6 de Estados Unidos (y de Canadá en 2000), 1.4 de Alemania, 1.3 de Francia, 1.2 de Dinamarca y 1.1 de Suecia. También debiera apuntarse que la misma relación para padres solteros es*

debido al beneficio retirado en forma progresiva. Canadá también sigue gozando de una mucho mejor movilidad del ingreso intergeneracional que por ejemplo Estados Unidos o Francia.³⁷

Gráfico 9. Progresividad fiscal
Tasas fiscales combinadas federal y provinciales por tipo
2005



Fuente: M. Lee (2007), "Disminución de la justicia fiscal", Centro Canadiense para Alternativas de Política, Noviembre

Pero más podría hacerse para satisfacer el dilema de la equidad y la eficiencia. La tasa cero del impuesto sobre bienes y servicios para comestibles básicos, que beneficia tanto al rico como al pobre, debiera eliminarse y sustituirse por una ampliación del crédito del impuesto sobre bienes y servicios (el cual se duplicaría; ver Cuadro 7), mejorando tanto la eficiencia como la equidad. Los programas de beneficios federales y

fuertemente negativa en Canadá y Estados Unidos, en tanto que dijéramos cercana a aquéllas de familias de dos padres en otros países (cálculos basados la OCDE, Salarios Gravados).

37 En Canadá, sólo 20% del beneficio de los sueldos de los padres se pasa a los hijos, una tasa similar a la encontrada en los países escandinavos. En Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, por otra parte, del 40 al 50% del beneficio se pasa. Ver el Instituto para la Competitividad y la Prosperidad (2007).

provinciales podrían ser mejor coordinados para aplanar los picos de la tasa fiscal marginal efectiva cuando se gana el ingreso y se retiran los beneficios. Pero permanece el caso en que el impuesto sobre la renta de personas físicas en la parte más alta se vuelve perversamente regresivo. La eliminación de preferencias fiscales especiales sobre ciertos medios de ahorro y formas de renta de capital mientras que reducen las tasas fiscales, en general, como se soportó anteriormente, habría compensado ampliamente los impactos de eficiencia y causado que la curva de incidencia fiscal tuviera mayor pendiente al desplazarse hacia abajo, reduciendo así la carga para la clase media.³⁸

IV. CUESTIONES DE IMPUESTOS EN EL FEDERALISMO FISCAL

Una distribución muy desigual de la riqueza de recursos naturales, los altos precios del petróleo y las fuertes preferencias fiscales para el sector de recursos están tensando el sistema nacional de compensación de ingresos y distorsionando la competencia fiscal provincial. La redistribución federal asume así un papel crucial. El logro de la armonización del IVA es de alta prioridad para las relaciones entre el gobierno federal y los gobiernos de las provincias, no sólo como una fuente importante de ganancias de eficiencia, sino también como una base de ingresos segura y comparativamente bien distribuida para las provincias. Los impuestos municipales sobre la propiedad al igual que los derechos de usuario proporcionan el campo para ganancias de eficiencia y pueden ayudar a asegurar finanzas locales sustentables.

4.1 Desequilibrio fiscal horizontal: el impacto de recursos naturales

Canadá enfrenta el reto del impacto de recursos naturales que tiene efectos altamente asimétricos en la federación, en especial la alta concentración de petróleo y gas en Alberta y el desplazamiento de costos colaterales a otras regiones *vía* una reacción en cadena de la tasa de intercambio (ver OCDE, 2008d).³⁹ La Constitución de Canadá requiere

³⁸ De acuerdo con Auerbach (2006), la imposición de la renta de capital puede permitir al gobierno mayor alcance para la redistribución, porque la menor renta del capital incrementa el costo de no trabajar de los individuos con altas capacidades.

³⁹ También podría haber efectos indirectos del medio ambiente altamente adversos hacia otras regiones, en la forma de uso de aguas duras, por parte de la industria petrolífera y sus emisiones de gas con efecto invernadero (ver Mouragane, 2008).

que niveles comparables de servicios sean proporcionados a niveles razonablemente comparables de imposición en las diferentes provincias. El sistema federal de compensación se estableció para implementar esta previsión y se modificó en 2006 para abordar el tema de los recursos. Básicamente, corrige déficits de capacidad fiscal de las provincias que están por debajo de la base gravable nacional estándar. Sin embargo, el reciente impacto de recursos está teniendo efectos profundos en las capacidades relativas de obtención de ingresos de diferentes provincias, tensando las posibilidades del sistema de compensación: la capacidad de obtención de impuestos de Alberta incrementa el promedio al que debe elevarse el de todas las provincias que “no lo han hecho”, aún cuando sólo se cuenta el 50% de los ingresos por recursos de Alberta, y puesto que el sistema no es simétrico, no se requiere que las provincias ricas contribuyan en forma directa a esas transferencias (ver Usher, 2007). El impacto es así una fuente de desequilibrio sin precedentes en la federación canadiense (Boadway, 2006).⁴⁰

Las preferencias fiscales de las corporaciones respecto del sector de recursos incrementan artificialmente la ventaja natural de las regiones ricas en recursos. A la cabeza de las reducciones de cantidades sobre las que se calculan impuestos para gastos de explotación y desarrollo en el sector de recursos, ocurren las pérdidas de ingresos federales por la deducibilidad de impuestos provinciales sobre recursos de la base del impuesto federal sobre la renta de personas morales y, hasta 2006, por la aceptación fideicomisos de inversiones (entidades fiscalmente transparentes se usaron ampliamente para eliminar adeudos fiscales de las corporaciones, particularmente en el sector de recursos) (Boadway, 2006). Un área que participa en forma distorsionada en la competencia fiscal debido a capacidades fiscales altamente desiguales y a una competencia del mercado de productos distorsionada, puede exacerbar las asimetrías interprovinciales. La migración fiscal, que no tiene nada que ver con las diferencias inherentes de productividad, sino más bien con la atracción de bajos impuestos y de un gasto público alto, podría ampliar el síntoma principal de la enfermedad holandesa, es decir, movimiento excesivo de recursos a partir de sectores tradicionales expuestos hacia el sector de recursos no renovables, a pesar de también de proporcionar una válvula de seguridad en la forma de presión

⁴⁰ *Dahlby (2005) establece que los acuerdos que el gobierno suscribió con Newfoundland y Labrador, y con Nueva Escocia son otros contribuyentes importantes de los desequilibrios fiscales horizontales.*

de sueldos reducida.⁴¹ Por otra parte, la migración podría mantenerse en control incrementando los precios de las casas en la región de crecimiento, al igual que por medio de ciertas características del Seguro del Empleo que desalentara la movilización (ver OCDE, 2008d). Estas últimas parecen más perniciosas debido a que tienden a mantener a la gente desocupada, en vez de desplazarla por un empleo alternativo y productivo como la competencia fiscal pudiera hacerlo.

Los instrumentos federales como la imposición progresiva del ingreso y el seguro del empleo necesitan aliviar las asimetrías y promover el desarrollo nacional equilibrado y sustentable. Para mejorar estos instrumentos se requiere la reforma del impuesto sobre la renta de personas físicas, pero aún más así, la reforma del impuesto sobre la renta de personas morales, la que se convierte en una herramienta útil y redistributiva cuando hay grandes diferencias de ingreso per cápita entre las regiones. Un posible impuesto federal sobre las emisiones de dióxido de carbono iría igualmente en esta dirección. La deducibilidad de los pagos provinciales de regalía al calcular el ingreso para propósitos del impuesto federal, introducida en 2003, puede tener efectos contrarios en la medida en que desplaza parte de la carga de los pagos provinciales de regalía al contribuyente nacional (Dahlby, 2005), creando una externalidad fiscal vertical considerablemente negativa (Dahlby *et al.*, 2000) y acentuando las iniquidades regionales. Este efecto de desplazamiento fiscal está puesto para incrementarse con la reforma reciente del régimen de regalías de Alberta, que permitirá que la tasa de regalías varíe en un rango incrementado del precio del petróleo (ver Mourougane, 2008), lo que hace probable un recorte adicional en el área fiscal federal. En general en Canadá, los “gastos” como los impuestos a la propiedad municipal o provincial, los impuestos sobre el capital, los impuestos sobre nómina, los derechos de usuario, y la regalías de recursos incurridas para ganar ingreso son deducibles al computar las utilidades gravables. Este tratamiento pudiera ser reconsiderado mejor, por lo menos en el caso de las regalías.

41 *El trabajo empírico de Day y Winer (2005), que utiliza un conjunto de datos para 1974-1996, sugiere sin embargo que las políticas públicas (seguro del empleo, impuestos sobre la renta de personas físicas, asistencia social) son determinantes considerablemente menos importantes de migración interna que las perspectivas de empleo y los costos de movilización. Pero también encuentran que el efecto de grandes impactos de política, en vez de marginales, podrían hundir la influencia retardada de aún altos costos de movilización.*

4.2 Equilibrio fiscal vertical: el logro de la armonización del IVA

La cuestión del equilibrio fiscal vertical se refiere a encontrar la mezcla “correcta” entre ingresos provinciales obtenidos de sus propias fuentes de impuesto en contraposición con las transferencias federales. La mayoría de las bases fiscales importantes están co-ocupadas por los gobiernos de las provincias y el federal (Gráfico 10). Esto podría dar lugar a externalidades verticales negativas la política fiscal – es decir, cuando un nivel eleva sus tasas fiscales, reduce la base gravable compartida y fuerza así al otro nivel a elevar también su tasa fiscal. Mayores impuestos y transferencias federales (es decir, por arriba y por encima de los necesarios para la compensación) junto con impuestos provinciales más bajos pudieran en esa situación justificarse para reflejar el hecho de que el costo marginal de elevar los fondos públicos es probable que sea menor para el gobierno federal – dado que enfrenta una tasa fiscal menos móvil – que para las provincias. Pero hay el riesgo político de que las transferencias federales discrecionales podrían exceder ese óptimo teórico. Un corolario de este riesgo es que las transferencias podrían ser abruptamente recortadas si el presupuesto federal entra en dificultades, como de hecho pasó a mediados de los años noventa. Por lo tanto, una fuente de financiamiento más sostenible para las provincias, que soportan la carga más fuerte del envejecimiento de la población y otras presiones de gastos de salud y atención (ver OCDE, 2008d), podría ser un incremento en su participación del IVA, que es una base gravable comparativamente dinámica, eficiente y bien distribuida, supuestamente muy adecuada para los acuerdos federalistas.⁴²

Ha habido varias propuestas para implementar ese traslado de potestad fiscal. Una es centralizar todos los impuestos sobre las ventas adoptando

42 *La última Encuesta de la OCDE propuso la eliminación de la transferencia social y para la salud a cambio de desplazar completamente la base del impuesto federal sobre bienes y servicios a las provincias y territorios. Esto eliminaría una fuerte cantidad de la agitación fiscal sobre la cual ningún gobierno tiene clara responsabilidad. (Smart, 2005). La Comisión Seguin de 2002 en igual forma requirió la llamada transferencia fiscal puntual de Ottawa a las provincias; bajo este plan, las transferencias federales social y para salud se eliminarían totalmente a cambio de una transferencia de ingresos fiscales federales a las provincias (alrededor de 4.5 por ciento del impuesto sobre la renta federal o se necesitaría la misma cantidad de puntos de la base de impuesto federal sobre bienes y servicios para hacer la propuesta neutra en ingresos).*

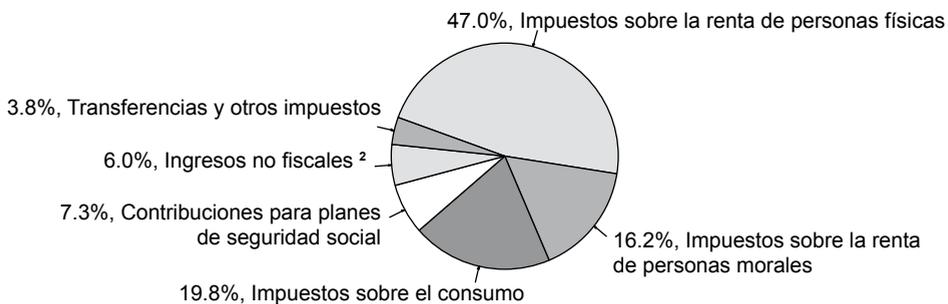
un sistema de participación de IVA de estilo australiano o alemán y asignando la recaudación del ingreso al gobierno federal, el cual distribuiría entonces los recursos a las provincias de acuerdo con una fórmula transparente de distribución (Boadway, 2006). Tres provincias del Atlántico – Nueva Escocia, *New Brunswick* y *Newfoundland and Labrador* – ya han suscrito el sistema del impuesto sobre las ventas armonizado, del cual un elemento es la asignación de la recaudación del ingreso al gobierno federal, con pagos hechos para cada provincia con base en una fórmula de estimación de ingresos. A diferencia de Australia o Alemania, sin embargo, el acuerdo de armonización federal-provincial que acompaña a la legislación del impuesto sobre las ventas armonizado también proporciona a las provincias participantes un grado de libertad para cambiar su común tasa fiscal provincial, al igual que la responsabilidad compartida con el gobierno federal para cambios en la base del impuesto. Comparado con los renunciados impuestos sobre las ventas al por menor, el impuesto armonizado sobre las ventas ha generado importantes beneficios de eficiencia: la inversión anual de seguimiento y evaluación de las provincias armonizadas se elevó en 12.2% por arriba de los niveles de tendencia de los años siguientes a la reforma de 1997 (Smart, 2007). En comparación, Quebec ha mostrado un enfoque diferente, adoptando un IVA legislado en la provincia. Ha adoptado un IVA fundamentalmente armonizado, pero ha mantenido su autonomía para modificar la tasa y la base provincial y administra tanto el IVA provincial como el impuesto federal sobre bienes y servicios en la provincia, resultando en el tan llamado IVA dual. Dado que hay algunas diferencias entre los dos sistemas, podría esperarse que las provincias consideraran las ventajas y desventajas relativas de cada enfoque. Sin embargo, la recaudación central de ingresos de los IVAs armonizados seguirían ofreciendo importantes ganancias en eficiencia. Un rol federal en auditoría podría igualmente evitar el “fraude del carrusel” del IVA, un problema serio en la Unión Europea, que carece de autoridad central de ingresos.

Hace unos pocos años Dahlby (2005) argumentó que el gobierno federal debería reducir su tasa del impuesto sobre bienes y servicios de 7 a 5% como un estricto intercambio para las cinco provincias restantes con impuestos sobre las ventas al menudeo, para que adoptaran un IVA. Puesto que el IVA tiene una base más amplia que el impuesto sobre las ventas al menudeo, esto podría compensar la pérdida de ingresos del

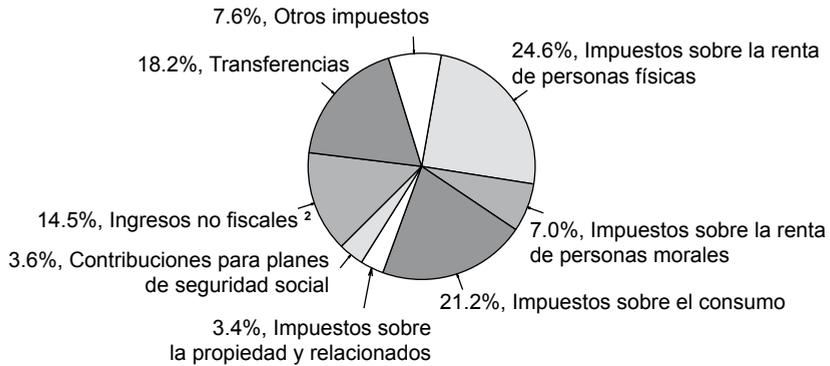
impuesto sobre las ventas que deriva de la imposición de los insumos de las empresas. La resistencia política al cambio con frecuencia ha derivado por el hecho de la vivienda sería sujeto del IVA en tanto que no lo es bajo el impuesto sobre las ventas al menudeo. Sin embargo, el impacto directo debiera ser compensado ampliamente por la menor imposición de los insumos de la construcción para la producción de viviendas (Cuadro 8). Por lo tanto, las provincias podrían mantener sus viejas tasas del impuesto sobre las ventas al menudeo sin cambio bajo los nuevos IVAs, para incrementar su aceptabilidad política, con poco o ningún sacrificio de ingresos. El gobierno federal ha reducido de hecho su tasa del impuesto sobre bienes y servicios del 7 al 5% en los dos últimos años. Mientras que esto podría ser un primer paso para la devolución del impuesto sobre bienes y servicios, ninguna provincia parece aún haber asumido el “campo” fiscal disponible. De hecho, no es probable que lo hagan con un flujo de transferencias en continuo aumento, y desafortunadamente el gobierno federal no ha establecido las condiciones de su parte para el recorte. Hasta el recorte federal del impuesto sobre bienes y servicios puede aumentar la presión política para hacer lo mismo en el nivel provincial. Alberta está ejerciendo una presión similar competitiva sobre sus provincias compañeras con su política de “ningún impuesto sobre las ventas”. El problema para el gobierno federal es encontrar una forma de inducir la armonización del IVA, ahora que ha pasado la oportunidad de utilizar los recortes de impuesto sobre bienes y servicios para este propósito. Una forma más explícita de ayuda pudiera ser necesaria (FMI, 2008).

Gráfico 10. **Descomposición de los ingresos del gobierno**
Como porcentaje del total de ingresos

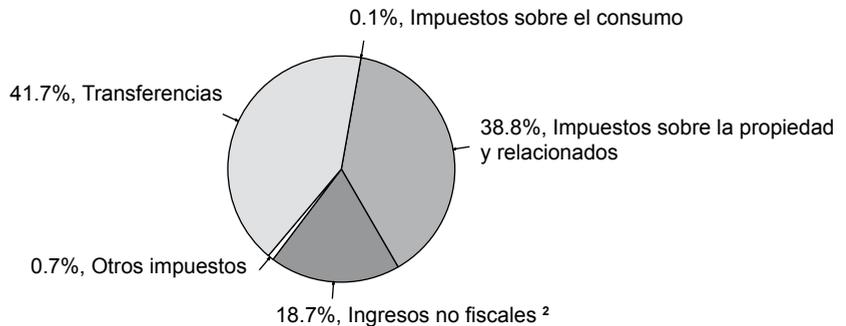
A. Ingresos del gobierno federal, 2007¹



B. Ingresos de gobiernos provinciales y territoriales, 2007¹



C. Ingresos de gobiernos locales, 2006¹



1. Año que termina el 31 de marzo para los ingresos federales y de las provincias, y el 31 de diciembre para los ingresos locales.

2. Incluye ventas de bienes y servicios, ingresos de inversión y otros ingresos de otras fuentes.

Fuente: Canadá en Estadísticas

Cuadro 8. Efectos previstos sobre los ingresos de la reforma provincial del impuesto sobre las ventas

Miles de millones de dólares canadienses

	Ontario			Columbia Británica		
	RST**	IVA	Diferencia	RST**	IVA	Diferencia
	Vigente	Armonizado		Vigente	Armonizado	
Cambio estimado en las cargas fiscales de:						
Consumidores						
Bienes	5.4	6.7	1.3	1.5	1.9	0.4
Servicios	2.6	3.3	0.8	0.4	1.1	0.7
Vivienda	0.0	1.8	1.8	0.0	0.6	0.5
Empresa						
Insumos para la construcción	1.6	0.0	-1.6	0.5	0.0	-0.5
Otros intermedios	2.7	1.2	-1.5	0.8	0.3	-0.5
Capital	1.4	0.4	-1.0	0.4	0.0	-0.4
Gobierno	0.4	0.6	0.1	0.2	0.1	0.0
Total	14.1	14.0	-0.1	3.9	4.1	0.2

****RST:** Impuesto sobre las ventas al menudeo

Fuente: M. Smart (2007). "Los efectos económicos de la imposición al valor agregado: Evidencia de las provincias con impuesto sobre las Ventas Armonizado", ensayo académico no publicado, Universidad de Toronto, Febrero.

4.3 El mejoramiento de las finanzas de los municipios

Con frecuencia se ve a los municipios como el motor principal de crecimiento de Canadá. Sin embargo, la base financiera municipal no ha podido mantenerse con el ritmo de urbanización. La base gravable municipal principal es la propiedad (ver Gráfico 10). Este es un impuesto local ideal, debido a que cumple con el principio de beneficio y es visible, impone disciplina sobre la calidad de los servicios y en el nivel de los impuestos, y es relativamente inmóvil y resistente a la trayectoria de la base gravable. Por lo tanto es altamente eficiente. Su uso debiera ampliarse con objeto de proporcionar una base de ingresos fiable para los municipios. Sin embargo, las provincias están proporcionando un alto nivel de transferencias para los municipios, aunque recortando su flexibilidad respecto del impuesto sobre la propiedad. Esto mina su responsabilidad.

Los municipios de Canadá (y de otros países de la OCDE –ver OCDE, 2008b, por ejemplo) tienden a superimponer a la empresa aunque a

subgravar a las casas habitación con el impuesto a la propiedad. La relación de las tasa de impuesto no residencial respecto del residencial varía en de una provincia a otra, de una tasa razonable de 1.5 en *New Brunswick* hasta muy altos niveles en Columbia Británica, y el exceso de imposición de la empresas respecto de las casas habitación es aún mayor si se ajusta por las cantidades relativas de servicios locales recibidos.⁴³ Esta distorsión actúa en contra de la competitividad de largo plazo de las empresas debido a que el impuesto sobre la propiedad (no incluido en las tasas fiscales marginales efectivas mostradas arriba) debe pagarse repetidamente sobre la misma inversión y es invariable respecto de la utilidad de la empresa (Mintz y Roberts, 2006). Los propietarios de empresas locales o de inversiones en propiedades con frecuencia no son residentes, de tal forma que gravarlos con fuertes impuestos sobre la propiedad es una forma políticamente conveniente de exportación fiscal, útil para mantener bajos en forma correspondiente los de residentes locales votantes. Ese “libre cabalgar” también puede debilitar el incentivo para ser eficiente en el gasto. Las provincias debieran reducir las transferencias y dar a los municipios la autonomía para actualizar las valuaciones de la propiedad y al mismo tiempo restringir su autonomía para variar las tasas del impuesto en los sectores. Menores impuestos sobre la empresa estimularía la economía local y contribuiría a una mejor distribución geográfica de los recursos. En otras palabras, el tratamiento diferencia actual no es el camino libre que pareciera ser para una base gravable municipal.

Los derechos de usuario son otra fuente valiosa de ingresos de los gobiernos locales, que satisfacen por definición el principio de beneficio y al mismo tiempo muestran las preferencias, y por tanto no son distorsionantes. Los municipios de Canadá deberían de obtener más ingresos de los derechos de usuarios. El gráfico 9 sugirió que no pueden ser tan regresivos como comúnmente se teme. De cualquier forma, la redistribución del ingreso no debería ocurrir a través del establecimiento de precios de servicios como de mercado, que debieran alinearse con costos marginales. El establecimiento de precios para los servicios por debajo, como por

43 *Mintz y Roberts (2006) calculan que las propiedades no residenciales están sobre gravadas respecto de los servicios que reciben en 56% en Alberta, 29% en Columbia Británica, 24% en Ontario, 18% en Nueva Escocia, 11% en Newfoundland, y menos en otras partes. Las propiedades residenciales están universalmente subgravadas respecto de los beneficios que reciben.*

ejemplo electricidad y la recolección de basura, hace más probable que se transforme en subsidio para los hogares más grandes, que pueden estar mejor acomodados (Mintz y Roberts, 2006). Por otra parte, las autoridades locales debieran evitar establecer tarifas excesivas para los servicios de monopolios públicos locales, y las políticas de competencia debiera tratar de promover la comparación de resultados. Argumentos similares aplican a las provincias. La obtención de co-pagos para la educación superior y la salud podría ayudar a evitar los incrementos de impuestos, restringiendo la demanda pública de esos bienes que ampliamente no tienen precio, y a mejorar los incentivos privados.

V. LA DIRECCIÓN DE LA REFORMA FISCAL

Dado que la imposición toca la mayoría de aspectos del comportamiento económico, este ensayo ha cubierto un amplio rango de materias y ha hecho muchas sugerencias para el mejoramiento de la política fiscal. Esta sección intentará atar los principales temas y concluir (ver Recuadro 5). La discusión sugiere que el gobierno canadiense está haciendo progresos alentadores en muchos frentes, pero todavía tiene trabajo por hacer para lograr un sistema fiscal que proporcione la base sólida para un crecimiento sostenido de largo plazo. Esto requeriría reducir las todavía altas tasas fiscales marginales efectivas del ingreso de capital, laboral y de la empresa – los conductores del crecimiento – y hacer su incidencia en las diferentes actividades e individuos tan neutral y justa como fuera posible.

El campo presupuestal para los recortes fiscales probablemente se ha agotado (ver OCDE, 2008d), así que la siguiente fase de la reforma necesitará ser neutral en ingresos. En el caso de Canadá, todavía hay un abundante campo para la ampliación de la base que puede permitir más reducciones en las tasas marginal y promedio del impuesto sobre la renta. Más allá de eso, los desplazamientos en la mezcla fiscal hacia impuestos del tipo de consumo están garantizados. Para un efecto máximo, ambos enfoques deberían seguirse. Parece vital eliminar primero las no-neutralidades evidentes dentro de cada componente fiscal, inicialmente de empresas y entonces de los impuestos sobre la renta de personas físicas, y entonces llegar a la mezcla fiscal correcta conforme las bases gravables se ajusten con el tiempo. Las siguientes parecen ser así, las prioridades principales de la reforma.

- Las reducciones fiscales dirigidas o las deducciones bajo el impuesto sobre la renta de personas morales necesitan eliminarse, con el fin nivelar el campo de acción, detener las fugas fiscales y liberar recursos para más reducción de las bases gravables legales. El cierre del diferencial fiscal de la pequeña-grande empresa podría llevar hacia abajo a un 20% a la tasa combinada federal-provincial-territorial del impuesto sobre la renta de personas morales. Argumentos similares se mantienen para créditos preferenciales de Investigación y Desarrollo para pequeñas empresas y para desgravaciones de sectores específicos.
- El impuesto sobre la renta de personas físicas debería limpiarse de las distorsiones remanentes para la distribución de los ahorros y de capital. El tratamiento *EET*, con excepción del rendimiento “normal” debería extenderse hacia todas las formas de ahorros, sin el establecimiento de límites superiores, con la única excepción que se refiere a la nueva Cuenta de Ahorros Libre de Impuestos, que podría permanecer sobre la base *TEE* con un límite modesto para hacer frente a las necesidades de ahorradores más pobres. Las altas tasas fiscales marginales efectivas que enfrentan aquellos con ingresos bajos a medios debieran mitigarse, centrando mejor la atención de los créditos fiscales en grupos vulnerables (antes, sin embargo, con retiradas progresivas más graduales) y con una mejor coordinación entre los esquemas fiscales y de beneficio en los niveles de gobierno provincial y federal.
- Reformas adicionales deberían desplazar la *mezcla fiscal* general hacia impuestos sobre el consumo relativamente benignos. Algunas posibilidades se sugieren así mismas. La actividades emisoras de gas con efecto invernadero deberían gravarse en forma más alta, promoviendo el desarrollo sustentable y proporcionando espacio para más reducciones de impuestos sobre la renta distorsionantes. Los impuestos sobre la propiedad municipales y los derechos sobre los usuarios debería incrementarse y las transferencias de las provincias (financiadas ellas mismas con impuestos distorsionantes) reducirse. Las tasas provinciales del IVA (una vez que se logre la armonización) deberían elevarse en línea con las necesidades de envejecimiento en evolución.

Los beneficios de tal programa podrían ser muy grandes. Una productividad considerable y ganancias en la obtención de ingresos podrían asociarse con tasas menores del impuesto sobre la renta de personas morales debido a más formación de capital y de más alta calidad, flujos de inversión extranjera directa y efectos indirectos asociados con el conocimiento, y exposición al arbitraje fiscal internacional reducido. Las menores cuñas fiscales laborales y menores tasas del impuesto sobre la renta de personas físicas reforzarían las ganancias de productividad, puesto que elevan la atracción de inversión extranjera directa, la capacidad innovadora nacional y los ahorros nacionales; también fortalecen los incentivos para unir a la fuerza de trabajo que enfrenta todavía personas excluidas. El resultado sería ganancias de ingreso per cápita real de largo plazo para todo las canadienses.

Recuadro 5. Recomendaciones principales para la reforma fiscal

Reforma fiscal de la empresa

- Reemplazar los impuestos sobre las ventas provinciales restantes con IVAs armonizados para reducir los costos de capital de la empresa. Mantener toda la recaudación (aparte de la de Quebec, que ya tiene un esquema independiente de “IVA dual”) a nivel del gobierno central.
- Continuar racionalizando las preferencias fiscales federal y provinciales para empresas (tasas especiales bajas, deducciones aceleradas al costo de capital, etc.) hacia sectores como la manufactura y recursos naturales, y a empresas de pequeña escala de propiedad canadiense.
- Eliminar el crédito de exploración minera personal del 15%
- Una vez que la base gravable esté lo suficientemente ampliada, recortar las tasas legales combinadas (federal-provincial-territorial) del impuesto sobre la renta de personas morales al 20%.
- Considerar la eliminación de deducibilidad de pagos provisionales de regalías del ingreso federal de personas morales; utilizar el ingreso obtenido resultante para bajar las tasas legales del impuesto sobre la renta de personas morales.

Reforma del impuesto de personas físicas

- Dirigir los créditos no desaprovechables de quienes están laborando a los asalariados de bajos ingresos, empezando a retirarlos antes en forma progresiva y más gradualmente para reducir las altas tasas fiscales marginales efectivas en ingresos bajos a medios.

Coordinar programas de beneficio federales y provinciales para evita picos excesivos de la tasas fiscales marginales efectivas.

- Eliminar la tasa cero del impuesto sobre bienes y servicios de comestibles básicos y utilizar los ahorros resultantes para incrementar el crédito del impuesto sobre bienes y servicios para gente de bajo ingreso.
- Siguiendo el reciente progreso alcanzado, igualar la imposición en instrumentos de ahorro – eliminar las preferencias fiscales dirigidas a planes de pensiones calificados, y las exclusiones de ganancias de capital.
- Generar entonces a rendimientos “normales” para todos los ahorros libres de impuestos, principalmente mediante la imposición de todos los ahorros sobre una base *EET* (de consumo) con la excepción de la nueva Cuenta de Ahorros Libre de Impuestos, que deberá permanecer sobre una base *TEE* para facilitar los ahorros de individuos de bajo y modesto ingreso.
- Una vez que la base esté ampliada, recortar las tasas legales de impuesto sobre la renta de personas físicas, estrechando la brecha de la tasa marginal máxima entre los impuestos sobre la renta de personas física y morales.

Mejoramiento de la mezcra fiscal

- Alentar a las provincias que armonizan IVA a que ocupen el “espacio” del impuesto sobre bienes y servicios que el gobierno federal deja libre, ofreciéndoles, por ejemplo, modestos incentivos financieros por tiempo limitado.
- Considerar la introducción de un impuesto sobre emisiones de gas con efecto invernadero un nivel lo suficientemente alto para lograr objetivos medio ambientales, como complemento al esquema de negociación de emisiones para aplicarse a los sectores no cubiertos por esa negociación. Niveles inferiores de gobierno también podrían implementar más impuestos al consumo relacionados con el medio ambiente y derechos sobre congestión de tránsito. Aplicar los ingresos obtenidos resultantes a reducciones adicionales en el impuesto sobre la renta de personas morales para mantener la carga general sobre las empresa estable.
- Utilizar más uso de los impuestos sobre la propiedad y de los derechos de usuario por parte de los municipios, y reducir la carga del impuesto sobre la propiedad a la empresa. Reducir la dependencia de las autoridades locales de las transferencias provinciales puesto que su base gravable se torna más sustentable.
- Utilizar los ahorros de las provincias que resultan de menores transferencias a los municipios para recortar sus tasas del impuesto sobre la renta de personas físicas y de personas morales.

ANEXO A1. SISTEMAS ALTERNATIVOS DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE PERSONAS MORALES.

Impuesto sobre la renta de personas morales: sobre el rendimiento de acciones y basado en el origen

Canadá, como la mayoría de los países de la OCDE, grava el rendimiento de acciones (qué) y la fuente (dónde). Esto significa que la base gravable deduce de las ganancias brutas, los pagos de deuda financiera (considerada como una demanda prioritaria), los costos fijos de capital debido a que las existencias de deprecian, y los gastos corrientes (sueldos, inventarios, materiales, servicios, etc.). El impuesto (crédito) se aplica a las utilidades (pérdidas) ganadas (incurridas) en el suelo canadiense de empresas de origen nacional y extranjero por igual. El problema de la “doble imposición” de los dividendos y las ganancias de capital (que refleja ganancias reinvertidas) al nivel de persona física se resuelve parcialmente en la forma de créditos o deducciones para el impuesto de personas morales pagado previamente como sucede en grados diversos en otras partes.

Los problemas significativos son inherentes al modelo clásico. Gravar el rendimiento normal del capital, afecta el costo de capital y distorsiona el nivel de inversión y su financiamiento, esto último implica una preferencia por la deuda con los riesgos concomitantes de quiebra y las oportunidades para el arbitraje fiscal. En la pequeña economía abierta, gravar el rendimiento de capital ganado en el origen también distorsionará su ubicación: la inversión nacional que enfrenta una tasa de interés mundial cae en respuesta al impuesto sobre el capital, la actividad empresarial que genera cualquier tipo de renta móvil se va, y la productividad laboral cae debido a la menor intensidad de capital en la producción. El impuesto recae totalmente sobre la fuerza laboral (inmóvil), puesto que el precio de producción es fijo en los mercados mundiales de bienes. También hay incentivos para desplazar las utilidades a otras jurisdicciones. Las siguientes propuestas fiscales tratan de abordar esas cuestiones.⁴⁴¹

44 *Esta taxonomía, y las descripciones que la acompañan, se basan en Auerbach et al. (2007). Ver OCDE (2006b) para más variantes fiscales alternativas y una descripción a fondo de todas las variantes y experiencias de países.*

Impuesto sobre el flujo de fondos de personas morales

Propuesto por la Comisión *Meade* de 1978 (Reino Unido), este impuesto grava las inversiones marginales, por lo tanto el costo de capital, no afectado, gravando sólo las rentas económicas y evitando las distorsiones respecto del tamaño de la inversión como de su forma de financiarse (en la economía cerrada). Hay dos versiones: base R (flujo de efectivo real, es decir ventas menos todos los costos de capital y los gastos corrientes) y base R+F (flujo de efectivo más transacciones financieras, es decir, recursos de préstamos e intereses recibidos menos reembolsos de préstamos e intereses pagados). Esto último captura márgenes de ganancia bancarios en la base gravable y en principio permanece neutra entre las decisiones reales y financieras. Sin embargo, se requiere tener cuidado de los nuevos tipos de instrumentos híbridos, como las acciones que pudieran convertirse en deuda (con la cual una empresa podría emitir valores y deuda respecto a filiales relacionadas y hacer pagos deducibles de la deuda en vez de pagos no deducibles de valores), es decir, mediante la imposición de esas conversiones.

Hay algunos pocos problemas, sin embargo, con cualquiera de los dos impuestos sobre el flujo de fondos. La inversión inicial es efectivamente subsidiada por el gobierno, generando fraude potencial y daño moral. Durante un período de transición el capital viejo se grava más fuerte que el capital nuevo, lo cual podría distorsionar la competencia, aún si esta iniquidad es aún eficiente (las decisiones ya se tomaron). Las distorsiones también permanecen en la economía abierta: *i*) las decisiones de ubicación no quedan sin afectación puesto que normalmente dependen de la tasa fiscal promedio efectiva, menos así de la marginal; *ii*) hay en igual forma el incentivo para desplazar las utilidades si el impuesto se basa en el origen. Puesto que la base gravable es menor que la del impuesto sobre la renta de personas morales debido al gasto total, requeriría una tasa legal mayor, que estuviera más expuesta a la competencia fiscal internacional. El Reino Unido adoptó este modelo por un tiempo, pero después lo abandonó ante la decisión de ampliar la base gravable (no más gasto) y de bajar en forma competitiva las tasas legales.

La Comisión *Meade* también previó un impuesto sobre la renta económica a nivel corporativo combinado con el tratamiento fiscal del consumo al nivel de persona física, para que la tasa fiscal marginal general sobre los ahorros fuera cero.

Deducción por acciones de las empresas

Propuesto primeramente por Boadway y Bruce (1982), esta variante de impuesto sobre el flujo de fondos evita el problema del gobierno de subsidiar los costos de la inversión inicial. Una versión cercana a la de base R, elimina la deducción por intereses, pero en lugar de abandonar la desgravación de todo el gasto de inversión, utiliza un programa arbitrario de depreciación, compensando en tanto por el retraso en la recepción de esas deducciones por depreciación. Una versión muy cercana a la base R + F continúa permitiendo que se deduzca el interés, pero introduce una deducción individual por el costo de financiero de la acción diseñado para compensar exactamente el retraso en la recepción de las deducciones sobre la depreciación. La base es que se da el mismo tratamiento para las acciones que para la deuda, y la tasa fiscal marginal efectiva del capital es todavía cero, pero los problemas previos de transición y de economía abierta permanecen.

Bélgica ha adoptado recientemente este impuesto; Brasil e Italia han usado variantes.

Impuesto total sobre la renta de las empresas

Propuesto por la Tesorería de Estados Unidos (1992), esta reforma simplemente elimina la deducibilidad del interés del ingreso gravable, resultando en un solo impuesto sobre todo el ingreso corporativo, ya sea que la fuente sean acciones o deuda. Puesto que la base gravable sería mayor, la tasa gravable podría ser menor que bajo el impuesto sobre la renta de personas morales, si no, los impuestos de personas físicas sobre el ingreso de capital podrían eliminarse. Una tasa menor mejoraría la distorsión local y reduciría los incentivos para desplazar la utilidad al margen de otras jurisdicciones. Problemas de transición afectarían a las compañías que dependen fuertemente de la deuda; necesitarían tiempo para ajustarse.

Impuesto sobre la renta dual

Introducido en Dinamarca en 1990 y posteriormente adoptado por otros países nórdicos, la idea básica es gravar todo el ingreso de capital a una tasa baja uniforme, para minimizar así fugas fronterizas, y mantener un

impuesto sobre la renta laboral progresivo, con la tasa marginal más baja del impuesto sobre la renta de personas físicas que normalmente se iguala con la tasa uniforme del impuesto sobre la renta de personas morales. Por lo que corresponde a la empresa, este impuesto es básicamente el mismo que el Impuesto total sobre la renta de las empresas. En cuanto a las personas, hay un fuerte incentivo para que los administradores propietarios reclasifiquen el ingreso laboral como ingreso de capital, lo que implica distorsiones respecto de la forma organizacional.

Noruega ha intentado atacar el problema anterior gravando a las personas sobre toda la renta por acciones que exceda una tasa de interés imputada, la cual es aún neutra debido a que exenta el rendimiento normal, pero implica una carga fiscal combinada (de persona física y moral) sobre la renta de las acciones de la empresa cercana a la tasa marginal máxima del impuesto sobre la renta de personas físicas.

Imposición basada en la residencia

Un impuesto aplicado sobre la renta en el origen de la empresa a nivel de accionista individual podría, en principio, resolver el problema de las distorsiones fiscales respecto de la ubicación del capital y de la utilidad, puesto que el impuesto evita la empresa, para que sea indiferente a las diferencias de ubicación del impuesto. Pero con la creciente diversificación internacional de carteras, sería prácticamente imposible localizar a todos los accionistas en todo mundo o coordinar esos pagos con gobiernos extranjeros.

Algunos países de la OCDE intentan en cambio gravar las ganancias en todo el mundo de las compañías residentes. Tanto Estados Unidos como el Reino Unido gravan las ganancias repatriadas de las empresas matrices (ingresos por dividendos pagados por subsidiarias en el extranjero), otorgando créditos por los impuestos pagados en el exterior. La imposición de sólo las repatriaciones genera, sin embargo, un fuerte incentivo para que la empresa reinvierta en el exterior, en tanto que otorgar créditos para el exterior, puede dar lugar a diferentes estrategias de minimización del impuesto. Es por lo que cuando Canadá recorta impuestos, con frecuencia hay acusaciones de que el impuesto se está “desplazando” a la tesorería de Estados Unidos, en la medida en las utilidades de la empresa estadounidense obtenidas en Canadá son

repatriadas; en otras palabras, los recortes fiscales no incrementan los flujos de inversión extranjera directa si el impuesto de Canadá cae por debajo del de Estados Unidos.

Por lo tanto, gravar utilidades devengadas en el mundo sería el enfoque más adecuado, pero este sistema puede no ser mucho más factible que la imposición de accionistas en todo el mundo, debido a que: *i)* cada vez es más difícil identificar la residencia de la oficina matriz de una multinacional en virtud de que la compañía última del corporativo es móvil y aún las funciones de la oficina matriz pueden dividirse en varias partes; *ii)* una compañía multinacional puede tener cientos o miles de subsidiarias y sucursales distribuidas en todo el mundo e identificar / checar cada una de ellas es imposible.

Imposición basada en el destino

Como lo propusieron Bond y Devereux (2002), basar el impuesto en donde el consumo final de la producción de la empresa se lleva a cabo. En otras palabras, la imposición basada en el destino es la forma más factible de imponer a las corporaciones globalmente. Se aplica mejor sobre la base de flujo de fondos, R o $R + F$ (un impuesto sobre la renta basado en el destino no tiene mucho sentido).

Un impuesto de flujo de fondos de base R , basado en el destino tiene muchas características atractivas: como un impuesto de base R , no afectaría la política financiera o el grado de inversión (todos los costos reales pero no los financieros son deducidos de la base), y como un impuesto basado en el destino no afectaría la ubicación del capital o de la utilidad. Un impuesto así desgravaría los gastos en el país exportador donde se incurrieron, reembolsando cualquier IVA ya pagado más un reembolso por el gasto laboral. Al compensar eso, los países estarían gravando las importaciones. La desventaja es que un país con rentas específicas considerables por ubicación, renuncia a gravar esas rentas para los bienes que se muestran. Los efectos de evaluación transitoria permanecen, incluyendo las ganancias inesperadas de los corporativos extranjeros en activos locales y las pérdidas de corporativos locales en activos extranjeros puesto que la tasa de intercambio se eleva para compensar por el ajuste hacia debajo del impuesto sobre exportaciones y el positivo sobre las importaciones.

También sería posible gravar el destino basado en un impuesto sobre una base R + F, que permite la imposición de la renta económica generada por el rango de interés, aunque sólo sobre transacciones nacionales puesto que los ajustes fronterizos aplican a transacciones con no residentes (es decir, préstamos de bancos extranjeros no generarían ingreso gravable y tampoco su reembolso sería desgravado; y contrariamente, prestar a una compañía extranjera no generaría desgravación fiscal y tampoco el rendimiento de ese préstamo sería gravable). Este enfoque resuelve una distorsión en el IVA de tiempo atrás, principalmente su exención de servicios financieros, que sobre impone a los usuarios de la empresa y grava por debajo a los consumidores.