

TRIBUTACIÓN: EQUIDAD Y/O EFICIENCIA

José Yáñez Henríquez

M. A. In Economics, University of Minnesota
Ingeniero Comercial
Profesor Magíster en Tributación
Profesor Diploma Área Tributación
Universidad de Chile
Facultad de Economía y Negocios



RESUMEN

Para juzgar una política económica (sus efectos o consecuencias) es necesario realizar un análisis positivo (la economía nos da herramientas para llevar a cabo este análisis), pero además se requiere demostrar que las consecuencias de la política son deseables, algo que corresponde al análisis normativo.

En la práctica hay muchos objetivos que se pueden colocar a las políticas, cuyo nivel de cumplimiento ayuda a formar juicios de valor que sirven para evaluar la deseabilidad o no deseabilidad de las políticas económicas en general y de las tributarias en particular. De este conjunto de objetivos, destacan la equidad y la eficiencia, los cuales son aplicados siempre en los análisis económicos de los efectos de las políticas.

Una dificultad importante entre estos dos objetivos, y también de cada uno de ellos respecto de otros objetivos no desarrollados en el trabajo, es que presentan trade-off en las políticas aplicadas. Esto significa que para alcanzar mejor resultado en términos de uno de los objetivos requiere dejar de conseguir algo en términos de otro objetivo.

En este trabajo se desarrolla la equidad y la eficiencia como objetivos para juzgar la política económica general y la política tributaria en especial.

1.- INTRODUCCIÓN

La equidad y la eficiencia son dos objetivos económicos deseables y muy valorados en la sociedad. Idealmente, uno quiere alcanzar simultáneamente el máximo de equidad y el máximo de eficiencia. Sin embargo, en la práctica es necesario elegir entre ellos, es decir, si se desea alcanzar más de uno, se tiene que estar dispuesto a sacrificar alguna magnitud del otro. No siempre es posible tener más de los dos al mismo tiempo. Por tanto, esta es una decisión muy importante para una sociedad, que involucra un gran costo de oportunidad. La elección es más bien más equidad y menos eficiencia o más eficiencia y menos equidad.

En las discusiones sobre reformas de un sistema tributario, los participantes suelen dividirse entre los pro - equidad y los pro - eficiencia, resultando muy difícil llegar a acuerdos sobre los cambios a implementar, pues lo que resulta recomendable para alcanzar la equidad no es del todo satisfactorio para lograr la eficiencia, y viceversa.

En el estudio de los sistemas tributarios y de sus reformas, se plantea que estos deberían satisfacer varios objetivos. Los dos objetivos más mencionados son: equidad y eficiencia. Ambos objetivos se aplican en todos los temas económicos, no solamente la tributación y el gasto público. La teoría económica indica la existencia de un "trade - off" entre ambos objetivos. Es decir, para alcanzar más logro en términos de uno de los objetivos se debe aceptar obtener menos logro en términos del otro.

La reciente reforma tributaria aprobada en Chile, Ley 20.780 de 29.09.2014, no estuvo ajena a esta discusión entre equidad y eficiencia, ellas estuvieron en el centro del debate. Por ejemplo, el Mensaje N° 24 - 362, al enumerar los cuatro grandes objetivos de la reforma tributaria propuesta al sistema tributario chileno, señala: Primero, aumentar la carga tributaria para financiar con ingresos permanentes, los gastos permanentes propuestos. Preocupación por la eficiencia. Segundo, avanzar en equidad tributaria, mejorando la distribución del ingreso. Los que ganan más aportarán más, y los ingresos del trabajo y del capital deben tener tratamientos similares. Preocupación por la equidad. Tercero, introducir nuevos y más eficientes mecanismos de incentivos al ahorro e inversión. Preocupación por la eficiencia. Cuarto, velar porque se pague lo que corresponda de acuerdo a las leyes, avanzando en medidas que disminuyan la evasión y la elusión. Preocupación por la equidad. La discusión de esta propuesta de reforma se dio en términos de los que argumentaban la pérdida de eficiencia que sufriría el sistema económico chileno al ser implementada versus los que destacaban la ganancia en equidad al ser aplicada. La solución final terminó en un sistema tributario más complejo del que había anteriormente, es decir, se redujo la simplicidad. Otro objetivo que también se desea cumpla todo buen sistema tributario es que sea simple.

El principal propósito de este artículo es revisar, discutir y ejemplificar la discusión entre equidad y eficiencia en economía, particularmente aplicada en el ámbito de la tributación.

La sección 2 del artículo presenta la equidad y la eficiencia como dos criterios particularmente importantes para juzgar la deseabilidad o no deseabilidad de la aplicación de diferentes políticas económicas en la economía, ambos ayudan a evaluar los efectos de estas políticas sobre el bienestar de los agentes económicos.

La sección 3 trata el tema de la equidad aplicada de manera general en la economía. Explica la relación entre: la equidad con la distribución del bienestar económico, la distribución del bienestar económico con la distribución del ingreso, como se mide la distribución del ingreso en la práctica, cuál es la diferencia entre equidad e igualdad y como se representa gráficamente la equidad en la economía.

La sección 4 desarrolla el tema de la eficiencia aplicada de manera general en la economía. Explica los tres componentes de la eficiencia, entrega la representación gráfica de la eficiencia en economía y del logro simultáneo de la equidad y de la eficiencia a través del uso de un modelo de equilibrio general de dos sectores, la relación entre eficiencia y crecimiento económico y ahorro-inversión, y la diferencia entre eficiencia y eficacia.

La sección 5 presenta un resumen de los objetivos que debería cumplir un “buen” sistema tributario en la práctica. Obviamente dentro de estos objetivos se encuentran la equidad y la eficiencia en el tema de la tributación.

La sección 6 contiene el desarrollo de los criterios de la equidad y la eficiencia para juzgar las políticas tributarias. Se exponen los principios para alcanzar la equidad y la eficiencia.

La sección 7 se refiere a la tributación óptima y su relación con la equidad y la eficiencia, distinguiendo entre impuestos recaudadores e impuestos reguladores.

La sección 8 trata las erosiones de los impuestos y su relación con la equidad y la eficiencia, distinguiendo entre evasión y elusión lícita e ilícita.

El artículo finaliza con las secciones de conclusión y bibliografía.

2.- ECONOMÍA: EQUIDAD VERSUS EFICIENCIA

El estudio de la economía tiene que ver entre otras cosas con aprender a separar que tipo de políticas económicas son deseables y cuales indeseables. Como señalan Browning y Browning (1979), para argumentar que una política es buena hay que pasar por dos etapas: un análisis positivo y un juicio de valor.

La economía positiva se preocupa de analizar el problema económico desde la perspectiva de lo que realmente sucedió o aconteció en la práctica. En este caso se trata de determinar cuáles son las consecuencias de la política analizada, es decir, sus efectos en la asignación de recursos y la distribución del ingreso. Por lo tanto, el análisis positivo trata con proposiciones que pueden ser testeadas, con respecto a la lógica subyacente y la evidencia empírica.

Sin embargo, esta primera etapa no es suficiente para determinar si la política es deseable, se requiere pasar a una segunda etapa: donde debe ser sostenido que las consecuencias mismas son deseables. Este planteamiento pertenece al ámbito de la economía normativa, ya que para realizar esta evaluación es necesario que cada persona haga un juicio subjetivo o un juicio de valor, para determinar si él cree que las consecuencias son deseables. Este juicio no es científico, ya que no puede ser probado por los hechos o la evidencia, que sea correcto o equivocado. Las personas difieren en sus juicios de valor.

El análisis económico no puede demostrar que cualquier política sea deseable, pero si nos ayuda a determinar las posibles consecuencias de las políticas, y por esa vía nos ayuda a formar el juicio subjetivo o juicio de valor.

En la práctica se dispone de algunos criterios para llevar a cabo la evaluación de las políticas económicas. Es decir, disponemos de algunos tipos de juicios de valor que son ampliamente compartidos y frecuentemente utilizados en la evaluación de políticas públicas. Los dos principales juicios de valor usados en el análisis económico son: equidad y eficiencia. Otros juicios de valor señalados por Browning y Browning (1979) son: paternalismo y libertad individual.

Aunque no se pueda demostrar su deseabilidad, es importante entender las fortalezas y debilidades de cada uno de estos juicios, pues son bastante usados. A continuación se desarrollarán los dos principales criterios: equidad y eficiencia. La eficiencia se refiere a obtener el mayor producto posible de un conjunto de recursos productivos dados y tecnología de producción dada. La equidad se refiere a una distribución justa de este producto entre los miembros de la población.

3.- EQUIDAD

La equidad es probablemente el criterio más usado en la discusión de políticas públicas, se dice que estas deberían ser equitativas en sus efectos en las personas. Nadie señala que sea deseable tener políticas inequitativas, el criterio de la equidad es aceptado prácticamente por todos. Por ejemplo, muy pocas personas estarán de acuerdo con una política que grave a los pobres para financiar la pavimentación de un camino que conduce a un centro de recreación para los ricos.

No obstante, existe la dificultad de definir exactamente qué significa equidad. Aunque todos aprueben el criterio de la equidad, no todos lo definen de la misma manera. El siguiente ejemplo tomado de Browning y Browning (1979) ilustra lo difícil que resulta hacer juicios acerca de la equidad: ¿La ley del salario mínimo es equitativa? Ella genera tasas de salario más altas para algunas personas (las que conservan su empleo), desempleo para otras (las que pierden su empleo debido a que el salario mínimo encarece este recurso) y costos más altos para el público consumidor (los aumentos en los precios de los factores productivos se trasladan parcial o totalmente a los precios que pagan los consumidores por los bienes de consumo final). ¿Son justos sus efectos para todos los grupos involucrados en esta situación?

Steinbach (2009), define la equidad como la distribución justa de los beneficios entre la población. Señala que no existe consenso sobre que es justo, que hay diferentes teorías sobre lo que es justo y hace notar que la elección es más moral que objetiva. Además, indica que es importante entender que la equidad difiere de la igualdad, la diferencia entre ellas es que no siempre ser justo es ser igual. Por ejemplo, podría ser considerado injusto si a una persona saludable y otra enferma se entrega la misma cantidad de cuidados de salud. La igualdad es la distribución igual de los beneficios entre la población y esta puede ser medida objetivamente. Dice que las teorías de justicia social más comunes son:

i.- La teoría de la justicia social utilitarista o utilitarismo, la equidad se logra cuando hay igualdad. Se trata de alcanzar el máximo de bienestar para el máximo número (de personas). Se trata de una situación donde existe una distribución igual de beneficios.

ii.- La teoría de la justicia social igualitarista o igualitarismo, la equidad es alcanzada cuando las personas tienen las mismas oportunidades para obtener los beneficios aún si los resultados son desiguales. Igualdad de oportunidades.

iii.- La teoría de la justicia social libertaria o libertarismo, los individuos tienen derechos que el Estado (u otro) no debe violar. Por sobre todo los individuos tienen derecho a la libertad, el Estado no debe intervenir.

iv.- La teoría de la justicia social rawlsiana o rawlsismo. Dado que existe un trade-off entre equidad y eficiencia, se observa como aceptable una desigual distribución de los beneficios en la sociedad. No obstante, los beneficios deberían ser asignados en la sociedad de manera tal que los beneficios de las personas más pobres sean maximizados.

Parkin (2009), hace una interesante aplicación de la equidad en economía de la salud. Sostiene que la equidad es un importante criterio para la asignación de recursos, y es particularmente importante en los cuidados de la salud debido a que se observa que las personas le adjudican más importancia a la equidad en salud y cuidados de la salud que a muchos otros bienes y servicios. Casi cualquier sistema de cuidado de salud en el mundo tiene a la equidad como un importante objetivo de política. El análisis económico de la equidad es menos claro que el de la eficiencia, excepto en aquellos casos en los cuales la equidad es medida y existe un consenso más bajo entre los economistas acerca de ella. Indica que la equidad es a menudo definida con respecto a igualdad o desigualdad. Por ejemplo, puede ser considerado equitativo que las personas que tienen una igual necesidad por cuidados de salud tengan igual acceso a ella, pero podría haber otras definiciones que complican la definición, entre otras: igual uso de servicios de salud para igual necesidad por cuidados de salud, igual uso de servicios de salud por igual deseo de pagar por ese uso, igual resultado de salud para igual mérito, igual pago para las personas por servicios de salud para igual capacidad de pagar por los cuidados de salud, igual gasto sobre las personas por igual déficit de salud. La economía es útil al considerar la equidad de manera sistemática y medir la desigualdad. Una distinción útil es entre equidad horizontal y equidad vertical. Equidad horizontal significa el tratamiento igual de los iguales, aquellos que tienen igual nivel de salud tienen igual acceso a los cuidados de salud. Equidad vertical significa el tratamiento desigual para los desiguales, aquellos que tienen peores niveles de salud tienen un acceso más grande a los cuidados de salud.

McGrath (1993), señala que la equidad es un término social más que económico y es definido en relación a inequidad o desigualdades en la distribución de la riqueza o recursos, y los ajustes que son requeridos para permitir una redistribución equitativa. Se recomienda la lectura de este trabajo a quienes deseen ver la aplicación de la equidad y la eficiencia en el financiamiento educacional.

A veces, la equidad para los economistas, se reduce a examinar los efectos distributivos de una política. Es decir, determinar si las personas beneficiadas por una política son más pobres que las personas perjudicadas por ella. La economía capacita muy bien para conocer como las políticas afectan la distribución del ingreso, pero esto corresponde solo a una dimensión del tema de la equidad.

3.1.- Distribución del bienestar económico

Una aproximación de los economistas al tema de la equidad es a través del estudio de la distribución del bienestar económico o material. La teoría económica postula que el bienestar económico es producido o se deriva del consumo de bienes y servicios. Se dice que hay una relación directa entre bienestar y cantidades consumidas de los bienes y servicios, a mayor consumo mayor felicidad económica.

Curiosamente, a pesar que sabemos que produce el bienestar económico, desconocemos cómo medirlo directamente, no existe el instrumento que permita efectuar tal medición y nos capacite para comparar el nivel de bienestar de diferentes personas. Por lo tanto, la solución de los economistas ha sido buscar variables que sean medibles y que aproximen de la mejor manera posible la distribución del bienestar. Las variables económicas frecuentemente utilizadas son el ingreso personal, el gasto personal en consumo y la riqueza personal.

Cada variable económica que aproxima el bienestar económico tiene sus ventajas y desventajas, no existe la variable perfectamente equivalente. Estudiando la distribución de estas variables se aproxima la distribución del bienestar económico, pero hay que tener cuidado que son variables que aproximan mejor o peor el bienestar económico, pero no son exactamente la variable que se desea medir. Por ello se hará una breve mención a los pros y los contras de cada variable alternativa.

Históricamente la variable más usada para aproximar la distribución del bienestar material es el ingreso personal. Debido a que el ingreso representa poder de compra sobre todos los bienes y servicios que existen en la economía, entonces, quien tiene más ingreso puede acceder a consumir más bienes, y por ello, puede alcanzar un nivel de bienestar mayor que personas de menor nivel de ingreso. Empíricamente se trata de una variable que es más fácil de medir, la información es más confiable y de menor costo de obtención. Su desventaja es que no mide todos los bienes que determinan el bienestar, por ejemplo, el tiempo destinado al ocio en el sentido económico, así como la no medición de fenómenos que quedan al margen de las cuentas oficiales: narcotráfico, contrabando, pagos en especies, trabajo en el hogar, etc.

La variable gasto personal en consumo sirve porque mide directamente los bienes y servicios que consumen las personas y que generan el bienestar económico. No obstante, presenta las mismas desventajas que la variable ingreso personal más el inconveniente que la recolección de esta información es muy cara.

La variable riqueza personal es una variable de stock, representa la acumulación del flujo de ingreso personal a un momento del tiempo. Por lo tanto, esta variable también

representa poder de compra sobre los bienes y servicios de consumo al igual que el ingreso. Sin embargo, esta variable presenta todas las desventajas de la variable gasto en consumo, pero además es la variable que presenta menos confiabilidad en sus mediciones. Las personas tienen una tendencia a ocultar la información sobre su riqueza, distorsionan o falsean los datos. A veces las personas de alto nivel de ingreso sub-declaran lo que tienen, mientras que personas de menor ingreso declaran tener más de lo que realmente poseen. Haciendo un análisis beneficio-costos de las tres variables mencionadas, la más apropiada resulta ser la variable ingreso personal, y es así como en la práctica se tiende a confundir la distribución del ingreso personal con la distribución del bienestar económico. Nos deben quedar claras las limitaciones de esta variable, por ahora es lo mejor que se dispone, pero no es lo que realmente queremos medir.

3.2.- Distribución del ingreso

Como es sabido el mercado distribuye el ingreso y el bienestar económico, pero lo hace sin aplicar ningún criterio de equidad que se considere justo. La distribución del ingreso resultante puede ser cualquiera, la evidencia empírica muestra generalmente que no es equitativa. Por esta razón surge la necesidad de que el Estado genere una redistribución del ingreso y del bienestar económico para alcanzar el grado de equidad que se considere necesario.

Para efectos de tratar la equidad en una economía de mercado, se procede primero a determinar la información sobre la distribución del ingreso personal del país. Es decir, cuanto del ingreso generado en la sociedad en un periodo de tiempo dado (año) se lleva cada persona para su casa²⁵⁵. Luego, se examina el grado de desigualdad en la distribución del ingreso personal, para después emitir el juicio sobre la equidad en la distribución del bienestar social.

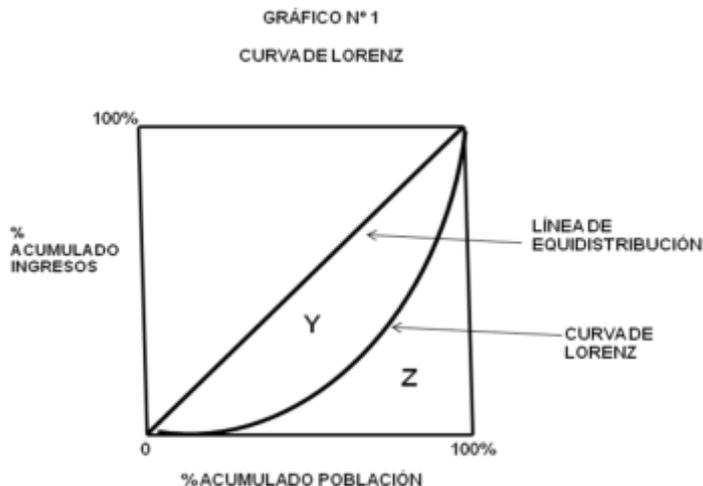
La medición de la distribución del ingreso, con y sin la intervención del Estado, se mide a través de varios instrumentos disponibles²⁵⁶, que cumplen distintas propiedades. Todos los instrumentos tienen sus pros y sus contras, por lo tanto, hay que estar consciente de ello. Por ejemplo, los dos instrumentos más conocidos y utilizados en la práctica son: la Curva de Lorenz y el Coeficiente de Gini.

²⁵⁵ Normalmente la información sobre el ingreso es recogida a nivel familiar, después se divide por el número de miembros de la familia para sacar el ingreso personal de cada miembro de la familia.

²⁵⁶ Para mayor información ver Mancero (2000).

La Curva de Lorenz es un instrumento gráfico que muestra el porcentaje acumulado de ingreso que poseen los individuos u hogares, ordenados en forma ascendente de acuerdo con su nivel de ingreso. La ordenación va desde los individuos con menores niveles de ingreso hacia los con mayores niveles de ingreso.

La curva de Lorenz se presenta en el Gráfico N° 1. En su eje vertical mide el porcentaje acumulado de ingresos de la población y en su eje horizontal mide el porcentaje acumulado de población. La línea diagonal de esta caja representa la línea de equidistribución, es decir, cuando para un dado porcentaje acumulado de población (por ejemplo, 33%) corresponde el mismo porcentaje acumulado de ingresos. Hay una completa igualdad en la distribución del ingreso sobre esta línea. La Curva de Lorenz corresponde a la línea curvada del gráfico, e indica para cada porcentaje acumulado de la población el porcentaje acumulado de ingresos que tiene asociado. Mientras más se aleje la Curva de Lorenz con respecto a la diagonal, mayor será el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. La Curva de Lorenz no permite realizar comparaciones de bienestar, esto es debido a que el bienestar no depende únicamente de su distribución, sino que también del nivel de ingresos. Por lo tanto, el análisis a través de la curva de Lorenz debe ser complementado con información sobre el nivel de ingresos.



Para determinar el grado de desigualdad para un país a través del tiempo se deben comparar las Curvas de Lorenz correspondientes a cada momento del tiempo (por ejemplo, de cada año). Si una Curva de Lorenz domina a otra en todo su recorrido entonces se puede concluir que la Curva de Lorenz que se aleja más con respecto a la diagonal representa un mayor grado de desigualdad en la distribución del ingreso (la

que queda más cerca de la diagonal representa una menor desigualdad en la distribución del ingreso). Si dos Curvas de Lorenz se cruzan en un punto, entonces no es posible establecer comparaciones sobre el grado de desigualdad en la distribución del ingreso. Para solucionar este problema se puede recurrir al uso de la Curva de Lorenz Generalizada, para ello se multiplican los valores por la media de cada distribución.

A partir de la Curva de Lorenz se deriva el Coeficiente de Gini, que es una medición numérica de la desigualdad en la distribución del ingreso personal. En términos sencillos el Coeficiente de Gini abarca el área que queda entre la Curva de Lorenz y la línea de equidistribución, Y , y la expresa como fracción del área total, $Y + Z$. Por lo tanto, el Coeficiente de Gini se calcularía como: $Y/(Y+Z)$, su valor mínimo sería cero y su valor máximo 1. Cuando el Coeficiente de Gini toma el valor cero, significa que el área $Y = 0$, o que la Curva de Lorenz sea igual a la línea de equidistribución o que exista completa igualdad en la distribución del ingreso personal. Cuando el Coeficiente de Gini toma el valor 1, significa que el área $Y = Y + Z$, que hay máxima desigualdad en la distribución del ingreso personal, pues el ciudadano más rico tiene en sus manos el 100% del ingreso. Por lo general se sostiene que mientras más cercano a cero se encuentre el Coeficiente de Gini de una sociedad más equitativa es la distribución del ingreso personal o del bienestar económico.

El Coeficiente de Gini presenta algunos problemas de interpretación, por ejemplo, puede dar resultados pocos claros o confusos cuando las Curvas de Lorenz se cruzan, es insensible ante cambios en la distribución del ingreso que mantengan inalterada el área bajo la línea de equidistribución, etc.

En resumen, la economía permite medir la distribución del ingreso personal, la cual aproxima la distribución del bienestar económico, un elemento importante de la equidad. Sin embargo, eso no basta pues se requiere el juicio de valor que califique si es justo o injusto el resultado.

3.3.- Equidad versus Igualdad

La equidad o la inequidad es definida con respecto a igualdad o desigualdad en la distribución.

La equidad es definida como: La cualidad que consiste en dar a cada uno lo que se merece en función de sus méritos o condiciones. La equidad en el sentido económico corresponde a la distribución justa del bienestar económico o el ingreso personal entre los miembros de la sociedad. Puede ser justo que las personas que

trabajan más tengan un ingreso mayor que las que trabajan menos. La equidad puede ser consistente con un cierto grado de desigualdad.

La igualdad es definida como: Condición o circunstancia de tener una misma naturaleza, cantidad, calidad, valor o forma, o de compartir alguna cualidad o característica. Desde la perspectiva económica la igualdad es la distribución igual del bienestar económico o del ingreso personal entre los miembros de la sociedad.

La conclusión importante es entender que equidad e igualdad no son siempre sinónimas. La igualdad es un criterio de equidad, pero a veces la equidad acepta algún grado de desigualdad.

3.4.- Representación gráfica de la equidad en economía

La teoría económica expresa y define la equidad a través del concepto de la función de bienestar social (en adelante FBS²⁵⁷). A través de la FBS alguien emite juicios de valor sobre la distribución del bienestar entre los miembros de la sociedad. La representación algebraica de la FBS es $W = W(U_1 ; U_2)$, donde W corresponde al nivel de bienestar social de la economía, el cual depende de los niveles de bienestar de los miembros de la sociedad. Por lo tanto, U_1 es el nivel de bienestar del ciudadano 1, el que depende de las cantidades físicas que consume de cada bien disponible en la economía, U_2 es el nivel de bienestar del ciudadano 2. Para simplicidad de la exposición se asume la existencia de solamente dos ciudadanos.

La FBS debe ser definida por alguien en la economía. Por ende, en la práctica hay tantas FBS como definiciones de equidad existan. En la literatura existen varias FBS conocidas, como son: la FBS de Pareto, la FBS Benthamita o utilitarista o la FBS Rawlsiana. La FBS de Bentham se escribe como: $W = U_1 + U_2$ ²⁵⁸. Esto indica que el bienestar social o de todos nosotros juntos aumenta en la medida que aumenta el bienestar de cualquier individuo en la economía, mientras el de los restantes

²⁵⁷ Una interesante discusión del concepto FBS se encuentra en Bator (1957) y en los textos de finanzas públicas.

²⁵⁸ La curva de indiferencia social, CIS, asociada a la FBS de Bentham corresponde a una línea recta, la tasa marginal de sustitución entre el bienestar del ciudadano 1 y 2 es constante. Una CIS se obtiene dando un valor al bienestar: $W^* = U_1 + U_2$, y luego, despejando una incógnita en función de la otra: $U_1 = W^* - U_2$. Lo cual corresponde a la ecuación de una línea recta.

permanece constante. La FBS de Rawls se escribe como: $W = \text{mínimo} [U_1 ; U_2]$ ²⁵⁹. En este caso el bienestar de la sociedad aumenta solamente cuando aumenta el bienestar del individuo con menos utilidad, el con menos bienes de consumo. En este caso las políticas redistributivas deben concentrarse en la eliminación de la extrema pobreza. La FBS de Bentham y de Rawls admiten ponderadores para los niveles de utilidad individual, en la presentación usada el ponderador es 1 para cada individuo.

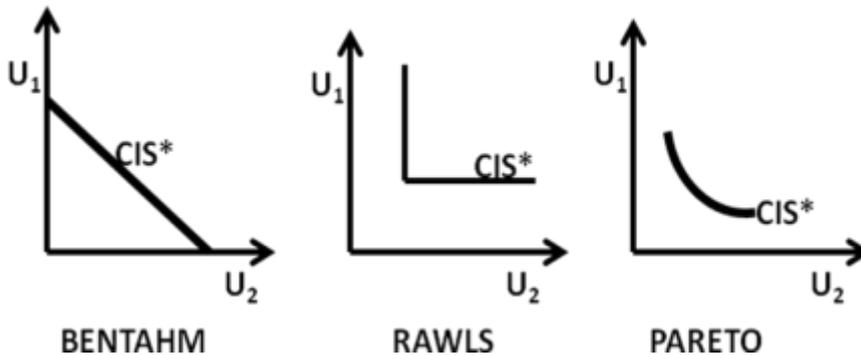
En una sociedad democrática la FBS es definida por el partido o grupo político que accede al poder. Ellos son los encargados de precisar los juicios de valor sobre la distribución del bienestar individual, definir y aplicar las políticas redistributivas para cambiar la distribución que exista y que se considera no equitativa.

El concepto de la FBS ha sido muy discutido y se le señalan críticas, pero este no es el espacio para tratar este tema.

En el Gráfico N° 2 se muestra la curva de indiferencia social de las FBS antes indicadas.

Gráfico N° 2

Curvas de indiferencia social



Una curva de indiferencia social, CIS, indica las distintas combinaciones de bienestar para el ciudadano 1 y el ciudadano 2 que producen el mismo nivel de bienestar social. Por lo tanto, hay tantas CIS como niveles de bienestar social sean considerados. La pendiente de la CIS indica la tasa a la cual se puede intercambiar bienestar del

²⁵⁹La curva de indiferencia social asociada a la FBS de Rawls corresponde a un ángulo recto, la tasa marginal de sustitución social entre el bienestar del ciudadano 1 y el 2 es indeterminada.

ciudadano 1 por bienestar del ciudadano 2, manteniendo el nivel de bienestar social constante.

4.- EFICIENCIA

La eficiencia es un concepto muy utilizado en economía, aunque no ocurre lo mismo en otras áreas del conocimiento, debido a que es asociado con la idea de algo muy materialista. Sin embargo, la eficiencia es definida en términos de bienestar de la población, tal como se muestra a continuación.

Siguiendo el texto de Browning y Browning (1979), un sistema económico eficiente es aquel que deja a las personas tan bien como es posible, tomando en cuenta todas las formas que la economía influencia su bienestar. Una asignación eficiente de recursos es una en la cual es imposible, a través de cualquier cambio en la asignación de recursos, dejar alguna persona o personas en mejor posición sin dejar a nadie en peor situación²⁶⁰. Cuando la economía está operando eficientemente, no existe espacio para mejorar el bienestar de alguien a menos que algunas personas sean beneficiadas a expensas de otras. Un corolario a esta definición es que una asignación ineficiente de recursos es una en la cual es posible, a través de un cambio en la asignación de recursos, dejar alguna persona o personas en mejor posición (con más bienestar) sin dejar a nadie en peor posición (con menos bienestar).

El concepto de eficiencia tiene tres dimensiones: técnica, económica y distributiva.

La eficiencia técnica implica que la asignación de los factores de producción debe ser eficiente, los recursos productivos deben ser combinados de manera eficiente. Una asignación eficiente de factores productivos es aquella donde se maximiza la producción de un bien dada la producción de los demás bienes, la dotación de factores y la tecnología de producción. Al producir una reasignación de los recursos productivos será necesario disminuir la producción de un bien manteniendo constante la de los demás bienes²⁶¹. Esta eficiencia es por el lado de la producción o de la oferta de la economía.

²⁶⁰ Esta es la definición de eficiencia de Pareto u óptimo de Pareto.

²⁶¹ La eficiencia técnica se logra sobre la curva de contrato en la producción. Esta es la línea que une los puntos de tangencia de las curvas isocuantas de dos actividades productivas. Sobre esta línea se igualan las tasas marginales de sustitución técnica entre capital y trabajo de dos actividades económicas (modelo de dos sectores).

La eficiencia económica implica que la asignación de los bienes producidos debe ser hecha en forma eficiente entre los consumidores de la economía. Una asignación eficiente de los bienes producidos es aquella donde se maximiza el bienestar de un consumidor dado el bienestar de los demás ciudadanos²⁶². Al producir una reasignación de los bienes será necesario disminuir el bienestar de un ciudadano manteniendo constante el bienestar de los otros ciudadanos. Esta eficiencia es por el lado del consumo o de la demanda de la economía.

La eficiencia distributiva implica que la asignación de los recursos y de los bienes producidos debe ser eficiente simultáneamente. Esta eficiencia une el lado de la producción con el lado del consumo de la economía o el lado de la oferta con el lado de la demanda²⁶³. La eficiencia distributiva implica la maximización de la producción de un bien dada la producción de los demás bienes, simultáneamente con la maximización del bienestar de un consumidor dado el bienestar de los demás consumidores, y además dada la disponibilidad de recursos productivos, la tecnología de producción y las funciones de utilidad de los consumidores.

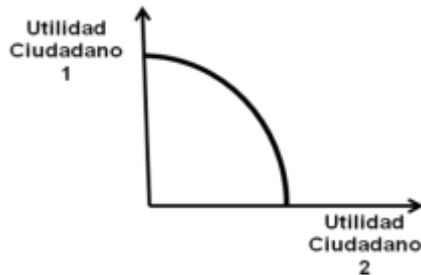
Para un estudio profundo del concepto eficiencia se recomienda la lectura del artículo de Bator (1957). Además, en él se encontrará la derivación del Gráfico N° 3, conocido con el nombre de la Gran Frontera de Posibilidades de Utilidad (en adelante GFPU), que es una representación de las distintas combinaciones de bienestar que se podrían producir en una economía para sus ciudadanos. La GFPU respeta las restricciones que enfrenta la economía: recursos productivos dados, tecnología dada, gustos o preferencias de los consumidores dados. Esta curva satisface la eficiencia técnica, la eficiencia económica y la eficiencia distributiva. La GFPU se obtiene maximizando el bienestar de un ciudadano dado un nivel de bienestar arbitrariamente asignado al resto de los ciudadanos y respetando las restricciones de la economía.

²⁶² La eficiencia económica se alcanza sobre la curva de contrato en el consumo. Esta es la línea que une los puntos de tangencia de las curvas de indiferencia de dos ciudadanos. Sobre esta línea se igualan las tasas marginales de sustitución entre los bienes X e Y de dos ciudadanos (modelo de dos sectores).

²⁶³ La eficiencia distributiva se alcanza sobre la gran frontera de posibilidades de utilidad. Esta es una línea que une la máxima utilidad que se puede otorgar a un ciudadano dada la utilidad de los demás ciudadanos, dados los gustos, tecnología y dotación de recursos. La eficiencia distributiva se logra cuando se iguala la tasa marginal de transformación entre los bienes X e Y con la igualación de las tasas marginales de sustitución entre los bienes X e Y para los ciudadanos de la economía (modelo de dos sectores).

Gráfico N° 3

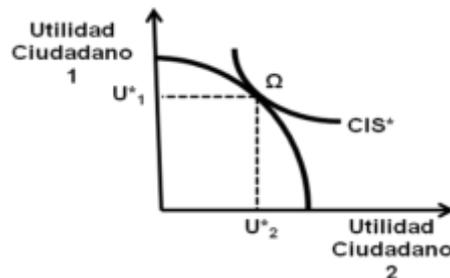
Gran frontera de posibilidades de utilidad



La GFPU representa el menú de bienestar para la sociedad, las distintas alternativas de distribución del bienestar para repartir entre los ciudadanos. Cada uno de los puntos de esta Gran Frontera es eficiente en las tres dimensiones indicadas. ¿Cuál plato elegir? La eficiencia por sí sola no resuelve la respuesta a la pregunta. Aquí es donde se produce la relación con la equidad. Si tenemos una FBS definida por alguien, entonces tendríamos la solución ideal, eficiente y equitativa simultáneamente. Esto se ilustra en el Gráfico N°4, donde se produce la maximización del bienestar social. Esto ocurre en el punto omega, punto bliss, punto de máxima felicidad u óptimo social²⁶⁴.

Cuadro N° 4

Óptimo social



²⁶⁴ El óptimo social implica la igualdad entre la tasa marginal de sustitución social entre la utilidad del ciudadano 1 y el ciudadano 2 (pendiente de la curva de indiferencia social) y la tasa de transformación social entre la utilidad del ciudadano 1 y el ciudadano 2 (pendiente de la GFPU). Esto sucede en el punto de tangencia entre la curva de indiferencia social, CIS*, y la GFPU.

Esta solución tiene algunas consideraciones que se deben tener presentes: Primero, la FBS la define alguien en la sociedad y eso tiene el problema que en una sociedad pueden haber varios alguien con FBS distintas (¿Cuál y cómo se elige?). Segundo, la explicación supone que en la práctica la autoridad producirá la distribución de ingresos que sea necesaria para alcanzar la distribución del bienestar determinada. La verdad es que la distribución que suele producirse en la práctica dista de parecerse a la determinada por el modelo. Lo cual significa que la distribución de la cual se parte no corresponde al punto Ω , ello da origen a la necesidad de aplicar políticas redistributivas para llevar la distribución actual hacia la deseada. La aplicación de estas políticas es la que da origen al trade-off entre eficiencia y equidad, pues las políticas redistributivas suelen introducir imperfecciones en la economía que hacen que esta se mueva al interior de la GFPU.

4.1.- Crecimiento económico

Una aplicación interesante de la discusión equidad-eficiencia es el tema del crecimiento económico. El crecimiento es importante porque está asociado con el incremento de la producción de bienes y servicios que permiten la satisfacción de las necesidades de la población y generan más empleo. El crecimiento económico es una importante herramienta para reducir la pobreza, pues una de las principales causas de esta es que las personas no tengan trabajo, es decir, no dispongan de una fuente de ingresos provenientes de sus esfuerzos laborales. En Chile la pobreza disminuyó significativamente (a menos de la mitad) en el periodo que se creció a tasa promedio del 7% real anual²⁶⁵. Sin embargo, el crecimiento no es suficiente para superar la pobreza, pues hay sectores que no resuelven las causas de la pobreza con un empleo, como por ejemplo: enfermos catastróficos, ancianos sin previsión, mujeres jefes de hogar con escasa calificación laboral, etc. La solución para estas familias es el gasto social focalizado en las causas de su pobreza. La política del gasto social requiere ser financiada, para ello se utilizan los impuestos los cuales afectan negativamente el crecimiento. De allí surge un trade-off entre crecimiento y políticas de gasto social para mejorar la equidad. En la vida práctica nos encontramos con personas que son pro-crecimiento que se oponen a cualquier política que afecte los incentivos al crecimiento económico, plantean que el crecimiento reduce la pobreza. Mientras otras personas son pro-redistribución ahora y se muestran dispuestas a sacrificar crecimiento presente por más redistribución ahora, la solución de la pobreza (en especial la extrema pobreza) no puede esperar.

²⁶⁵ Para las cifras de crecimiento ver estadísticas del Banco Central de Chile sobre la tasa de crecimiento del PIB y para los datos de pobreza ver las encuestas CASEN.

4.2.- Ahorro e Inversión

El ahorro y la inversión están estrechamente ligados al crecimiento económico, pues para que aumente la producción y el empleo (y salarios) se requiere que exista ahorro que es la fuente de financiamiento de la inversión. A su vez la inversión es un flujo que permite incrementar el stock de capital (máquinas, herramientas, infraestructura, plantas, equipos, etc.), que son los bienes que sirven para producir bienes y servicios de consumo. El tema de nuevo es que las políticas económicas aplicadas para conseguir el financiamiento del gasto social generan incentivos que afectan negativamente el ahorro y la inversión. Un ejemplo notable es la reforma tributaria recientemente propuesta, Ley 20.780 de 29.09.2014, discutida y aprobada, que genera fuerte rechazo por parte de algunos ciudadanos porque aumentó la carga del impuesto a la renta de las empresas, lo cual desincentiva el ahorro, y por añadidura la inversión (aumento de la tasa del impuesto de primera categoría, cambios al FUT y otras fuentes de elusión tributaria).

4.3.- Eficiencia versus Eficacia

Eficiencia y eficacia son dos conceptos que se relacionan pues ambos se refieren al uso de recursos productivos, pero tienen una diferencia fundamental.

Como se desprende de lo señalado previamente, la eficiencia tiene que ver con conseguir metas y objetivos económicos utilizando los recursos productivos de la mejor manera posible, obteniendo el mayor provecho de ellos, la mayor productividad, el mayor beneficio o utilidad.

La eficacia tiene que ver con conseguir metas y objetivos propuestos, independiente del uso que se le dé a los recursos.

Por lo tanto, la eficacia se mide por el grado de consecución de los objetivos, mientras que la eficiencia se mide por la forma de utilización de los recursos.

Un ejemplo muy gráfico para ilustrar el punto: si usted desea eliminar una molesta mosca y le dispara con un cañón, eso puede ser eficaz. Pero si usted toma un matamoscas y lo aplica correctamente será eficiente. Es decir, hay soluciones eficientes pero no eficaces, otras eficaces pero no eficientes, otras eficientes y eficaces y otras ni eficientes ni eficaces.

5.- OBJETIVOS QUE DEBERÍA CUMPLIR UN "BUEN" SISTEMA TRIBUTARIO

En la presente sección del artículo entraremos al análisis de los conceptos de equidad y eficiencia aplicados a la tributación. Los conceptos mantendrán su significado general ya descrito, pero se gana más conocimiento cuando ellos son aplicados a un tema específico como es la tributación o la colocación de impuestos.

El tema de la equidad y la eficiencia en la tributación surge cuando nos preguntamos por cuales son las características que debería satisfacer un “buen” sistema tributario. Desde la perspectiva de lo normativo el listado de las buenas características es extenso. Como este tema ya fue tratado en el N° 6 de esta misma revista, Yáñez (2012), aquí presentaremos un resumen de 4 de las más importantes y solo se enumerará el resto.

5.1.- Equidad

Uno de los requisitos más importantes exigidos a un buen sistema tributario es que sea equitativo. La equidad postula lo siguiente: Un sistema tributario es equitativo cuando cada contribuyente paga según lo que le corresponde. El requisito es muy razonable, no obstante, plantea una interrogante que es necesario dilucidar. ¿Cómo se calcula empíricamente lo que le corresponde pagar a cada contribuyente? Dado que equidad es un concepto relativo, la pregunta admite más de una respuesta. En la sección 6 se desarrolla la equidad de acuerdo al principio del beneficio, y luego, conforme al principio de la capacidad de pago. Estas son dos maneras alternativas de entender la equidad en el ámbito de los impuestos.

5.2.- Eficiencia

Este requisito es tan importante como la equidad para alcanzar un buen sistema tributario. Se dice que un sistema tributario es eficiente cuando no interfiere la asignación eficiente de los recursos. El ideal es que el sistema tributario sea neutral, es decir, que los impuestos no distorsionen ninguna de las decisiones que toman los agentes económicos. Este resultado solo podría obtenerse aplicando un impuesto de suma fija, pero empíricamente esto no es recomendable pues este impuesto es muy inequitativo²⁶⁶. Sin embargo, los impuestos que suelen aplicarse en la práctica si

²⁶⁶Un impuesto de suma fija se define como el cobro de una dada e igual cantidad de dinero por persona, independiente de sus características socio-económicas. Esta es la forma de tributación más eficiente, pues no distorsiona ningún precio relativo en la economía. No obstante, es también la forma más inequitativa de tributación, por esta razón no se recomienda su aplicación

distorsionan al menos algunas de las decisiones que toman los agentes económicos. En este escenario el requisito de la neutralidad se cambia por otro más modesto: la minimización de la carga excesiva o de la pérdida de bienestar social neta que producen los impuestos. Este es un tema que está asociado con el desarrollo de la tributación óptima.

5.3.- Simplicidad

Este requisito plantea que los impuestos deben ser fáciles de entender por los agentes económicos. Esto significa formularios fáciles de llenar, normas tributarias comprensibles para los contribuyentes, y también para los funcionarios del órgano administrador (para garantizar la efectividad de los actos de fiscalización), métodos simples de recolección de información, etc. En la práctica es un requisito que es muy deseable que se satisfaga, pero la verdad es que es muy difícil de cumplir, particularmente por los trade-off que se producen con la mayoría de los otros requisitos. Por ejemplo, un sistema tributario equitativo, por lo general, es complejo.

5.4.- Minimización de los costos de administración

Este requisito plantea que el sistema tributario sea relativamente barato de administrar o que el costo en que se incurre sea el mínimo necesario para alcanzar la recaudación deseada. La administración tributaria incluye las actividades de la recaudación y la fiscalización, las cuales incluyen instituciones que dedican todo su quehacer a estas dos funciones, tales como: Servicio de Impuestos Internos, Servicio de Aduanas, Servicio de Tesorerías y Tribunales Tributarios y Aduaneros. Además, hay otras instituciones que dedican parte de su actividad a temas relacionados con la tributación, por ejemplo, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Gendarmería, Ministerio de Justicia, etc.

A continuación se enumeran otros requisitos cuya explicación se puede ver en Yáñez (2012): transparencia, minimizar el no cumplimiento, certeza, conveniencia en el pago, capacidad de determinación del impacto sobre los ingresos del gobierno, etc.

6.- TRIBUTACIÓN: EQUIDAD VERSUS EFICIENCIA

Esta sección del artículo presenta la aplicación de los conceptos equidad y eficiencia al tema de la tributación. La discusión aquí presentada se entiende que corresponde solo a

en la práctica. De hecho, es muy difícil encontrar en el mundo casos de aplicación de esta forma de colocar impuesto.

los impuestos con fines recaudatorios o de financiamiento del gasto público y no a los impuestos reguladores.

6.1.- Equidad

En la práctica, en una economía de mercado puede ser requerida la intervención del Estado por razones de equidad, la cual tendría como propósito garantizar la igualdad de oportunidades a todos los habitantes de la sociedad.

Ricciardi (2008) señala que uno de los factores que ha contribuido al aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso, es la distinta posibilidad de acceder a similares niveles de educación que tienen las personas que nacen en hogares carenciados en comparación con quienes nacen en hogares con ingreso medio o alto. Se debería agregar a este planteamiento: “y similares niveles de calidad de educación” y nos encontraríamos en la discusión que actualmente se lleva a cabo en Chile.

La equidad consiste en que cada contribuyente pague lo que le corresponde. Por lo tanto, la equidad tiene una relación muy estrecha con temas como evasión, elusión, gastos tributarios, fiscalización, sanciones, etc. También se dijo anteriormente que es necesario resolver el punto de cómo medir empíricamente lo que corresponde pagar, es lo que se tratará a continuación.

6.1.1.- Principio del beneficio

La equidad puede ser entendida de varias maneras, pues es un concepto relativo y no absoluto. El principio del beneficio es precisamente un criterio de equidad para determinar la responsabilidad tributaria de los contribuyentes que está basada en la siguiente idea: se establece una relación directa entre los beneficios que el contribuyente recibe desde el gasto público y el monto de impuesto a pagar. Es decir, el contribuyente debe pagar en relación directa a los beneficios que recibe desde el gasto público. Se hace una conexión directa entre beneficio recibido y costo incurrido.

El principio del beneficio es aplicado en estricto rigor por un mercado perfectamente competitivo y sin distorsiones de ningún tipo. En este caso la función demanda precio mide el beneficio marginal recibido por el consumidor de cada unidad de un bien o servicio. A su vez la función oferta precio mide el costo marginal de producción del mismo bien o servicio. En la determinación del precio de equilibrio del mercado se iguala la función demanda precio con la función oferta precio, es decir, el precio que se cobra mide marginalmente y al mismo tiempo el valor del beneficio y del costo de producción del bien. Esta es la idea que el principio del beneficio propone aplicar en la

determinación de los impuestos u otras cargas para cobrar por las cosas que el Estado pone a disposición de los ciudadanos.

El principio del beneficio solo puede utilizarse en el cumplimiento de la función asignación del Estado. Por razones obvias no puede aplicarse en el caso de la función distribución y de la función estabilización, pues no es posible establecer la relación directa entre quien recibe un beneficio y quién financia su costo. Por ejemplo, la función distribución toma recursos desde los que tienen más y los traspasa a los que tienen poco.

Del principio del beneficio no se deriva necesariamente que los contribuyentes que pagan más impuesto sean los que tienen más recursos, el pago impositivo depende de la cantidad de beneficio recibido.

Aunque pueda parecer extraño, el principio del beneficio tiene importantes aplicaciones en el sector público, por ejemplo, cuando el Estado produce bienes privados (cobre, agua potable, luz eléctrica, etc.), cuando el Estado cobra derechos, matrículas, peajes; cuando aplica la técnica de asignación de recursos conocida con el nombre del earmarking²⁶⁷ (constitucionalmente prohibida en Chile), cuando usa impuestos para cobrar por el uso de servicios públicos (impuesto a los combustibles para cobrar por el uso de las obras públicas); el sistema previsional de capitalización individual y el sistema ISAPRES. A veces, a través del uso del principio del beneficio, se cobra solo una parte del costo de proveer el beneficio.

El principio del beneficio no es compatible con la equidad horizontal y la equidad vertical, pero sí lo es con la equidad intergeneracional, conceptos que se explican en el principio de la capacidad de pago.

6.1.2.- Principio de la capacidad de pago

Otro criterio de determinación del monto de impuestos a pagar con equidad es el principio de la capacidad de pago. Este principio es más conocido pues está presente en casi todos los impuestos del sistema tributario chileno. Su diferencia básica con el principio del beneficio es que aquí se rompe la relación directa entre lo que se recibe y lo que se paga.

El principio de la capacidad de pago es el concepto de equidad que se aplica para determinar el financiamiento de la función distribución y de la función estabilización.

²⁶⁷ Earmarking es comprometer un determinado ingreso del Estado como fuente de financiamiento de un gasto particular.

El principio de la capacidad de pago postula que los contribuyentes deben aportar al financiamiento del gasto público en relación directa a la capacidad de pagar impuestos que tengan. Un problema inmediato que surge de la definición es cómo se mide en la práctica la capacidad de pagar impuestos de los contribuyentes.

La teoría económica plantea que hay al menos tres variables económicas que puede ser utilizadas como un indicador apropiado de esta capacidad de pagar impuestos: ingreso, gasto en consumo y riqueza. Cada una tiene sus ventajas y desventajas. Históricamente la mayoría de los estudios han considerado el ingreso como la variable económica que aproxima mejor dicha capacidad de pago. Aunque en décadas recientes ha sido sugerida con fuerza la variable gasto en consumo como mejor indicador. En este artículo se conserva la recomendación histórica para seguir desarrollando el trabajo.

La tributación de acuerdo al principio de la capacidad de pago ha planteado tres nociones de equidad: equidad horizontal, equidad vertical y equidad intergeneracional. Estas serán presentadas a continuación.

i.- Equidad horizontal

La equidad horizontal señala que los contribuyentes que tengan la misma capacidad de pago deben pagar la misma cantidad de impuesto, o, que los contribuyentes que tengan el mismo nivel de ingreso deben pagar el mismo monto de impuesto. La equidad horizontal es la idea del tratamiento igual para los iguales. Pero, dos personas que tienen un mismo nivel de ingreso son realmente iguales, la respuesta es que muchas veces no lo son, por ejemplo: debido al número de hijos en el hogar, otras personas a cargo (padres ancianos, otros familiares enfermos, adoptados, etc.), problemas de salud, el otro cónyuge trabaja o no, etc. Lo que en principio suena convincente al final no lo parece tanto. Hay países que establecen créditos del impuesto determinado para corregir al menos algunos de los problemas mencionados. El punto crítico en lo señalado es la definición de quien es el contribuyente: la persona natural individual, la familia, las personas jurídicas, etc. Por ejemplo, en nuestro país, el contribuyente del impuesto a la renta es la persona natural individual.

La equidad horizontal se deja de cumplir también debido a la evasión y la elusión. Es decir, dos personas que ganan el mismo nivel de ingreso no necesariamente pagan la misma cantidad de impuesto en la práctica. Conocido es el caso del impuesto a la renta, donde debido al desigual tratamiento de los ingresos del trabajo versus los del capital, dos personas que ganan lo mismo y la fuente de sus ingresos difiere pagan montos diferente de impuesto.

ii.- Equidad vertical

La equidad vertical dice que las personas que tienen distinta capacidad de pago deben pagar distinta cantidad de impuesto y que debe haber una relación directa entre ambas variables. Es decir, las personas que tienen un mayor nivel de ingreso deben pagar una mayor cantidad de impuesto. La idea central tras esta noción de equidad es el tratamiento tributario distinto para los diferentes, algo que parece razonable pero que tiene los mismos problemas comentados en la equidad horizontal sobre quien es contribuyente. Además, la tasa de cambio de esta relación directa se moverá a tasa creciente (relación con forma exponencial), tasa constante (relación lineal) o tasa decreciente (relación con forma logarítmica). De cómo sea la forma de esta relación dependerá el monto de los recursos tomados desde los contribuyentes.

Por lo general, los impuestos que se aplican en la práctica son inequitativos en el sentido vertical debido a la existencia de evasión y de elusión. El impuesto de la ley de la renta es el mejor ejemplo al respecto.

iii.- Equidad intergeneracional

La equidad intergeneracional se puede aplicar tanto con el principio del beneficio como con el principio de la capacidad de pago.

La equidad intergeneracional se aplica cuando el gobierno lleva a cabo ciertos gastos que tienen la siguiente particularidad: producen un flujo de beneficios a través de un largo periodo de tiempo, de manera que pueden resultar beneficiadas varias generaciones. Estos gastos corresponden al financiamiento de grandes proyectos de inversión, como por ejemplo, un tren subterráneo, un puerto, un aeropuerto, etc.

En este caso la idea es que cada generación debe contribuir al financiamiento de estos proyectos en relación directa al beneficio que recibirán, es decir, aplicación del principio del beneficio. ¿De dónde nace esta preocupación? Los recursos para la ejecución del proyecto se requieren mayoritariamente al momento de iniciar su construcción, la generación de ese momento del tiempo no tiene la capacidad para pagar impuestos que financien todo el monto requerido, entonces lo lógico es distribuir el costo entre todas las generaciones beneficiadas. Al realizar los cálculos del financiamiento de esta manera se puede recurrir a pedir la cuota tributaria de la generación presente y se usa el endeudamiento para tener los recursos de las generaciones futuras que ahora no existen. Por lo tanto, la equidad intergeneracional es un argumento que justifica el uso de la deuda pública como mecanismo de financiamiento del gasto público en inversión. Siendo además consistente con la

recomendación financiera que los gastos transitorios se financian con ingresos transitorios.

Al interior de cada generación la distribución del ingreso presenta algún grado de desigualdad, por lo tanto, a los miembros de más ingreso de cada generación se les pedirá un aporte mayor que a los demás, aplicación del principio de la capacidad de pago.

Estos son los criterios de equidad que se aplican para evaluar los impuestos y el sistema tributario y las políticas tributarias.

6.2.- Eficiencia

La eficiencia en materia impositiva significa que los impuestos no deben introducir ineficiencia en materia de asignación de recursos. Las ineficiencias se producen cuando en mercados que antes de impuesto funcionan en forma eficiente, los impuestos distorsionan los precios relativos de las decisiones que toman los agentes económicos; como por ejemplo, consumo, producción, empleo, inversión real y financiera, riesgo-retorno, etc. Esto ocurre con los dos grandes impuestos usados para la recaudación de los recursos que financiarán el presupuesto. Hay que tener más cuidado con el análisis de los impuestos reguladores, pues la idea con ellos es modificar la asignación de recursos que produce el mercado para corregir externalidades tecnológicas negativas.

6.2.1.- Neutralidad

Se dice que un impuesto es neutral cuando no distorsiona ninguna de las decisiones que toman los agentes económicos. Ya se mencionó que el único impuesto que es neutral, y por lo tanto eficiente, es el impuesto de suma fija. Todos los demás impuestos distorsionan algunas de las decisiones económicas, pero no todas. Por lo tanto, es muy útil determinar para cada impuesto que se aplique en la práctica cuáles decisiones distorsiona y cuáles no, para obviamente elegir aquél que produzca menos pérdida de eficiencia. Lamentablemente la decisión no se puede tomar sobre la base de contar el número de distorsiones producidas, más bien se debe cuantificar la magnitud de las pérdidas de eficiencia para decidir.

6.2.2.- Minimización de la carga excesiva o pérdida de eficiencia

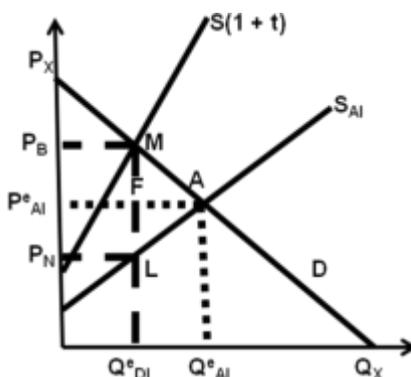
Debido a que los impuestos recaudadores usados en la práctica producen la distorsión de alguna decisión, el ambicioso objetivo de la neutralidad, se ha cambiado por otro más modesto como es la minimización de la pérdida de eficiencia o la carga excesiva.

Si bien es un objetivo menos ambicioso es tremendamente valioso porque sí puede ser concretizado.

La teoría económica tiene una representación gráfica sencilla para la pérdida de eficiencia, el área de un triángulo cuando las funciones del mercado son lineales o una figura con tres lados algunos de los cuales pueden ser curvos, donde en los vértices de los ángulos se acostumbra colocar las letras M-A-L, para hacer notar que es un daño. Esta representación se entrega en el Gráfico N° 5.

Gráfico N° 5

Carga excesiva o pérdida de eficiencia de un impuesto



El gráfico representa un impuesto a la producción colocado en la forma *ad valorem*, es decir, un porcentaje aplicado al costo marginal de producción, el cual se muestra por la línea recta S_{AI} . La función que mide el costo marginal de producción más el impuesto es la línea recta $S(1+t)$. El punto de equilibrio del mercado se encuentra en el punto A de la figura, donde se cortan la función de oferta con la función demanda. El precio de equilibrio del mercado antes de impuesto es P^{e}_{AI} y la cantidad de equilibrio antes de impuesto es Q^{e}_{AI} .

El equilibrio del mercado después de aplicado el impuesto se encuentra en el punto M del gráfico, donde se corta la función de oferta que incluye el impuesto con la demanda. La cantidad de equilibrio del mercado después de aplicado el impuesto disminuye a Q^{e}_{DI} . Este es uno de varios efectos económicos de los impuestos. El precio de equilibrio es P_B , que es el precio que incluye el impuesto después que este fue aplicado. Se denomina precio bruto de impuesto o precio relevante para el consumidor. Es el precio que paga el consumidor por cada unidad de producto que compre en el mercado. El conservar en el gráfico la función de oferta de antes de aplicar el impuesto

permite determinar el precio neto de impuesto o P_N . Este precio excluye el impuesto y representa el valor monetario que pertenece al vendedor del producto. Por cierto, el oferente que vende una unidad del producto recibe del consumidor P_B , pero lo que realmente le pertenece es ese valor menos el impuesto que debe integrar al Fisco. Por lo tanto, la tasa del impuesto medida en dinero es la diferencia entre $P_B - P_N = T$. Del dibujo se infiere que el precio que paga el consumidor aumenta en menos que la tasa completa del impuesto y que la diferencia para enterar la tasa corresponde a una disminución de lo que recibe el productor-vendedor del producto. La multiplicación de la tasa del impuesto medida en dinero por la producción después de aplicado el impuesto da como resultado la recaudación de ingresos del gobierno (sin evasión ni elusión):

$$T \times Q_{DI}^e = \text{Recaudación.}$$

La carga excesiva del impuesto o pérdida de bienestar social neta se representa por el área del triángulo MAL. Su explicación es la siguiente: aplicar una política económica (política tributaria consistente en gravar la producción de un bien X) es equivalente a llevar a cabo un proyecto, por ello para evaluar su pertinencia se debe medir los beneficios y los costos sociales del proyecto (política económica).

La evaluación social de la aplicación de este impuesto implica calcular los beneficios sociales del proyecto. ¿Qué ganan los agentes económicos? El beneficio de la aplicación del impuesto proviene de la disminución en la producción, la cual es de provecho de los productores. Esto es debido a que al disminuir la producción se generará un ahorro de costos, al producir menos unidades del bien se dejará de incurrir en el corto plazo en los costos variables. La teoría económica nos enseña que los costos marginales de producción son determinados o dependen solo de los costos variables de producción. Desde el punto de vista matemático la integral de la función de oferta de antes de impuesto entre la cantidad de equilibrio de antes y después de impuesto (el área debajo de la función en el intervalo de disminución de la producción) mide el costo variable total de producción de esa cantidad de unidades. Como esas unidades se dejan de producir, entonces se ahorra o evita esos costos de producción, es el beneficio de la decisión o política.

El costo social de la aplicación del impuesto corresponde a la pérdida de beneficios de los consumidores por tener menor cantidad de unidades del bien para el consumo. La función demanda precio del mercado mide el valor del beneficio marginal derivado del consumo de cada unidad. Por lo tanto, la integral de la función demanda en el intervalo de disminución del consumo nos medirá cuánto vale en dinero la pérdida de bienestar por menor consumo.

Usando la gráfica N° 5 para mostrar los conceptos indicados, tenemos la evaluación social del proyecto colocar un impuesto a la producción:

- Beneficios Sociales = área $LAQ_{AI}^e Q_{DI}^e$ = Ahorro costos de producción.
 Costos Sociales = área $MAQ_{AI}^e Q_{DI}^e$ = Sacrificio bienestar por menor consumo.
 Carga excesiva = área MAL = Pérdida de bienestar social neta ($B < C$).

El impuesto distorsionó las decisiones de manera tal que indujo a los agentes económicos a sacrificar una decisión más valiosa a cambio de otra menos valiosa. Esto es debido a que los consumidores ven un precio mayor al que ven los oferentes para la toma de sus decisiones. En términos netos ambos lados del mercado sufren una pérdida de eficiencia neta o comparten la carga excesiva del impuesto. La carga excesiva se reparte de acuerdo al gráfico de la siguiente manera: los consumidores pierden en neto el área MAF (ellos también tienen un ahorro de costos, las unidades menos que compran multiplicada por el precio unitario pagado antes de impuesto, área $FAQ_{AI}^e Q_{DI}^e$); los oferentes pierden en neto el área FAL (su costo es la pérdida de ingresos por ventas de las unidades que dejan de producirse y venderse, área $FAQ_{AI}^e Q_{DI}^e$).

La carga excesiva se puede definir y demostrar que corresponde a un pago máximo (adicional) que está dispuesto hacer un contribuyente al gobierno para que este le cobre un impuesto general (que no distorsiona el precio relativo de la decisión) en lugar del impuesto selectivo (que si distorsiona el precio relativo de la decisión) y que le produzca la misma recaudación.

¿Cuáles son los determinantes de la magnitud de la pérdida de eficiencia o carga excesiva? Del análisis de equilibrio parcial desarrollado en el Gráfico N° 5 se puede deducir una fórmula que muestra estos determinantes:

$$W = 0,5 t^2 \eta_D \eta_S P_X Q_X / (\eta_D + \eta_S)$$

En la fórmula, W representa la magnitud de la pérdida de eficiencia, el 0,5 proviene del hecho que estamos calculando el área de un triángulo, t^2 es la tasa porcentual del impuesto al cuadrado, η_D es la elasticidad precio de la demanda, η_S es la elasticidad precio de la oferta, $P_X Q_X$ es el gasto que los consumidores realizan en el consumo de este bien.

Por lo tanto, la magnitud de la pérdida de eficiencia varía directamente con la tasa del impuesto, la elasticidad precio de la demanda y de la oferta, y el gasto que los consumidores hacen en el bien. Hay que notar que la carga excesiva varía exponencialmente con el cuadrado de la tasa del impuesto, esto solo ocurre cuando las

funciones del mercado son lineales. Esto implica que si la tasa del impuesto se duplica la carga excesiva se cuadruplica. Otra observación importante es que todos los elementos del numerador de la ecuación son multiplicativos entre sí, por ende, cualquiera de ellos que valga cero hace la carga excesiva igual a cero. Por ejemplo, si la función demanda precio o la función oferta precio fuese perfectamente inelástica la pérdida de eficiencia sería cero.

7.- TRIBUTACIÓN ÓPTIMA

Un tema estrechamente ligado a la colocación de impuestos, la eficiencia en el uso de los recursos y la equidad en la tributación óptima. Precisamente la tributación óptima es un área de las finanzas públicas que busca determinar reglas de tributación que hagan mínima la carga excesiva introducida por los impuestos, es decir, preocupación por la eficiencia, pero también tendrá consecuencias sobre la equidad.

Actualmente se entiende por diseñar un sistema tributario óptimo el determinar un conjunto de tasas impositivas que minimicen la carga excesiva que producen los impuestos.

Las reglas o recomendaciones de tributación óptima se refieren a la base de los impuestos, su tasa y sus erosiones. La base es la cosa o el hecho gravado por los impuestos, en la práctica puede ser el ingreso, el gasto en consumo, la riqueza o componentes particulares de estas variables. La tasa es la porción de la base de cada contribuyente que el Estado toma de este para financiar sus actividades. Las erosiones son mecanismos legales o ilegales que utilizan los contribuyentes para reducir su carga tributaria, pueden reducir la base gravable o la tasa del impuesto. Por ejemplo, deducciones, exenciones, excepciones, créditos, diferimiento en el pago del impuesto, incentivos económicos para el ahorro y la inversión, elusión, evasión, etc.

Es conocido que el objetivo principal de los impuestos es proveer al Estado de los recursos necesarios para que éste financie sus tareas en beneficio de la comunidad. Sin embargo, recientemente ha ido tomando cada vez más relevancia un segundo objetivo, usar algunos impuestos como instrumentos reguladores de deseconomías externas, los cuales permitirían mejorar la salud pública y la calidad de vida de las personas. Como por ejemplo, la tributación del alcohol puro, el tabaco, los combustibles, etc. El establecimiento de las reglas de tributación óptima debiera considerar la tarea principal que se le coloca a los impuestos que se utilicen.

7.1.- Impuestos recaudadores

Ya se indicó que la tarea fundamental del sistema tributario es proveer los recursos para financiar el presupuesto público. Los impuestos recaudadores por excelencia son el impuesto al ingreso y el impuesto al gasto en consumo, también se podría agregar el impuesto a la riqueza, pero la evidencia empírica no favorece mucho esta alternativa por las grandes posibilidades de evasión que permite.

Para evitar problemas de doble tributación, que conducen a la generación de asignaciones de recursos ineficientes, idealmente se debería tomar la opción por una de las dos bases indicadas, ingreso o gasto en consumo. La doble tributación surge porque el ingreso es igual al consumo más el ahorro. No obstante, aquí aparece una vez más el tema de la equidad y la eficiencia.

Los partidarios de la equidad son también partidarios del impuesto sobre el ingreso, que debería tener las siguientes características: la base no debería contener erosiones y tendría que tener una estructura de tasas impositivas progresiva. La base ingreso sin erosiones mide en forma más apropiada la capacidad de pagar impuesto de los contribuyentes. La estructura de tasas impositivas progresivas, significa que la tasa porcentual del impuesto debería ir creciendo en la medida que el nivel de ingreso del contribuyente aumenta. Esto permitiría extraer una mayor proporción del impuesto de las personas que tienen un mayor nivel de ingreso. Esto sería equidad por el lado de la recaudación, además esto debería complementarse con equidad por el lado del gasto o uso de estos recursos, es decir, que este se focalice en los más necesitados.

Por otro lado, los partidarios de la eficiencia y del crecimiento económico señalan que un impuesto al ingreso castiga el ahorro y la inversión deteriorando la tasa de crecimiento del país. Esto ocurre porque el ingreso incluye el ahorro, y por lo tanto, lo grava y desincentiva. Por ello, son partidarios de un impuesto sobre el gasto en consumo, que resulta neutro sobre ahorro pues no lo grava. Incluso han incursionado en la proposición de un impuesto a la renta de tasa plana.

En conclusión, dado lo señalado, se ve difícil que se pueda alcanzar la idea de una única base, las consideraciones de la equidad y la eficiencia lo hacen casi imposible.

Otras reglas sobre los impuestos recaudadores son las siguientes: Primero, los impuestos recaudadores deben ser de base amplia. Es decir, todos los ingresos o todos los bienes deben ser gravados, no deberían existir exenciones. Incluso los productos que sean objeto de impuestos reguladores deben estar afectos en primer lugar al impuesto recaudador, y luego, se adiciona el impuesto regulador. La idea básica es generar la menor distorsión posible en los precios relativos de los bienes, para alterar

lo menos posible la asignación de recursos. Mientras más amplia sea la base, menor será el nivel de la tasa impositiva requerido para obtener una determinada recaudación tributaria total. Recordemos que la pérdida de eficiencia se relaciona en forma exponencial con el nivel de la tasa del impuesto. Segundo, la tasa del impuesto recaudador debe ser baja, pero consistente con recaudar los recursos que necesita el Estado. Del análisis de la Curva de Laffer, se sabe que para un cierto rango de valores de recaudación tributaria total, existe la posibilidad de alcanzarlo con dos niveles de tasas impositivas distintos. Por lo tanto, para una recaudación dada se debe buscar el nivel de tasas impositivas más bajas que permitan lograrlo. Además, mientras más bajo sea el nivel de las tasas menor será la carga excesiva de los impuestos. Tercero, la tasa del impuesto recaudador debe ser pareja, aunque la teoría económica sugiere que para minimizar la pérdida de eficiencia las tasas deberían ser diferenciadas. La diferenciación debería ser hecha en función de las elasticidades precio de la función demanda precio y oferta precio. Los productos que son inelásticos a los cambios en los precios por el lado de la demanda o de la oferta deberían ser gravados con tasas más altas que los productos que son más elásticos en demanda y en oferta. La demostración de esto corresponde a la regla del inverso de la elasticidad. No obstante, consideraciones empíricas aconsejan que la tasa sea pareja para evitar el surgimiento de la corrupción (evasión). La tasa diferenciada abre espacio para que algunos contribuyentes busquen conseguir por métodos ilegales tasas más bajas para sus bienes. Esto se resuelve estableciendo tasa pareja. Esto ayuda a la consecución de equidad.

7.2.- Impuestos reguladores

Los impuestos reguladores son aquellos impuestos utilizados para corregir las deseconomías externas derivadas del consumo excesivo de algunos productos dañinos para la salud de las personas, es decir, su tarea fundamental es corregir problemas de ineficiencia en el uso de los recursos. Dada la importante misión de estos impuestos en mejorar la salud pública y la calidad de vida de las personas sus implicancias en la equidad no debieran preocuparnos, a menos que sean utilizados como simples impuestos recaudadores que muchas veces parece ser el propósito en la práctica. En general, los impuestos reguladores resultan ser regresivos y eso genera rechazo contra ellos. Sin embargo, los beneficios producidos superan las quejas sobre su regresividad.

Los impuestos reguladores son de bases múltiples, pues cada impuesto estará relacionado con un bien que produce efectos dañinos o perjuicios sobre las personas, habrá muchas bases. La base de los impuestos reguladores es angosta, porque se grava productos determinados en forma individual. La tasa de los impuestos reguladores es diferenciada, cada producto requerirá con alta probabilidad tasas de diferentes niveles,

las cuales dependerán de la magnitud del daño marginal que cada uno de los bienes produzca. La tasa de los impuestos reguladores será alta, incluso a veces mayor que la tasa que maximiza la recaudación tributaria, para generar la disminución necesaria en su consumo.

8.- EROSIONES DE LOS IMPUESTOS

Las erosiones en la base y la tasa de los impuestos es un tema que afecta directamente la equidad. Si algunos contribuyentes pagan menos impuesto que lo que les corresponde de acuerdo a las normas existentes, entonces es muy probable que la autoridad aumente los impuestos para alcanzar la meta de recaudación, y eso lleva a los contribuyentes honestos a pagar más impuestos. También esto se relaciona con la eficiencia, en el sentido que se favorecen las actividades que evaden, en desmedro de las que no evaden o cumplen. Por lo tanto, una preocupación muy importante de los gobiernos debiera ser combatir al máximo la evasión y la concesión de rebajas tributarias para estimular ciertas actividades. En este caso es mejor usar las transferencias en dinero otorgadas a personas específicas, por razones justificadas, montos claramente determinados y con fecha de término del beneficio.

8.1.- Evasión

La evasión es una acción ilícita o ilegal que usan algunos contribuyentes para disminuir el pago de sus impuestos. Debiera ser drásticamente sancionada por la autoridad tributaria. Ella resulta ser un castigo para los contribuyentes honestos. Es un atentado contra la equidad y la eficiencia.

8.2.- Elusión

La elusión es un concepto que en finanzas públicas es usado en dos sentidos. El primero, corresponde a una acción para disminuir la responsabilidad tributaria del contribuyente haciendo uso de los beneficios que presentan los impuestos en sus textos legales, por lo tanto, la elusión es un acto lícito. El problema con estos beneficios es que son generales, no se sabe quién se beneficia, en que magnitud y el beneficio no tiene fecha de término. Sería conveniente pensar en reemplazarlos por transferencias. Además, deben ser

permanentemente estudiados para saber si todavía se justifica su existencia, algunos seguramente se pueden eliminar.

El segundo sentido de la elusión es que se trataría de una acción que no estaría de acuerdo con el espíritu de la ley, que se usaría para reducir la responsabilidad tributaria, pero de manera no aceptable. Esto corresponde a la situación en que los textos legales son complejos y presentan vacíos que quedan sujetos a la interpretación, en cuyo caso algunos contribuyentes la fuerzan y caen en conductas inaceptables que no son lícitas. Esto debiera ser fiscalizado y drásticamente sancionado porque sería un atentado contra la equidad y la eficiencia. La elusión no aceptable o ilícita se encuentra entre la evasión y la elusión aceptable o lícita.

9.- CONCLUSIONES

Para juzgar una política económica (sus efectos o consecuencias) es necesario realizar un análisis positivo (la economía nos da herramientas para llevar a cabo este análisis), pero además se requiere demostrar que las consecuencias de la política son deseables, algo que corresponde al análisis normativo.

En la práctica hay muchos objetivos que se pueden colocar a las políticas, cuyo nivel de cumplimiento ayuda a formar juicios de valor que sirven para evaluar la deseabilidad o no deseabilidad de las políticas económicas en general, y de las tributarias en particular. De este conjunto de objetivos, destacan la equidad y la eficiencia, los cuales son aplicados siempre en los análisis económicos de los efectos de las políticas.

Una dificultad importante entre estos dos objetivos, y también de cada uno de ellos respecto de otros objetivos no desarrollados en el trabajo, es que presentan trade-off en las políticas aplicadas. Alcanzar mejor resultado en términos de uno de los objetivos requiere dejar de conseguir algo en términos de otro objetivo.

La equidad es un concepto relativo, pues se puede entender de más de una forma, mientras que la eficiencia es un concepto absoluto.

La eficiencia consiste en obtener el mayor producto posible de un monto dado de factores productivos y de una tecnología dada. La equidad consiste en alcanzar una distribución justa de este producto entre los ciudadanos del país.

La equidad es a menudo definida con respecto a igualdad, aunque no deben ser confundidas, la igualdad solo es un caso de la equidad. La equidad puede ser compatible con algún grado de desigualdad.

La equidad se refiere a conseguir una distribución justa del bienestar económico en la sociedad. Pero como el bienestar económico no se puede medir directamente, entonces su distribución se aproxima por la distribución del ingreso. Esta variable económica presenta ventajas y desventajas como sustituidora de la distribución del bienestar económico. Los indicadores más utilizados para apreciar la distribución del ingreso son la Curva de Lorenz y el coeficiente de Gini. En los modelos económicos la equidad se representa a través del concepto de la función de bienestar social.

La eficiencia se refiere a que las políticas económicas aplicadas no alteren o distorsionen los precios relativos de los bienes, para que no se genere carga excesiva o pérdida de bienestar social.

La eficiencia tiene tres dimensiones: la dimensión técnica, la dimensión económica y la dimensión distributiva. Una asignación de recursos es eficiente cuando cumple con estas tres dimensiones. La representación gráfica de la eficiencia en modelos económicos se hace a través de la Gran Frontera de Posibilidades de Utilidad (GFPU). La GFPU muestra las infinitas combinaciones de máximo bienestar que se puede asignar a un ciudadano, dado un nivel de bienestar asignado arbitrariamente a los demás ciudadanos y respetando las restricciones de recursos y tecnología de la economía.

La maximización simultánea de la eficiencia y la equidad se da en el punto óptimo social de la economía. Las economías de la vida real se ubican por lo general lejos de este óptimo social, por ello los gobiernos implementan políticas redistributivas con la intención de moverse hacia este óptimo. Estas políticas son las que entran en el trade-off equidad versus eficiencia.

La eficiencia tiene una fuerte relación con el crecimiento económico y la decisión ahorro-inversión. El ideal sería que las políticas económicas no afectarían la decisión ahorro-inversión para no terminar desincentivando el crecimiento económico.

No se debe confundir eficiencia con eficacia, mientras la primera toma en consideración el uso eficiente de los recursos, la segunda solo se preocupa del logro de objetivos sin preocuparse de la manera como se utilicen los recursos.

Un "buen" sistema tributario debe cumplir con un conjunto de objetivos, entre los más importantes se encuentran precisamente la equidad y la eficiencia.

En materia tributaria la equidad se logra por intermedio de la aplicación de los principios del beneficio y principio de la capacidad de pago. Cada uno tiene su área de aplicación en el quehacer del Estado. El principio de la capacidad de pago aplica las nociones de equidad horizontal, de equidad vertical y de equidad intergeneracional.

En materia impositiva la eficiencia idealmente se logra aplicando impuestos neutrales, que no distorsionen las decisiones económicas de los ciudadanos. Como en la práctica no hay alternativas razonables, entonces la neutralidad se reemplaza por colocar impuestos que minimicen la pérdida de eficiencia o carga excesiva.

El tema de la minimización de la carga excesiva se trata en la denominada tributación óptima, a partir de la cual se infiere que se debería separar las recomendaciones para los impuestos recaudadores de los impuestos reguladores.

Las erosiones que afectan a los impuestos, tanto en su base como en sus tasas, tienen un impacto en la equidad y la eficiencia. La evasión y la elusión, lícita e ilícita, deben ser examinadas con rigurosidad en sus efectos en la equidad y la eficiencia.

10.- BIBLIOGRAFÍA

Banco Interamericano de Desarrollo, 2012, Recaudar no basta Los impuestos como instrumento de desarrollo, Ana Carvacho, Vicente Fretes Cibils y Eduardo Lora editores, Fondo de Cultura Económica

Bator, Francis M., 1957, The simple analytics of welfare maximization, The American Economic Review, Vol. 47, Nº 1, <http://www.jstor.org/stable/1812285>

Bittker, Boris I., 1979, Equity, efficiency, and income tax theory: Do misallocations drive out inequities, Faculty Scholarship Series, Paper 2301. http://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/2301

Browning, Edgar K. y Jacqueline M. Browning, 1979, Public finance and the price system, Macmillan Publishing Co., Inc. U.S.A.

Connolly, Sara y Alistair Munro, 1999, Economics of the public sector, Pearson Education Limited, Great Britain.

Creedy, John, James Enright, Norman Gemmill y Nick McNabb, 2008, Equity and efficiency measures of tax - transfer systems: Some evidence for New Zealand, New Zealand Treasury, Working Paper 08/04.

Gruber, Jonathan, 2010, Publicfinance and publicpolicy, ThirdEdition, Worth Publishers, USA.

House of Commons, TreasuryCommittee, 2011, Principles of taxpolicy, London.

Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch y Richard H. Thaler, 1986, Fairness and theassumptions of economics, Journal of Business, vol. 59, N° 4, TheUniversity of Chicago.

Kaplow, Louis, 1996, Howtaxcomplexity and enforcementaffecttheequity and efficiency of theincometax, NationalTaxJournal, Vol. 49, N° 1.

Loveridge, Scott y DenysNizalov, 2007, Increasingtheequity and efficiency of taxabatmentprograms, TheJournal of Regional Analysis and Policy, Specialissueon rural developmentpolicy.

Mancero, Xavier, 2000, Revisión de algunos indicadores para medir la desigualdad, CEPAL, www.cepal.org/deype/mecovi/docs/TALLER6/21.pdf.

Mankiw, N. Gregory, 2012, Principios de Economía, sexta edición, CENGAGE Learning, México.

McGrath, S, 1993, Equity and efficiency in educationalfinance: Anoperationalconundrum, www.mun.ca/educ/faculty/mwatch/.../mcgrath2.html.

Ministerio de Hacienda, 2014, Ley N° 20.780, Reforma Tributaria que modifica el sistema de tributación a la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario.

Ministerio Secretaría General de la República, 2014, Mensaje de S. E. la Presidenta de la República N° 24 - 362, Inicia un proyecto de Ley de reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario.

Mokate, Karen, 1999, Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?, Banco Interamericano de desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Diseño y gerencia de políticas y programas sociales, junio 2000.

Musgrave, Richard y PeggyMusgrave, 1992, Hacienda pública: Teórica y práctica, Quinta edición, Mc Graw Hill Book Company, Madrid.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), 2010, Tax policy reform and economic growth, Tax Policy Studies, N° 20.

Parkin, David, 2009, Principles of health economics, www.healthknowledge.org.uk/public-health-textbook/medical-sociology-policy-economics/4c.

Parking, Michael, 2009, Economía, octava edición, Pearson-Addison Wesley, México.

Ricciardi, Mariano A., 2008, El rol del Estado y el dilema entre eficiencia y equidad, www.eumed.net.

Rosen, Harvey S., 2002, Hacienda pública, Quinta edición, Mc Graw Hill, España.

Steinbach, Rebecca, 2009, Concepts of need and social justice, Health Economics, www.healthknowledge.org.uk/public-health-textbook/medical-sociology-policy-economics/4c.

Steinbach, Rebecca, 2009, Balancing equity and efficiency, Health Economics, www.healthknowledge.org.uk/public-health-textbook/medical-sociology-policy-economics/4c.

Stiglitz, Joseph E., 1995, La economía del sector público, segunda edición, Antoni Bosch Editor, Barcelona.

Stiglitz, Joseph E., 2014, Reforming taxation to promote growth and equity, White paper, Roosevelt Institute, may 28.

Toader, Stela Aurelia, Mihai Aristotel Ungureanu, Juliana Predescu y Antonio Predescu, 2011, Tax efficiency versus tax equity - Points of view regarding tax optimum, Acta Universitatis Danubius, Vol. 7, N° 5.

Tresch, Richard W., 2008, Public sector economics, Palgrave MacMillan, United Kingdom.

Ventry Jr., Dennis J., 2009, Equity versus efficiency and the U. S. Tax System in historical perspective, en Tax Justice: The ongoing debate.

Yáñez H., José, 2009, Reformas tributarias y objetivos económicos, Revista Economía y Administración, N° 158, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Yáñez H., José, 2012, Elementos a considerar en una reforma tributaria, Revista de Estudios Tributarios, N° 6, Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Yáñez H., José, 2012, Impuestos reguladores versus recaudadores, Revista de Estudios Tributarios, N° 7, Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Yáñez H., José, 2013, Impuesto global complementario: Equidad, Revista de Estudios Tributarios, N° 8, Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Yáñez H., José, 2014, Impuesto al valor agregado: Eficiencia y crecimiento, Revista de Estudios Tributarios, N° 9, Centro de Estudios Tributarios, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.

Zasova, Anna y Anna Zdanovica, 2014, Equity and efficiency in theLatviantax - benefitsystem, PolicyBrief Series, TheForumforresearchon Eastern Europe and emergingeconomies.