

¿ES SOSTENIBLE LA PRESIÓN TRIBUTARIA?

Por Marcelo Garriga

Hace más de 70 años Colin Clark, economista y miembro del Tesoro de Queensland, escribía un trabajo en el que señalaba que una presión tributaria (recaudación de impuestos en relación al PBI) mayor al 25% del PBI provocaría presiones inflacionarias, como resultado del encarecimiento de los bienes de capital. Esto ocurría a la salida de la segunda guerra mundial luego de la cual hubo fuertes presiones para aumentar el gasto público. Clark aclaraba que esta cifra no surgía de un razonamiento estrictamente teórico sino de la evidencia empírica observada en un conjunto de países. Dicho autor envió el trabajo para su publicación a la revista *Economic Journal*, cuyo editor era J. M. Keynes. En una breve respuesta Keynes señalaba “como una propuesta práctica estoy muy de acuerdo que el 25 por ciento de impuestos es el límite de lo que puede ser soportado”.

Esta discusión ha trascendido en el tiempo y ha sido motivo de preocupación en ámbitos académicos y de política económica. En particular, en Argentina ha cobrado fuerza este debate.

En la última década la presión tributaria consolidada (de los tres niveles de gobierno) se incrementó un 70 % pasando de casi el 20% a algo más del 33% del PBI. Supera en algunos casos a la de los países desarrollados (Estados Unidos 26,4%, Corea 25,3%) y a la gran mayoría de los países latinoamericanos (22,8%). Pareciera existir una inconsistencia entre el nivel de gasto demandado (47% del PBI) y la disposición a pagar los tributos (alta evasión). Esto lleva a que la presión tributaria sobre los

que efectivamente pagan sea aún más alta.

Una de los principales debates que enfrenta una sociedad es el tamaño del sector público. ¿Cuán importante debería ser en relación al conjunto de la economía? La respuesta de los distintos países en el mundo ha sido muy diferente como muestra la evidencia empírica. Los países pueden tener preferencias por un alto nivel de prestación de bienes y servicios públicos (Noruega, Finlandia, Dinamarca, Suecia) pero esto a su vez requiere que los individuos estén dispuestos a tributar los impuestos para financiarlos. No habría una prescripción a priori de cuál es el nivel de gasto público óptimo o deseable en tanto la población esté dispuesta a financiarlo. Los gobiernos desde distintas visiones políticas tienen diferentes preferencias por un nivel de gasto público determinado, lo cual requiere recaudar los impuestos para sostenerlo.

La pregunta de cuánta recaudación un país puede obtener depende de cuestiones políticas y técnicas complejas, tales como las preferencias de la población, los costos de eficiencia y los efectos sobre la equidad de la imposición, la eficiencia con que el sector público gasta los fondos públicos, entre otras.

El gran dilema de los países en desarrollo es cómo satisfacer las necesidades de gasto aumentando los impuestos de una manera económicamente eficiente y sostenible, pero que a su vez permita la supervivencia política de los que gobiernan.

En el caso de Argentina, la comparación de cómo ha evolucionado la presión tributaria con respecto al resto de los países con algunas características similares, y la búsqueda de variables explicativas de este comportamiento, puede ayudar a responder la pregunta de si esta presión impositiva consolidada es sostenible en el tiempo o excede la capacidad contributiva.

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

Estimaciones preliminares indicarían que la presión tributaria en Argentina estaría muy por encima de su capacidad potencial (se cobran más impuestos que los que son sostenibles dada la estructura económica, institucional y política).

¿Cómo se llegó a alcanzar tal presión tributaria? Consideraciones de economía positiva podrían aportar algunas explicaciones. Una de ellas es que el estado aprovechó la oportunidad de un ciclo expansivo de la economía (con altos precios de las materias primas exportables) para aumentar la presión tributaria en impuestos distorsivos, poco visibles, que capturan rentas temporarias, entre otros (Por ejemplo: retenciones a las exportaciones). Otras consideraciones vienen por el lado de la ilusión fiscal, tal que aumentó la importancia de determinados impuestos de amplia performance recaudatoria que son menos visibles para la comunidad (por ejemplo: ingresos brutos). También en el marco de la crisis financiera internacional del 2008 se estatizó el sistema previsional (el estado recuperó la recaudación de los aportes personales y los ahorros acumulados).

Este panorama de alta presión tributaria (33% del PBI) se agrava en un contexto en el que el producto per cápita no crece desde el año 2011 (incluso cae en algunos años), el gasto público consolidado asciende al 47% del PBI y el déficit fiscal supera el 7% del PBI.

¿Cuán sustentable podría ser mantener este alto nivel de gasto público, si la presión tributaria estuviera considerablemente alejada de su potencial? Si bien la respuesta es compleja, un aspecto para el análisis está vinculado a las características del sistema tributario. En el año 2010, el premio Nobel de Economía James Mirrless, identifica en un buen sistema tributario el concepto de justicia, “fairness”, noción que va más allá de las consideraciones distributivas. Este concepto está

vinculado con la aceptación del impuesto por parte de la comunidad. En Argentina, la alta presión tributaria combinada con elevados niveles de evasión le quita “legitimidad” y sentido de “justicia” al sistema impositivo. De igual forma, la baja calidad de los bienes y servicios públicos provistos por el estado (salud, educación, seguridad, entre otros) también hace que la estructura tributaria sea “deslegitimada” por la sociedad.

Para recuperar la legitimidad perdida, la política económica debería plantearse, en primer lugar, reducir la presión impositiva sobre los que efectivamente tributan impuestos.

Ello implica reducir tasas impositivas, eliminar exenciones y bajar la tasa de evasión/elusión.

En segundo lugar, avanzar con reformas dirigidas a blanquear la economía, reduciendo los incentivos a operar en “negro”. Por un lado, deberían reducirse los impuestos que recaen o desincentivan las operaciones a través del sistema financiero: Impuestos a los débitos y créditos bancarios, Ingresos Brutos (7/8% sobre el total de las operaciones financieras), retenciones bancarias e impuesto de sellos (3% sobre las transacciones de tarjetas de crédito en la provincia de Buenos Aires). Por otro lado, disminuir los impuestos y seguros sociales que aumentan los costos laborales, generando fuertes diferencias entre el salario del bolsillo que recibe el trabajador y el costo para el empleador.

Todo ello, en un mercado en que la informalidad laboral se encuentra en un entorno del 35%.

Por último y vinculado al punto anterior, repensar el sistema previsional. La ley de Reparación Histórica de los Jubilados garantiza una pensión del 80% de la jubilación mínima a los que nunca aportaron. ¿Quién

CAPÍTULO II. IMPUESTOS

va aportar al sistema previsional contributivo si se va a jubilar de todas maneras? ¿Qué expectativa jubilatoria puede tener una persona si por cada jubilado hay solo 1,3 trabajadores activos que realizan aportes? Ya el sistema muestra síntomas de agotamiento: sólo el 45% del gasto previsional se financia con el aporte de trabajadores y empleadores, el resto proviene de recursos obtenidos de otros impuestos.

La economía Argentina se encuentra en un dilema: altísimo gasto público, presión tributaria insostenible y una economía que no termina de arrancar.

Referencias

- Clark, C. (1977). "The scope for, and limits of, taxation." *The State of Taxation*. Institute of Economic Affairs, Readings 16.
- Garriga, M., Rosales, W. y Mangiacone, N. (2017). "Presión tributaria efectiva y potencial en Argentina." Documento de trabajo a publicar.
- Mirrlees, J. (2011). "Tax by Design. The Mirrlees Review." Institute for Fiscal Studies and J. Mirrlees ed. Oxford University Press.

