

¿Se pueden aumentar o crear impuestos sin límites?

Por **Marcelo Garriga** (IIE-CEFIP-FCE-UNLP).

En el transcurso de los años 2020 y lo que va del 2021, se incrementaron y crearon en Argentina 14 impuestos para financiar el gasto público. En el mismo sentido, a través del decreto 442/21, el Poder Ejecutivo acaba de promulgar la ley 27.634 que establece un nuevo Consenso Fiscal que permite a provincias y municipios subir los tributos locales. Una pregunta clave es qué efecto tiene el aumento en los tributos sobre las decisiones económicas. ¿Hay límites para aumentar los impuestos? ¿Existe un nivel de presión tributaria óptima? ¿Argentina tiene una presión impositiva por encima de lo sostenible? ¿Qué se puede aprender de la experiencia de otros países?

Una comparación entre países

Las estadísticas internacionales muestran una situación variada en los principales países y regiones del mundo. En promedio los países de la OCDE tienen una presión tributaria de 34,3 del PIB, llegando Noruega al 43,3% y Francia 45,5% del PIB. Por su parte los EEUU muestra un nivel de Ingresos tributarios sobre el PIB de 26,4%¹. En los países de Latinoamérica la presión tributaria promedio asciende al 22,8% del PIB,

(1) Cabe aclarar que las estadísticas tributarias pueden ser engañosas sino se realiza una lectura cuidadosa. La comparación de la presión tributaria debería considerar las diferencias institucionales de los países (por ejemplo unitarios vs federales), los impuestos ocultos, la organización del sistema de previsión social (público o privado), entre otras. Para esta nota se utilizan las estadísticas publicadas en el anuario de la OECD.

encabezando la lista Brasil y Argentina con más del 30%.

Muchas de las diferencias entre regiones se explican por las preferencias de los individuos de cada sociedad (la función de bienestar de los países). Claramente en varias de las naciones con mayor presión tributaria los ciudadanos demandan una fuerte presencia del estado y están dispuestos a financiarlo con impuestos. El contraste más claro es entre los países Nórdicos (alto estado de bienestar) y los EEUU (menos intervención del estado).

¿Qué se puede aprender de la experiencia de otros países?

En un artículo publicado en el Journal of Economic Perspectives en el 2014, H. Kleven se pregunta ¿cómo pueden los países escandinavos tener una presión impositiva tan alta? (How Can Scandinavians Tax So Much?).

Desde la teoría económica se argumenta que fuertes redistribuciones de ingresos (mediante impuestos y transferencias) pueden afectar el crecimiento y bienestar de los países, y tienen costos significativos en términos de eficiencia económica (los costos de eficiencia aumentan con el cuadrado de la tasa impositiva). Sin embargo, los escandinavos (Dinamarca, Noruega y Suecia) a pesar de tener una fuerte política de redistribución de ingresos, el producto bruto es muy elevado (de los más altos en términos per cápita, también reflejado en el resto de los indicadores sociales). La presión impositiva es de las más altas del mundo (48% en Dinamarca, 43,3% en Noruega y 45,8% en Suiza) y la tasa marginal de imposición a los ingresos varía entre el 60/70%, en tanto en EEUU es del 43%. Considerando todos los impuestos y transferencias al trabajo, según Kleven “la tasa media de imposición efectiva” en los países escandinavos es del 80%². Es decir, los incentivos

(2) “Participation tax rate”, que es la tasa impositiva promedio efectiva sobre la fuerza laboral.

CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

de un trabajador que ingresa al mercado son solo del 20%. En principio esto desincentivaría la oferta de trabajo, la formalidad laboral y, en última instancia, afectaría la tasa de crecimiento del producto. En EEUU esta cifra es del 36,6% considerando impuestos y transferencias (ver tabla).

Tax Revenue and Tax Rates in Scandinavia versus Selected Comparison Countries

	<i>Denmark</i>	<i>Norway</i>	<i>Sweden</i>	<i>Germany</i>	<i>United Kingdom</i>	<i>United States</i>
Tax revenue /GDP	48.2%	42.8%	45.8%	36.3%	35.0%	24.8%
Shares of tax revenue						
Income taxes	64.2%	70.7%	68.4%	68.7%	54.8%	70.0%
Property taxes	3.8%	2.9%	2.4%	2.4%	11.8%	12.2%
Consumption taxes	31.6%	26.4%	26.8%	28.4%	32.8%	17.9%
Income tax distortions						
Top marginal tax rate	69.8%	60.8%	73.6%	59.3%	62.7%	43.3%
Participation tax rate	87.0%	77.6%	76.7%	63.0%	55.6%	36.6%

Notes and Sources: The data on tax revenue/GDP (source: Index of Economic Freedom, Heritage Foundation) and on revenue shares (source: OECD Tax Revenue Statistics) are from 2012. Referring to OECD tax classification numbers, we define income taxes- 1000 + 2000 + 3000, property taxes – 4000, and consumption taxes – 5000. Income taxes include all taxes on income, profits, and capital gains (1000), social security contributions (2000), and taxes on payroll and workforce (3000). The data on the top marginal income tax rates (source: Piketty, Saez, and Stantcheva 2014) are from 2011 for Germany and from 2010 for the other five countries. The calculation of participation tax rates is described in detail in the notes to Figure A1 in the online Appendix. These tax rates are from 2010 for Germany and United States and from 2009 for the other four countries (sources; OECD National Accounts, OECD Government Revenue Statistics, OECD Social Expenditure Statistics, Penn World Table 7.0).

Fuente: Kleven (2014).

¿Qué aspectos pueden explicar estos resultados? ¿Cómo un país puede sostener tan alta presión tributaria marginal y no afectar gravemente el mercado de trabajo y el crecimiento económico? Existen tres puntos que podrían estar detrás de los resultados exitosos en un país con altísima presión impositiva:

- 1) El sistema impositivo tiene una amplia cobertura, con **reportes de información de terceros** (third-party information reporting) y sistemas de información bien desarrollados que aseguran **bajos niveles de evasión**.
- 2) Las bases imponibles están definidas de manera amplia y con alícuotas uniformes, sin tratamientos especiales o particulares lo que reduce la elusión impositiva (tax avoidance). La baja evasión y elusión contribuyen a tener una **menor elasticidad del ingreso imponible** respecto a la tasa impositiva **marginal**. **La respuesta de los agentes económicos ante un cambio impositivo es baja, lo que reduce los costos en términos de eficiencia**. Los individuos no modifican sensiblemente sus conductas ante cambios impositivos.
- 3) La provisión de bienes públicos (o subsidios) en bienes complementarios al trabajo que alientan un alto nivel de oferta de trabajo (cuidados de menores y adultos mayores, transporte y educación). La provisión de bienes que complementan el trabajo hace que las distorsiones efectivas sobre la oferta de trabajo de una alta carga impositiva marginal sean menos severas.

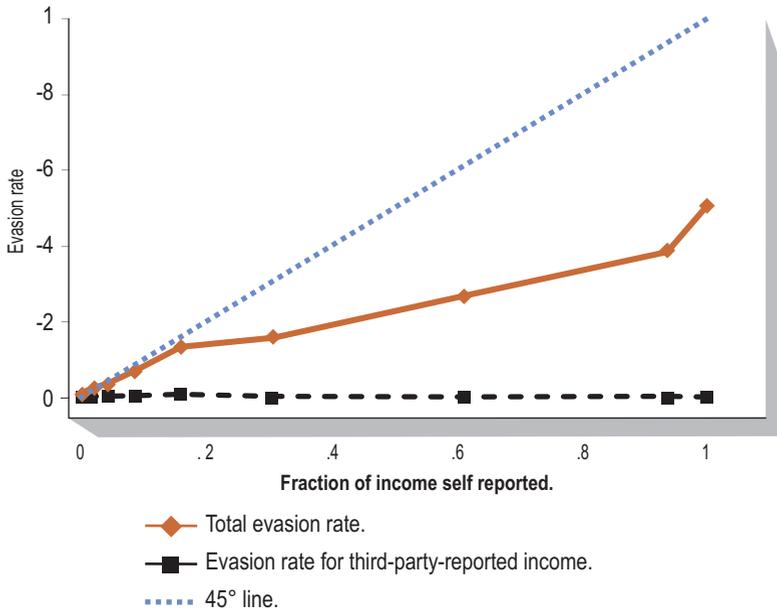
1- Información de terceros y evasión

La administración moderna de los sistemas impositivos se basa en información de terceros proveniente principalmente del sector financiero y de los empleadores, quienes deberían reportar al gobierno información del ingreso imponible de sus clientes y empleados.

CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

También está la información de tarjetas de crédito, contratos comerciales, préstamos, entre otros. En la figura 1 se presenta la tasa de evasión en relación al ingreso autoreportado para Dinamarca (donde está la mayor evasión, aunque muy baja). Puede verse que la evasión se incrementa con el ingreso autoreportado (línea roja) y es casi cero con el ingreso informado por terceras partes (línea punteada negra).

Figura 1.
Evasion by Fraction of Income Self-Reported
(from a Danish tax audit field experiment)



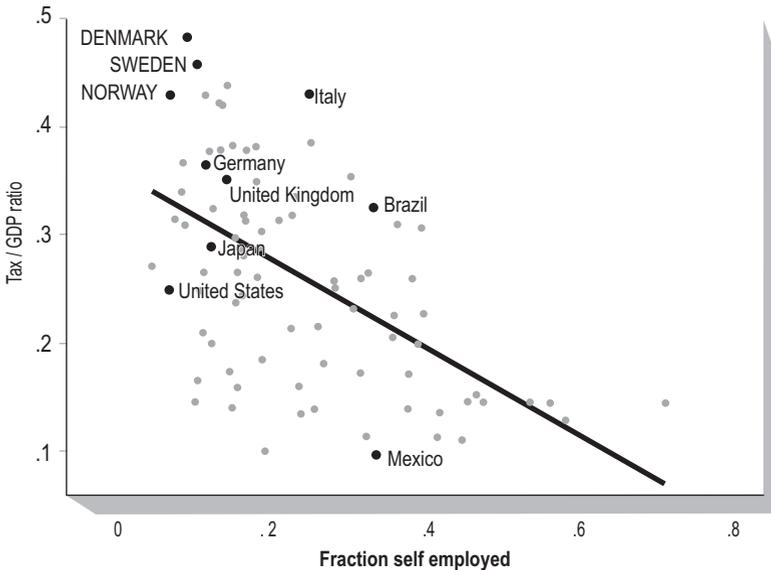
Source: Kleven, Knudsen, Kreiner, Pedersen, and Saez (2011).

Notes: The figure displays estimates of the total evasion rate (fraction of total income undeclared) and the evasion rate for third-party-reported income (fraction of third-party-reported income undeclared), conditional on having positive evasion, by deciles of the fraction of income self-reported. Further details can be found in the original source.

La figura 2 muestra la relación entre el monto total recaudado/ PIB y el autoempleo. Se observa que a mayor autoempleo menor capacidad recaudatoria. Los países escandinavos son un outlier, con poco autoempleo y mucha capacidad recaudatoria.

Figura 2
Tax Take and Third-Party Reporting across countries

A: Tax Take versus Fraction Self-Employed.



2- Base imponible, elusión y elasticidad del ingreso imponible

Un parámetro clave es la elasticidad de la base imponible con respecto a la tasa impositiva marginal (permite estimar los efectos sobre la recaudación y la carga excedente de un cambio de tasa). Pero la elasticidad no es un parámetro estructural que solo depende de las preferencias, también depende de la tasa de evasión y elusión que están vinculadas a las políticas públicas elegidas.

CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

En particular la elasticidad del ingreso imponible depende de la amplitud de la base imponible y de las posibilidades de elusión ante la existencia de exenciones, desgravaciones, deducciones, entre otras. En Dinamarca se observa una elasticidad muy reducida. Las razones son i) baja tasa de evasión debido a un buen sistema de información de terceros, ii) baja participación de autoempleados, y iii) baja elusión debido a la existencia de una amplia base imponible sin tratamientos especiales.

3- Política de gasto: subsidios y transferencias al trabajo

Para entender la política impositiva hay que saber en qué se gastan los impuestos. La estructura del gasto puede aliviar las distorsiones impositivas. Los países escandinavos gastan una parte importante en la provisión de bienes públicos complementarios al trabajo: cuidado de niños y adultos mayores, educación y transporte. Estas políticas reducen el costo en el mercado de trabajo y alientan la oferta haciendo menos distorsivos los impuestos. En la figura 3 se muestra la tasa de empleo en relación a la “participación de los subsidios” (provisión de bienes públicos destinados a los niños, educación preescolar y cuidado de adultos mayores) en el ingreso. Esta relación es positiva y tiene una mayor pendiente si se considera solo a las mujeres que son las más afectadas por estas políticas.

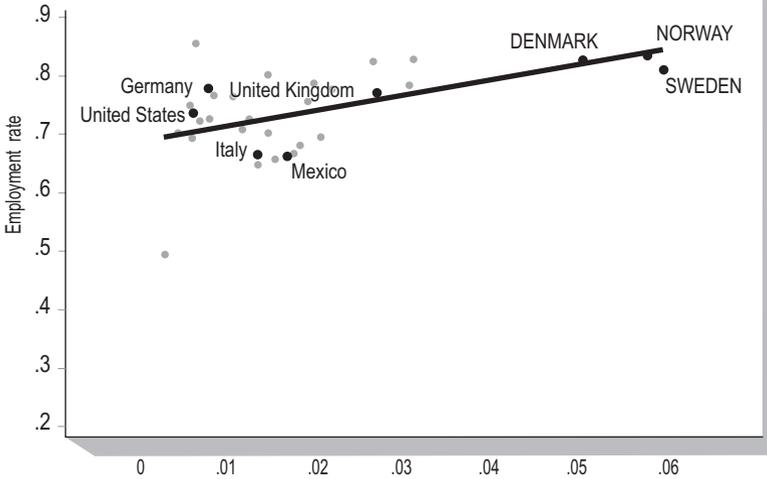
¿Que sabemos de Argentina?

Argentina tiene un sistema impositivo muy complejo, con una amplia variedad de tributos nacionales, provinciales y municipales en el marco de una economía con grandes distorsiones³. Se destaca la existencia de tasas impositivas diferenciales, sectores exentos y desgravados, regí-

(3) Ver López Murphy (2021).

Figura 3

A: Employment Rate versus Participation Subsidies.



menes de promoción industrial, entre otras características, en el contexto de una alta presión impositiva (además de tributos muy ineficientes como ingresos brutos, el impuesto a los débitos bancarios, las retenciones a las exportaciones, etc). Un buen ejemplo de los problemas de diseño es el impuesto a los ingresos brutos, un tributo en cascada, con sesgo antiexportador, sectores exentos, amplia variedad de alícuotas, saltos de tasas según el nivel de facturación (notches), entre otros problemas.

Existen innumerables regímenes de información de la AFIP y las agencias provinciales (tarjetas de créditos, exportaciones e importaciones, depósitos bancarios, empleados formales, etc) pero estos regímenes están acotados a una parte del universo productivo dado que la economía tiene una elevada tasa de informalidad (alrededor del 35%). Como resultado de ello las tasas de evasión de los impuestos son muy altas (según AFIP la evasión del IVA sería del 30/35%).

CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL

La calidad y nivel de provisión de bienes públicos en general, y en particular aquellos vinculados a la oferta de trabajo, como la previsión social, el cuidado de los niños, el transporte, los seguros de salud, la formación para el trabajo, entre otros, son de baja calidad y no tienen relación con la alta presión tributaria.

Consideraciones finales

Existen cuestiones idiosincráticas que diferencian a los países y hacen difícil una comparación con los países escandinavos (tax morale). Pero hay enseñanzas que pueden ser útiles dado los problemas de diseño del sistema impositivo argentino: bases tributarias restringidas y alícuotas diferenciales en los impuestos al consumo, altos impuestos sobre la nómina salarial en un sistema previsional en crisis, desaliento a la formalidad laboral producto de los altos costos de operar en blanco, elevadas tasas de evasión y elusión. A esto se suma una baja calidad en la provisión de bienes públicos, desarticulando la “conexión Wickse-lliana” entre impuestos (tax price) y gastos (principio del beneficio). Todos estos elementos hacen que tan elevada presión tributaria sea muy difícil de mantener sin generar altos costos económicos. Esto se conjuga con una sociedad que tiene una alta demanda de gasto público y una baja disposición a pagar impuestos. En este contexto la suba de impuestos se hace insostenible y tiene serios efectos sobre la eficiencia y el crecimiento económico.

Referencias

- Kleven, H (2014): “How Can Scandinavians Tax So Much?”. *Journal of Economic Perspectives*.
- López Murphy, R (2021): “La Política Económica en un entorno de Grandes Distorsiones”. *Maestría en Finanzas Públicas*. <https://www.mfp.econo.unlp.edu.ar/wp/index.php/2021/05/19/clase->

abierta-la-politica-economica-en-un-entorno-de-grandes-distorsiones/

Luttmer, E and Singhal, M (2014): “Tax Morale”. *Journal of Economic Perspectives*.

Pomeranz, D (2015): “No Taxation without Information: Deterrence and Self-Enforcement in the Value Added Tax”. *American Economic Review*.

Saez, E, Slemrod, J and Giertz, H (2012): “The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review”. *Journal of Economic Literature*.

