



FACULTAD  
DE CIENCIAS  
ECONÓMICAS



Universidad  
Nacional  
de Córdoba

# REPOSITORIO DIGITAL UNIVERSITARIO (RDU-UNC)

## La carga tributaria: un análisis teórico y empírico

José María Rinaldi

Ponencia presentada en XLIX Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas realizadas en 2016 en la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba, Argentina



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

**Título: "La carga tributaria: un análisis teórico y empírico".**

**Autor: José María Rinaldi.**

**Entidad a la que representa: Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba.**

**Resumen:**

El debate en torno a la carga tributaria, surgido a partir de la emergencia de informes de organismos públicos sobre la evolución de los ingresos tributarios en las últimas dos décadas a nivel internacional y latinoamericano, obliga a una revisión de su magnitud, estructura y tendencia.

Es en ese contexto que el presente trabajo propone un análisis del marco teórico en lo referido a la evolución de los conceptos de presión tributaria, presión fiscal, carga tributaria y coeficiente impositivo, para luego abordar en forma empírica la evolución y características de la carga tributaria, su estructura y tendencia a nivel internacional y latinoamericano en relación a la de nuestro país.

De esta manera se podrá distinguir claramente las diferencias entre los aspectos teóricos y las evidencias empíricas, que permitan aclarar el debate entre posturas desarrolladas tanto en ámbitos económicos, políticos y académicos, sobre el nivel de la carga y la política tributaria argentina.

En el presente trabajo, abordaremos el tema desde una visión predominantemente histórica, crítica y estadística.

Para ello, se encuentra disponible una gran cantidad de información de reciente elaboración por organismos públicos internacionales como OCDE, CEPAL y CIAT, además de la abundante bibliografía pertinente disponible, que nos permitirá identificar las diferencias de la evolución internacional y latinoamericana de la carga, estructura, evolución y tendencia tributaria, en relación a la de Argentina, y la base de su política económica, desde la perspectiva del análisis de los tres balances básicos (monetario, externo y fiscal). De esta manera, trataremos de identificar algunas de las líneas argumentales de las corrientes de pensamiento descriptas, a los fines de revisar tanto la sustentabilidad como las restricciones tributarias de la política fiscal argentina en la nueva coyuntura.

**Palabras clave: CARGA, TRIBUTARIA, ANÁLISIS.**

**Clasificación JEL: H 20.**

## **Introducción:**

El debate vinculado a la carga tributaria, sus límites y efectos, ha sido tradicionalmente vinculado a los aspectos referidos a la capacidad contributiva en la evolución de las tendencias de las finanzas públicas desde sus manifestaciones clásicas hasta la actualidad. La evolución de los conceptos y la dinámica de la modernidad han llevado a un vertiginoso debate y actualización a través del tiempo.

La reciente evolución del concepto y magnitud de la carga tributaria ha reinstalado el debate, en especial en América Latina y particularmente en Argentina.

Ello obliga a una revisión diacrónica del concepto a través de la tendencia en la evolución del sector público, el rol del estado y las finanzas públicas. De esta manera, y con una visión panorámica del concepto de carga tributaria, podremos abordar un análisis más detallado y comparado de su evolución en relación a la composición cualitativa de su estructura y al verdadero significado de su magnitud, límites y excesos de la misma.

Todo esto adquiere especial significatividad, si consideramos que tanto el concepto como su magnitud son instrumentos utilizados en forma aislada en el discurso y los debates que se realizan en ámbitos económicos, académicos y políticos, pero que representan un posicionamiento en cuanto a la política económica argentina del presente siglo.

En esta perspectiva, y desde el siglo XVIII, se han tratado de fijar fórmulas máximas y mínimas de recaudación y renta de un país. Es por ello que el presente trabajo es una actualización y readecuación de nuestro trabajo realizado para las VII Jornadas de Economía Crítica (La Plata, octubre de 2014) en el que nos proponemos realizar un recorrido teórico y empírico sobre la carga tributaria, para luego relacionarlo con los aspectos discursivos del debate en torno a la magnitud de la carga tributaria y el nuevo cambio de paradigma económico de la actual coyuntura de la política fiscal argentina.

## **Marco doctrinario de la evolución diacrónica de la carga tributaria:**

Si consideramos a Adam Smith como el "padre académico" de las ciencias económicas por su libro *"Investigación Sobre la Naturaleza y Causa de la Riqueza de las Naciones"* al sistematizar por primera vez la ciencia económica, la mitad de ese libro está referido al sector público. Previamente, o sea antes de que la ciencia económica se hubiera sistematizado, encontramos a los Fisiócratas y los Mercantilistas; para los primeros todo era un orden natural sin caracterizar las finanzas públicas; y los segundos, hacían hincapié en la acumulación de metales preciosos y el resto era su derivado, el sector público debía facilitar esa acumulación.

El esquema de librecambio formulado a nivel global por Inglaterra, bajo los conceptos de Smith, dejaba de lado la acumulación beligerante de sus antecesores por el esquema ecuménico de las ventajas comparativas en un sistema de producción global (con la impronta de los grandes inventos) para mercados globales, los que funcionaban sin ningún tipo de barrera y bajo el principio del libre juego de la oferta y la demanda.

En esta perspectiva el estado es mínimo y su gasto también, por lo que la carga tributaria debía ser la indispensable para atender el gasto (justicia, seguridad y defensa), una especie de mal necesario, en el ámbito de un presupuesto absolutamente equilibrado. La premisa era que la actividad privada era creativa y la gubernamental aniquiladora de riqueza.

De esta manera, los clásicos no admitían otra forma de financiamiento que no sea a través de los impuestos.

Pero el orden natural del librecambio comienza a ser cuestionado por algunos países como consecuencia del deterioro en los términos del intercambio. Países europeos y Estados Unidos suman sus rechazos a la aguda crítica del Manifiesto Comunista de Karl Marx (1848), que tomará evidencia fáctica con la Revolución Rusa (1917).

Por otro lado Alemania, a partir del acceso a la cancillería de Otto Von Bismarck, fija una postura contraria al librecambio. No olvidemos que Alemania gana la guerra con Francia (1870 – 1871) y se posesiona de territorios ricos en carbón y hierro indispensables para la siderurgia de esa época. En ese contexto se desarrolla la Escuela Alemana cuyo ideólogo principal es Wagner, con un planteo simétricamente opuesto y crítico al de los clásicos. Dentro de un esquema de librecambio era imposible desarrollarse en forma independiente, si se importaban manufacturas de Inglaterra. La salida era un esquema proteccionista de desarrollo industrial para luego competir a nivel global. La idea también prendió en Estados Unidos luego de la Guerra de la Secesión.

Bajo este planteo, se le asigna al sector público un rol interviniente en forma directa sobre la oferta y la demanda, participando activamente en la instrumentación de barreras a la oferta externa. A su vez el estado tiene que generar demanda dentro del propio país a los efectos de que se desarrolle la incipiente industria nacional, creando así un fuerte mercado interno. También, se admite que el sector público desarrolle actividades económicas concretas, cuando el sector privado no quiere o no tiene los medios suficientes para el desarrollo de una empresa de gran inversión de capital.

Todo ello representa un cambio paradigmático en el rol del estado y en la visión de su financiamiento.

Por su parte, el librecambio resquebrajado por el triunfo de Alemania sobre Francia encuentra su punto final en el estallido de la primera guerra mundial, aunque formalmente se declare su deceso en la crisis del '30. Con la primera guerra mundial se produce el proceso por el que todos los países intervinientes en la conflagración, e incluso en los que no intervienen, ven un incremento en el gasto público y una mayor presencia del sector público en la economía de los países, es decir: se produce un proceso objetivo de crecimiento del estado a través de un mayor gasto público.

Esto quiere decir que en un proceso bélico se presentan una gran cantidad de gastos extraordinarios y de envergadura en armamento y ejércitos que incrementan la actividad normal del sector público, pero lo curioso es que cuando termina el conflicto bélico, la dimensión del mismo no retorna a los niveles anteriores en virtud de una inercia activa del sector público luego del conflicto (reconstrucción, seguridad social, reparaciones de guerra, etc.). Adicionalmente, luego de la primera guerra mundial, y fundamentalmente en los países europeos, el estado tiene que asumir una serie de actividades en seguridad social para evitar que el pensamiento socialista del otro lado de la "cortina de hierro" se esparciera por toda Europa, como así también un modelo económico que desarrollaba una serie de beneficios sociales.

Al margen de la concepción que se tenga del rol del estado, el gasto público crece inobjetablemente y el sector público pasa a tener una dimensión mucho más grande a la que tenía. Esto está demostrado estadísticamente a través de estudios de largo plazo donde se analiza el gasto público desde 1880 a 1980 y advierte que en todos los países más importantes del mundo el gasto público se ha incrementado en promedio cuatro veces (Musgrave, 1992, pag. 139). En 1870 la relación Gasto Público/PBI es de 10% en promedio y en 1980 esa misma relación es del 40% en promedio.

En este panorama, y por su lógica consecuencia de necesidad de financiamiento, el tema de la carga tributaria comienza a tener una inmediata importancia en torno a su límite, el que se

encontraba ligado al límite de la gestión del estado y los riesgos que implicaría caer en un estrepitoso derrumbe de la producción.

Es decir, el acopio de evidencias empíricas comienza a conformar nuevas teorías hacia un sentido limitativo o justificativo del incremento. Es en este último caso que se comienza a tener una visión más amplia en el sentido de que sería impropio evaluar la carga tributaria sin tener en cuenta la actividad generada por el estado a través del gasto, ampliando la visión restrictiva que tenían las finanzas públicas de los clásicos y admitiendo la indivisibilidad del proceso recursos-gastos como una verdadera simbiosis y cambio paradigmático.

No obstante ello, también existen esfuerzos conservadores por justificar la visión mínima del estado de los clásicos. En 1920 surge la Escuela Austríaca, Neoliberal o Marginalista como reacción a la justificación clásica de intervención del estado cuando el sector privado “no quiere” hacer, obviamente porque no es rentable, y lo reemplaza por el principio de supuesta neutralidad científica por la cual las funciones que debe realizar el estado se fijan en función de la utilidad marginal. Es decir que de esta forma el estado tiene que realizar aquellas actividades en donde la utilidad marginal de la prestación por parte del sector público sea mayor que la utilidad marginal de la prestación por parte del sector privado, desapareciendo cualquier criterio de intervención político o ideológico.

En función de ello, se comienza a hablar de “imposición óptima”, planteada inicialmente por A. C. Pigou (Pigou, 1928) y desarrollado por Frank P. Ramsey (Ramsey, 1927), a lo que se le fueron agregando la imposición eficiente, el equilibrio parcial, el exceso de gravamen, entre otros, a los fines de minimizar la carga tributaria en función de la mejora marginal del bienestar en una visión exclusivamente ortodoxa, justificado por la modelización econométrica de las teorías macroeconómicas marginalistas.

Los resultados de las evidencias empíricas han presentado una variedad muy amplia y en muchas ocasiones simétricamente opuestas al modelo, todo lo cual indica que estas teorías, además de alejadas de la realidad, deben realizar ajustes de tipo metodológico. Bastaría con decir que en nuestro país, y particularmente la provincia de Córdoba, sobre finales del siglo pasado adoptó las tesis ofertistas de Arthur Laffer por las cuales el exceso de las tasas marginales traen pérdida de recaudación, lo que hace aconsejable bajar la carga tributaria para mejorar la recaudación, pero las evidencias empíricas mostraron el fracaso de dicha postura (Rinaldi, 2014).

Regresando a la evolución del pensamiento económico en materia de finanzas públicas y en forma contemporánea a las ideas recientemente descritas, surge la Escuela Moderna Italiana, cuyo mentor principal fue Benvenuto Grizziotti. Plantea que las finanzas públicas son parte de la economía y que el sector público tiene por objeto satisfacer necesidades diferentes a las necesidades privadas, incorporando el concepto de necesidades públicas, en un proceso político conducido por Benito Mussolini (1883-1945), con una gran influencia del sector público en la vida política y económica de Italia.

Es decir, las necesidades públicas se definen políticamente, es el estado el que debe definir las necesidades que deben satisfacerse a través de sus actividades. Por ejemplo, si el estado define como necesidad pública el brindar los servicios de educación primaria, secundaria y universitaria, entonces debe asumirlos, así debe asumir un papel preponderante en la producción de bienes y servicios a través de empresas estatales sin que importe la relación costo-beneficio, como vimos en las escuelas supra, es decir el versus del planteo marginalista. De esta manera la línea divisoria entre economía del sector público y economía del sector privado es una decisión eminentemente política.

Es el comienzo de las corrientes que sostienen que las finanzas públicas debían ser una ciencia autónoma, con un campo propio (el estado), objetivo propio (satisfacer necesidades

públicas) y un instrumento propio (tributo). La Escuela Clásica, la Escuela Alemana e inclusive la Escuela Austriaca identifican a las finanzas públicas dentro de la economía, pero es a partir de la Escuela Moderna Italiana que se ubica a las finanzas públicas como una ciencia autónoma, planteando criterios estrictamente juristas donde se sostiene como sustento la teoría del tributo (relación jurídica tributaria).

Mientras en el ámbito académico se discutía el rol del sector público sin un planteo dominante, sino en función del imperio de los hechos y la realidad política y social de cada país, el mundo se encaminaba al quiebre paradigmático de la "Crisis del 30", con su anuncio en la hiperinflación alemana del año 1923. La magnitud de la crisis, una de las más importantes en la historia del capitalismo -junto con la que se encuentra en pleno proceso en estos días-, lleva la impronta de la reducción de un tercio del comercio internacional y la mitad de la población económicamente activa de Estados Unidos en paro.

En ese contexto, surge la Escuela Keynesiana en sustento de las ideas de John Keynes, a partir de las cuales se establece en Estados Unidos y en Europa una participación inédita del sector público. Keynes planteaba que para salir de la crisis y solucionar el problema de la desocupación, había que establecer un proceso de reactivación de la economía incentivando la demanda. De esta manera, se realiza un planteo superador para evitar el anunciado final del capitalismo. Ya en 1926 en un su trabajo *"The End of the Laissez-faire"* plantea que *"lo importante para el Estado no era hacer las cosas que los individuos ya están haciendo y hacerlas un poco mejor o un poco peor, sino hacer aquellas cosas que por el momento no están hechas en la economía"*.

Obsérvese que tanto las economías de Estados Unidos como la de Alemania comienzan a funcionar mediante la intervención directa del sector público.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, en la inmediata postguerra, las ideas keynesianas tienen una amplia difusión en perspectiva al importante éxito que habían tenido en los Estados Unidos y su ya perfil de primera potencia mundial.

Por su parte en la cuna del liberalismo, como la economía británica estaba desbastada y el sector privado no tenía los suficientes fondos para reconstruirla, el sector público asume una actitud muy activa fundamentalmente a través de la creación de empresas públicas: ferrocarriles, puertos, petróleo, etc.

En el proceso post-keynesiano, surgen corrientes de pensamiento con base en una participación activa del sector público en la economía, agregando los matices que el imperio de los hechos imponían en el transcurso de los años cincuenta y sesenta.

Así, nos encontramos con los Funcionalistas, cuyo principal expositor fue Abba Lerner, con el planteo de que las actividades a realizar por el estado eran relativamente fáciles, lo difícil era cómo se financiaban esa cantidad de actividades. Es decir, no discutían las nuevas actividades que debía asumir el estado sino la financiación de las mismas, ya que hasta ese momento el financiamiento distintivo del sector público era el tributo -Keynes tampoco había reparado en el financiamiento de las nuevas actividades-, lo novedoso eran los estudios alternativos de las formas de financiamiento en las que se incorporaba, sin escándalos, al crédito público.

Para los Funcionalistas el planteo era que los gastos ordinarios financiados con recursos ordinarios (tributo) y gastos extraordinarios con recursos extraordinarios no tenía sentido, sino que lo importante era el costo de oportunidad de que en determinado momento y coyuntura es más conveniente que el sector público se financie con crédito, se opta por ese recurso, y si es más conveniente que se financie con tributo, lo haga con este instrumento. Esta corriente de pensamiento tuvo evidencia empírica en el gobierno de Estados Unidos de la década del '80

con la gestión republicana de Ronald Reagan y el financiamiento de la Iniciativa de Defensa Estratégica ("Guerra de las Galaxias") con endeudamiento y sin incrementar la carga tributaria.

En esta línea de pensamiento, también encontramos a Sowmer y Hansen, quienes reivindican la utilización del crédito en la financiación del sector público, pero sostienen que el uso del mismo debe ser limitado. Además, reivindican al estado en su rol de reactivador de la economía estableciendo niveles óptimos de inversión y consumo, posturas que deliberadamente hacen intervenir al estado en actividades concretas que pueden ser inclusive del ámbito del sector privado, preocupándose del problema de la desocupación y alterando la distribución del ingreso que establecen las leyes del mercado, es decir, le otorgan al sector público la función de redistribuidor del ingreso.

En reacción a la postura keynesiana surge la Escuela Monetarista, en la Universidad de Chicago y a instancias de Milton Friedman. A partir de la década del cincuenta, pero especialmente en la década del '70, en casi todos los países del mundo empieza un proceso inflacionario preocupante y surge el planteo de que todos los males de la economía se encuentran en esos problemas inflacionarios. La discusión en los espacios internacionales del pensamiento económico era alrededor de qué es lo que producía esos procesos inflacionarios.

Friedman plantea que la problemática de la inflación está en el circuito monetario y tiene su origen en la posibilidad que tiene el sector público de emitir moneda para financiar el déficit público. Es por ello que esta corriente de pensamiento vuelve a la visión minimalista del estado y el equilibrio presupuestario, inclusive hasta el extremo de plantear la eliminación de los bancos centrales que se habían creado en casi todos los países del mundo después de la crisis del 30 y de la Segunda Guerra Mundial para administrar la política monetaria.

Contemporánea a la Escuela Monetarista, surge como contraposición la Escuela Estructuralista. Para ellos, los problemas de inflación no son producto de un mal funcionamiento del circuito monetario, sino que el problema se debe a que las estructuras económicas no funcionan correctamente: problemas de oferta y demanda, problemas en la forma de producción, problemas en los factores de la producción, etc., por lo que los desequilibrios monetarios son la expresión de desequilibrios de la economía real. A partir de aquí, los estructuralistas hacen un planteo totalmente diferente: el estado debe intervenir activamente para modificar las deformaciones estructurales.

Dentro del esquema estructuralista encontramos lo que se suele denominar como Escuela Cepaliana, en virtud del desarrollo de las ideas de la CEPAL que surge en América Latina, en donde hace un gran aporte el economista argentino Dr. Raúl Prebisch y será el instrumento principal del análisis empírico de los puntos siguientes del presente trabajo.

Así como los planteos monetaristas y estructuralistas eran de una oposición tan feroz que ninguno de los dos admitía planteos de la postura contraria, durante las décadas del '80 y '90, existe una cierta convergencia en cuanto a no hacer planteos muy rígidos.

En la segunda mitad del siglo XX en que comienzan los procesos de integración (especialmente en Europa) y con el surgimiento posterior de los bloques económicos aparecen los denominados "regionalistas", escuela en donde se plantea la necesidad de definir un rol del estado de acuerdo a la realidad económica mundial de la conformación de bloques. Por lo tanto, la caracterización del Sector Público es el de un estado participativo, amplio y que realiza actividades que se presentan de acuerdo a las nuevas realidades, tomando una envergadura importante pero con objetivos distintos y con estrategias de políticas públicas que tienen en cuenta la dimensión de los bloques, la fusión de actividades y la variedad de las fuentes de financiamiento del sector público, pero ahora a una escala mundial.

Para los regionalistas el sector público es un sector con problemática propia de estructuras nuevas, producto de la conformación de los bloques económicos. La realidad obliga a que el sector público tenga una participación activa en virtud de los procesos de integración económica, la coordinación de políticas públicas, etc. que surgen de un proceso de integración o regionalización.

Simultáneamente, y partir de la década del '80 se produce un proceso mundial que es el deterioro de la actividad del estado como empresa pública. Así como luego de la Segunda Guerra Mundial se da un gran proceso de estatización de empresas, a partir de la década del ochenta se da en el mundo un proceso inverso de privatizaciones.

Luego de la caída del muro de Berlín y la eliminación del esquema de economías centralmente planificadas (países socialistas) y con su reconversión de sus procesos hacia economías capitalistas, una gran cantidad de empresas estatales pasan a un proceso de privatización. Este proceso se da con distintas características; en Inglaterra la administración no elimina a la empresa pública sino que simplemente la reduce en su número de forma tal que de ocupar un 13% del PBI pasan a ocupar un 7% del PBI; en América Latina se da un proceso importante de privatización de empresas públicas con distintas características según los países y a la luz de un esquema que surge a partir de la década del ochenta que se da en llamar el Consenso de Washington (1989).

No es otra cosa que un decálogo o un conjunto de medidas recomendadas a los países altamente endeudados para que lleven a cabo un proceso de ajuste que les permita pagar la importante deuda externa que los países habían contraído en la década del '70. Ello implicaba una feroz disminución del gasto público, además de las privatizaciones mencionadas, aceptadas por Chile, México y Brasil, pero principalmente y a modo "fundamentalista" por nuestro país.

Este esquema encuentra oposición en el Banco Mundial, particularmente en su vicepresidente Joseph Stiglitz. En un documento muy importante el funcionario cuestiona los postulados del Consenso de Washington manifestando que: *"las políticas derivadas del Consenso de Washington son incompletas y a veces equivocadas... De hecho, en algunos casos economistas podían tomar un avión, llegar a un país e intentar verificar algunos datos y hacer recomendaciones macroeconómicas para reformas políticas, todo eso en un par de semanas"*, el planteo era que los organismos de crédito internacionales tienen una receta única sin advertir las características de cada uno de los países y aplican la receta en forma automática con las consecuencias que esto trae para las economías.

Dice Stiglitz: *"frente al objetivo de reducción del tamaño del gobierno, del déficit presupuestario y de la cuenta corriente, plantea la opción de una línea de acción mucho más predecible con la cual el nivel óptimo del presupuesto no puede determinarse mediante una fórmula simple. El déficit óptimo o nivel de déficit obtenible depende de ciertas circunstancias que incluyen el estado cíclico de la economía, las perspectivas de crecimiento económico, la utilización del gasto gubernamental, la envergadura de los mercados financieros, los niveles de inversión y ahorro nacional"* (Stiglitz, 1998).

Es decir, después del grave proceso de deterioro de lo que se conoce como la "década perdida" ('80) con el crecimiento de las deudas externas de los países y de la agudización de las situaciones de distribución de ingresos y de pobreza que sufren los países que aplican el Consenso de Washington, los organismos internacionales comienzan a rever estas situaciones y por lo menos en sus declaraciones hacen la crítica a ese planteo. Lo que nos interesa es advertir los planteos distintos en cuanto la postura del sector público contemporáneo.

Es por ello que debemos advertir, antes de analizar los aspectos empíricos de la medición de la carga tributaria y su evolución y estructura reciente, que a los planteos de la concepción

estrictamente jurista que consideraba a las finanzas públicas como una ciencia autónoma que no formaba parte de la economía, manifestando que el campo de estudio de las finanzas públicas era simplemente la relación jurídico-tributaria y los impuestos, sin considerar la incorporación del presupuesto, de las empresas públicas, etc. o la negacionista, nos inclinamos y posicionamos por la del análisis integral en la perspectiva de la economía del sector público.

### **Aspectos teóricos y fácticos en la dimensión y concepto de la carga tributaria:**

Si intentamos medir el peso que recae sobre la economía del contribuyente por la obligación que provoca el tributo restando capacidad de consumo, podemos comenzar con un indicador grueso que es la proporción del tributo respecto al producto bruto interno o ingreso nacional, es una forma de medirlo como porcentaje. Para el contribuyente individual va a ser la proporción de ingresos que representa un tributo. La fórmula inicial con la que intentaremos mostrar la *presión tributaria*, sería la siguiente:

$$P.T. = \text{Tributos} / P.B.I.$$

Inmediatamente, debemos advertir que el ratio está relacionando dos conceptos que no son homogéneos ya que el numerador, la recaudación tributaria, es una variable acumulativa, mientras que el denominador, el producto o ingreso, es valor agregado. A pesar de la limitación, el ratio es muy útil a los fines de realizar series estadísticas para realizar comparaciones y análisis en los planos temporales y espaciales. Algo similar ocurre en las finanzas públicas con la relación del gasto público con el producto que, si bien no dimensiona el tamaño del sector público, sirve a los fines de dichos análisis de series.

Además, nos encontramos con que tenemos la recaudación de tributos que son impuestos de tipo "positivo", pero también, y por vía de los gastos del estado existen transferencias al sector privado que representan un ingreso a modo de subsidio que representan un verdadero "impuesto negativo" y pueden ser explícitos (están cuantificados en el presupuesto) o implícitos (cuando dejo de cobrar impuestos a modo de promoción en los denominados gastos fiscales). Entonces en la presión tributaria global la sociedad en su conjunto paga una proporción de ingresos y, también, recibe una parte en subsidios, por lo tanto una representación más refinada de la presión tributaria la podemos definir como:

$$P.T. = \text{Tributos} - \text{Subsidios} / P.B.I.$$

A su vez, y en lo referido al denominador del producto o ingreso, la recaudación será una proporción del potencial tributario. En principio debemos advertir que el mínimo de ingreso vital es indispensable para la continuidad de las condiciones económicas de vida y no puede generar capacidad contributiva, advirtiendo que el mismo varía de país a país y en función del nivel de desarrollo, no obstante ello hay que detraerlo del producto o ingreso quedando la ecuación de la siguiente manera:

$$P.T. = \frac{\text{Impuesto} - \text{Subsidios}}{P.B.I. - P.B.I. \text{ básico}}$$

A esta altura del análisis, podemos observar que la presión tributaria está referida a un aspecto conceptual, es una porción del producto que voy a gravar o que no debe ser afectado, pero cuando se le quiere dar forma cuantitativa nos encontramos con dificultades fácticas tanto para determinar el potencial como para hacer un cálculo de recaudación tributaria.

Entonces debemos hacer un análisis cuantitativo del concepto que estamos intentando esclarecer. Si queremos cuantificar la presión tributaria tenemos que reemplazarlo por el de *presión fiscal*, ya que el concepto de tributo sobre PBI, en el momento de calcularlo nos somete

a la duda de ¿qué tomo como recaudación?, la teórica -cálculo realizado en función de lo que establece el marco normativo- o la recaudación tributaria efectiva -el resultado del ingreso real del administrador-.

Si la elección fuera la segunda, la recaudación efectiva, nos encontramos ante un problema adicional, la recaudación real del fisco proviene de períodos y conceptos diferentes; un contribuyente puede estar pagando deudas de distintos períodos fiscales y por conceptos de capital, intereses, multas, etc. Entonces ¿cómo voy a medir una presión tributaria en la maraña de la recaudación real existente?.

Lo que podemos hacer es determinar un nivel de recaudación teórica con la legislación vigente en el momento  $t$ . De esta manera tendré disponible la recaudación tributaria teórica y la recaudación tributaria real, lo que nos permitirá obtener, por vía de su diferencia, el nivel de evasión que tiene la economía.

Ordenando los conceptos vertidos, si dijimos que la *presión tributaria* implica severos problemas de medición y que para su cuantificación acuñamos el concepto de *presión fiscal*, al que lo representaremos como la siguiente ecuación  $PF = T / PBI$  y reemplazamos T (Tributos) por algo más concreto: **R.T. : (Recaudación tributaria)** y a su vez distinguimos su dimensión teórica o efectiva, la ecuación queda de la siguiente manera:

$$PF = R.T. (Teórica) / P.B.I. \text{ o } PF = R.T. (Real) / P.B.I.O.$$

De esta manera el índice de evasión quedará representado de la siguiente manera:

$$\text{Índice de Evasión} = \frac{\text{Tributos devengados} - \text{Tributos recaudados}}{P.B.I.}$$

Quedan en claro las limitaciones del indicador habitual utilizado en la descripción de los párrafos supra. En este último caso, será un mero indicador de eficiencia recaudatoria.

En definitiva, y desde la perspectiva empírica, es evidente que es un ratio utilizado como un instrumento de análisis y debate de la evolución de los sistemas fiscales, tanto en planos espaciales como temporales, y que lamentablemente no se ha podido aquilatar con exactitud ese concepto, han sido denominados (además de los conceptos de presión tributaria y presión fiscal recientemente distinguidos) como “coeficiente impositivo” (Bird, 1968) o “carga tributaria” (Treber, 2002). El presente trabajo adoptará esta última acepción a los fines del análisis y comparación de los sacrificios impositivos y con el fin de realizar el esfuerzo empírico de medir la carga tributaria.

No obstante ello, también reconocido por la ortodoxia, los resultados de los trabajos más recientes en cuanto a la evolución del ratio en América Latina y, particularmente, en el caso de Argentina, permanentemente advierten el peligroso nivel de la presión tributaria como la más alta de América Latina y una de las mayores del mundo. Esto ha sido el sustento argumental por el cual desde distintas organizaciones intermedias, políticas, e incluso académicas, se plantean la urgente necesidad de reducir la “presión tributaria” del país sin hacer un análisis detallado y comparado internacionalmente sobre su evolución, estructura y tendencia.

Por último, debemos destacar que esta línea argumental ya ha sido utilizada mediante las estadísticas obtenidas por el Banco Mundial en un ejercicio teórico, simple e imaginativo. La institución define una empresa ubicua de tamaño mediano y le aplica el sistema tributario de cada país, para constatar el efecto de la carga tributaria sobre el beneficio bruto de la hipotética empresa; obviamente las limitaciones metodológicas y empíricas de dicho cálculo son ocultadas con el fin de instalar la alarma sobre el exagerado nivel de presión tributaria, pero por descuido

o mala intención, sin decir o aclarar ¿quién paga los impuestos en Argentina?, volveremos sobre este tema.

### **Evolución reciente, estructura y tendencia de la carga tributaria:**

Como sosteníamos en el título anterior, se utilizan las publicaciones o modelos teóricos para destacar la "asfixiante" presión tributaria pero sin hacer un análisis cuidadoso y comparado respecto a sobre quién recae dicha carga, temas que veremos en detalle.

Comencemos viendo la importancia de la carga tributaria en la comparación internacional y en función del grado de desarrollo de los países, veamos el siguiente cuadro:

<b>INGRESOS CORRIENTES</b>		
Recursos / P.B.I. - 2014		
<b>Áreas - Regiones</b>	<b>Niveles de Recursos (En % del P.B.I.)</b>	<b>Países y Grupos</b>
<b>Países Desarrollados</b>	<b>Entre 45 y 50 %</b>	Dinamarca Francia
	<b>Entre 40 y 45 %</b>	Finlandia Suecia Bélgica Austria Italia Noruega
	<b>Entre 35 y 40 %</b>	Holanda Hungría Islandia Alemania Luxemburgo Gran Bretaña
	<b>Entre 30 y 35 %</b>	<b>Grupo O.E.C.D.</b> Nueva Zelanda España Portugal Canadá Polonia
	<b>Entre 20 y 30 %</b>	Australia Irlanda
<b>Países de América</b>	<b>Entre 30 y 35 %</b>	Argentina Brasil
	<b>Entre 20 y 30 %</b>	Uruguay Nicaragua Colombia Costa Rica <b>AMÉRICA LATINA</b>
	<b>Entre 10 y 20 %</b>	Paraguay Chile México Ecuador Venezuela El Salvador Honduras Panamá Perú

Fuentes: OECD y CEPAL

Si consideramos los datos de OCDE y CEPAL para el año 2014 y tomamos distintos niveles por rango de recaudación respecto de producto bruto, Francia y Dinamarca recaudan entre el 45% y el 50% del PBI, y Finlandia y Suecia muy cerca, en el segundo grupo. Inmediatamente podemos observar que son países de alto nivel de ingreso, a medida que continuemos en el análisis podremos ver la correlación directa entre el nivel de ingresos y el de la carga tributaria.

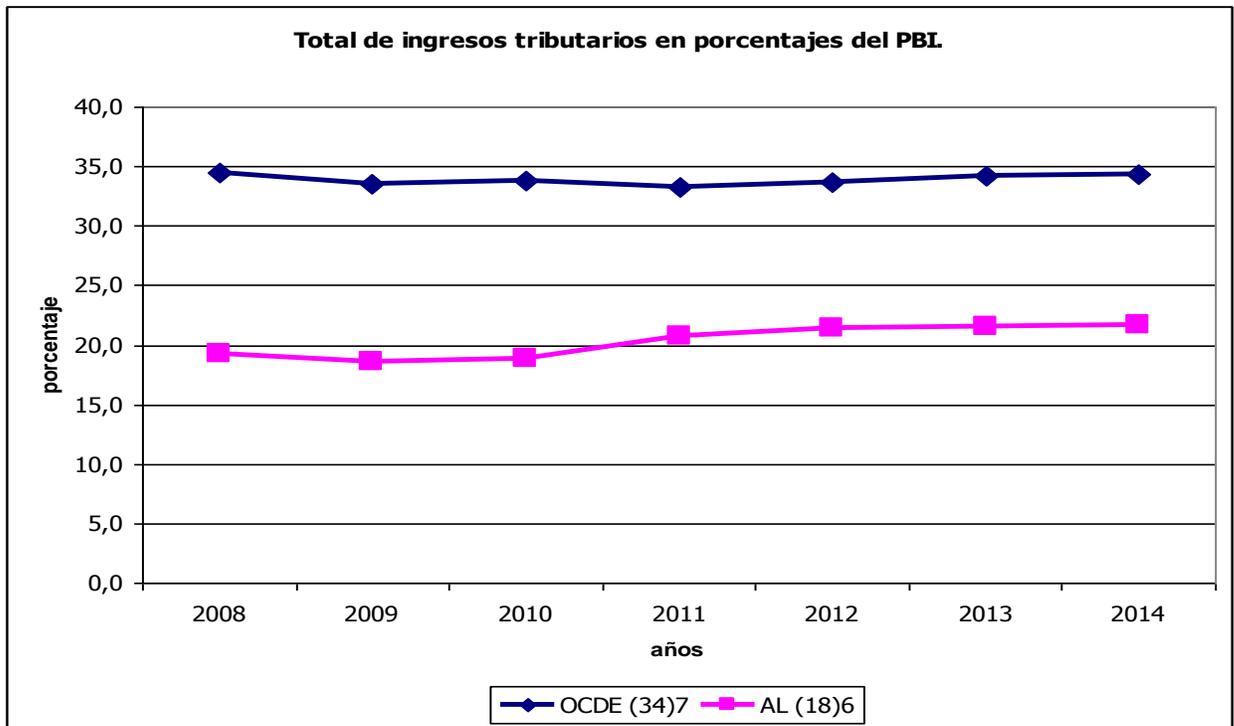
Entre el 35% y el 40% están Holanda, Hungría, Alemania y Gran Bretaña. Entre los países desarrollados que menos cargas tributaria tienen, entre el 30 y 35% está el promedio de los desarrollados, España, Portugal, Canadá, Polonia, la mayoría de los países que han hecho el ajuste. Y entre el 20% y el 30% sólo Australia e Irlanda.

La particularidad que se da en el caso de los países en desarrollo, como los países de América Latina, es el menor nivel de la carga tributaria, sólo Argentina y Brasil están a nivel del promedio de la OCDE, es decir entre 30 y 35%. La mayoría tiene entre el 20 y el 30% o entre el 10% y el 20% de la carga tributaria. Gráficamente y en forma comparada de los países de América Latina con el promedio de la OCDE y AL se puede observar de la siguiente manera:



Fuente: OCDE.

Por su parte la tendencia reciente de la carga en los países desarrollados de la OCDE ha sido levemente descendente, mientras que en los de América Latina levemente ascendente. Lo que queda claro es que los países desarrollados lo hacen desde un nivel muy superior a los de América Latina, como podemos ver en el siguiente gráfico:



Fuente: OCDE.

El otro aspecto importante en cuanto a la comparación internacional, es la referida a la estructura de la carga tributaria. Como podemos observar en el siguiente cuadro:

#### Estructura de la Imposición

Período 2014

En % sobre PBI

País	Impuesto sobre los ingresos			Impuestos a la Propiedad	Seguridad Social	Impuestos al consumo Bs. y Serv.	Sub Total	Otros	Total
	Sociedades	Personas Físicas	Total s/ ingresos						
Canadá	3,1	11,3	14,3	3,1	5,0	7,4	29,8	1,0	30,8
EE. UU.	2,6	9,9	12,5	2,8	6,2	4,5	26,0	0,0	26,0
OCDE	2,9	8,8	11,7	1,9	9,1	11,0	33,6	0,8	34,4
América Latina	-	-	6,1	0,8	3,7	10,6	21,2	0,5	21,7
Argentina	3,5	2,6	6,1	2,9	7,0	15,9	31,9	0,3	32,2

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE y CEPAL

En los países desarrollados tienen una mayor importancia relativa la participación de los impuestos a la riqueza y la seguridad social, mientras que en los países de menor grado de desarrollo la mayor importancia está puesta en los impuestos al consumo. Ello se ve agravado si hacemos un análisis más detallado de esa estructura y nos encontramos con que la mayor participación relativa de los impuestos a la renta recae en dos terceras partes en los impuestos a la renta de las personas físicas y un tercio en las corporaciones, mientras que en nuestro caso, y también en los países subdesarrollados, la relación es exactamente a la inversa.

Si hacemos la relación entre la proporción de los impuestos a los ingresos respecto de los impuestos al consumo y la proporción entre sociedades y personas físicas, podremos observar que los desarrollados tienen una mayor participación de impuestos al ingreso que al consumo y

de personas físicas que de corporaciones, mientras que en nuestro caso la relación es exactamente a la inversa. Veamos el siguiente cuadro que surge del anterior:

País	Relaciones	
	Ingreso / / Consumo	Sociedades / / Pers. Físic.
Canadá	1,9	0,3
EE.UU.	2,8	0,3
OECD	1,1	0,3
Argentina	0,4	1,3

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE y CEPAL

Nos esmeramos en resaltar la simétrica diferencia, en virtud de constituir un elemento determinante en el análisis de la importancia acerca de sobre quién cae la carga tributaria antes que su magnitud. Ello es debido a que los impuestos al consumo son fácilmente trasladables al consumidor por lo que tienen lo que en economía denominamos *efecto precio*, en virtud de que afecta más a las personas de menores ingresos porque destinan la totalidad del mismo al consumo, a diferencia de los impuestos a la riqueza que son de difícil precálculo y traslado y tienen lo que denominamos *efecto ingreso*, por afectar la parte del ingreso destinada al ahorro que caracteriza a las personas de alto nivel de ingresos. Todo ello hace a la progresividad del sistema tributario, tema de fundamental importancia sobre el que volveremos.

Del reciente informe publicado por OCDE, CEPAL y CIAT, titulado: "*Estadísticas tributarias en América Latina 1990 - 2014*" podemos observar en detalle por país y en forma comparada con los países de la OCDE, dicho comportamiento:

**Estructura de la recaudación tributaria  
Como porcentaje del PBI.**

**2014**

	Renta & utilidad	Seguridad social	Patrimonio	Bienes & servicio	Otros
Argentina	6,1	7,0	2,9	15,9	0,3
Bolivia <sup>c</sup>	4,2	1,4	0,2	18,4	4,7
Brazil <sup>o</sup>	6,9	8,7	1,9	13,9	1,0
Chile	6,5	1,4	0,9	11,0	0,0
Colombia	6,6	2,5	2,1	7,6	1,1
Costa Rica	4,1	7,7	0,4	9,1	0,1
Dominican Republic	4,5	0,1	0,6	9,0	0,0
Ecuador	4,1	4,7	-	10,1	0,1
El Salvador	6,0	1,8	0,1	8,6	-
Guatemala	3,9	1,8	0,2	6,7	0,1
Honduras	5,3	3,0	0,5	10,9	0,0
Mexico <sup>o</sup>	6,0	3,1	0,3	9,8	0,3
Nicaragua	5,8	4,9	-	9,5	0,0
Panamá	5,5	6,0	0,7	5,7	0,4
Paraguay	2,7	4,1 <sup>o</sup>	0,2	10,0	0,1
Peru	7,7	2,1	0,4	8,3	0,4
Uruguay	5,7	7,6	1,8	11,8	0,0
Venezuela	6,0	0,9	0,0	11,1	0,3
<i>Unweighted average:</i>					
LAC (18) <sup>+</sup>	6,1	3,7	0,8	10,6	0,6
OECD (34) <sup>***</sup>	11,5	9,1	1,9	11,0	0,2

**En porcentaje del total de ingresos tributarios<sup>1</sup>  
2014**

	Renta & utilidad	Seguridad social	Patrimonio	Bienes & servicio	Otros
Argentina	18,9	21,7	9,0	49,4	0,9
Bolivia <sup>c</sup>	14,5	4,8	0,7	63,7	16,3
Brazil <sup>o</sup>	21,3	26,9	5,9	42,9	3,1
Chile	32,8	7,1	4,4	55,5	0,2
Colombia	33,1	12,6	10,6	38,1	5,5
Costa Rica	19,2	36,0	1,7	42,6	0,5
Dominican Republic	31,7	0,7	4,2	63,4	0,0
Ecuador	21,5	24,7	-	53,1	0,7
El Salvador	36,4	10,9	0,5	52,2	-
Guatemala	30,7	14,2	1,6	52,8	0,8
Honduras	26,9	15,3	2,5	55,3	0,0
Mexico <sup>o</sup>	30,8	15,9	1,5	50,3	1,5
Nicaragua	28,7	24,2	-	47,0	0,0
Panamá	30,0	32,7	3,9	31,2	2,2
Paraguay <sup>c</sup>	20,6	-	1,5	77,1	0,8
Peru	40,9	11,1	1,9	43,9	2,1
Uruguay	21,3	28,2	6,7	43,8	0,0
Venezuela <sup>c</sup>	32,7	4,9	0,1	60,6	1,6
<i>Unweighted average:</i>					
LAC (18)	28,0	17,0	3,7	48,6	2,8

Rica (hasta 1997), República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá (hasta 1998), Paraguay (hasta 2004,

2. Datos estimados.

3. Se utilizan datos del 2011.

4. Representa un grupo de 18 países de América Latina. Chile y México son también parte del grupo OCDE (34).

5. Representa el promedio no ponderado para los países miembros de la OCDE.

Fuente: OCDE, CEPAL CIAT.

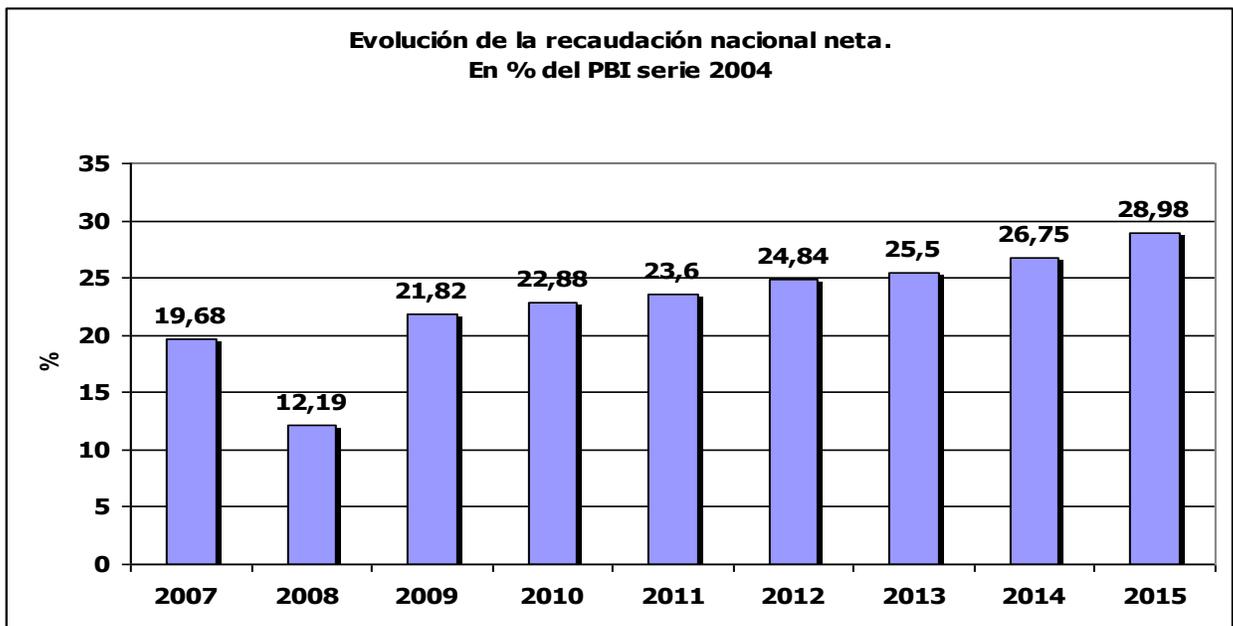
Con este panorama internacional de los países desarrollados y los de América Latina a la vista, vamos a realizar el análisis de la carga, estructura y tendencia reciente para el caso de Argentina.

Respecto a la carga tributaria hemos observado su incremento sostenido en el transcurso del presente siglo. Si observamos la que corresponde a la carga nacional neta, es decir sin provincias y con aportes y contribuciones a la seguridad social, la evolución en base al PBI de la serie 1993 ha sido la siguiente:



Fuente: Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Y con la nueva serie del Producto a precios constantes del año 2004:



Fuente: Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

La base de los reclamos de algunos sectores que no desperdician tribuna en afirmar que: "Argentina tiene una de las presiones fiscales más altas del mundo", viene del informe OCDE, CEPAL, CIAT mencionado recientemente. La información que surge de él, seleccionando algunos países desarrollados en relación al nuestro, es la siguiente:

### Presión tributaria comparada años 2014.

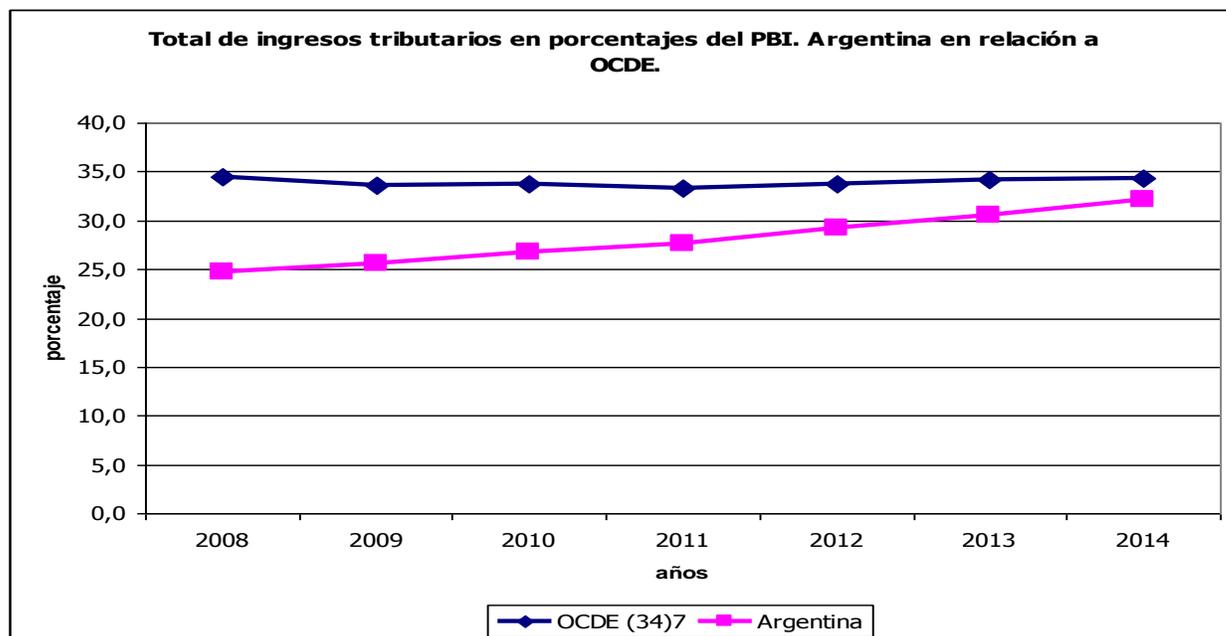
En % del PBI

País	Presión Tributaria Consolidada
Canadá	30,8
EE. UU.	26,0
OCDE	34,4
América Latina	21,7
Argentina	32,2
Brasil	33,4

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE Y CEPAL

En ningún momento se aclara que el ratio contiene seis punto de PBI en recaudación provincial, en virtud de nuestro sistema federal de impuesto y por nuestras características territoriales y políticas. Adicionalmente, y en función de las dificultades empíricas para la medición de la presión tributaria que describiéramos en el marco teórico supra, tampoco se descuentan lo que llamamos "impuestos negativos" como es el caso de los subsidios que representan cuatro puntos del PBI, con lo que ya tendríamos un ajuste de diez puntos en menos.

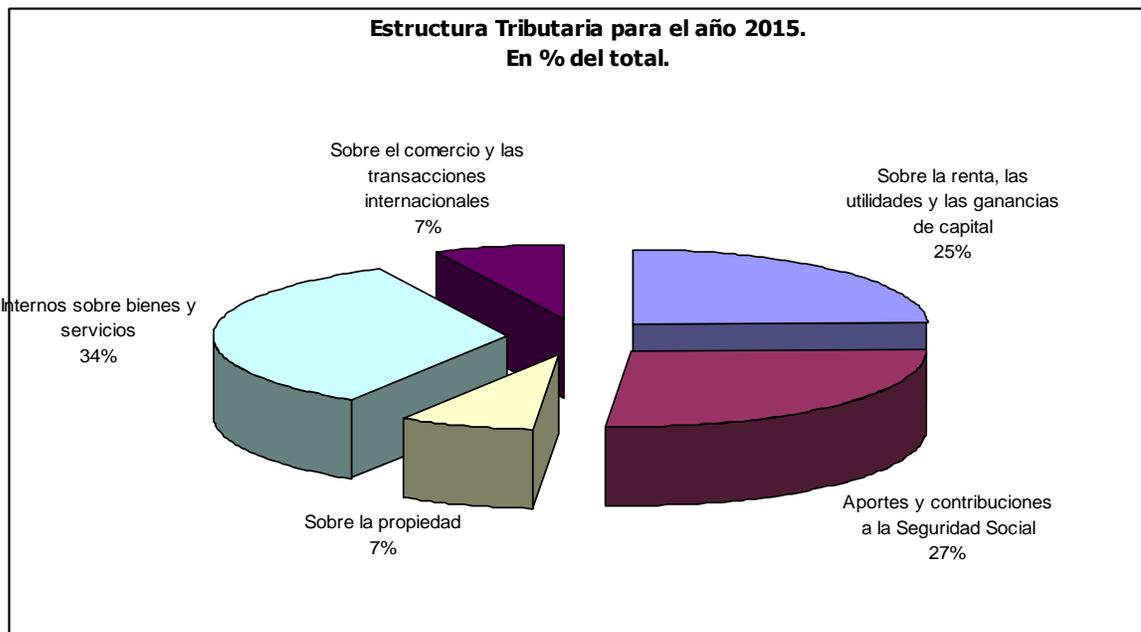
Por su parte, la evolución reciente de la presión fiscal en el análisis de los organismos públicos internacionales mencionados, y con las advertencias del párrafo anterior, muestra el crecimiento por encima de los desarrollados, conducta que escandaliza a los sectores más ortodoxos que proponen una fuerte reducción de impuestos, de la siguiente manera:



Fuente: OCDE, CEPAL, CIAT.

Pero lo importante, como dijimos, no es la magnitud sino sobre quién cae el impuesto. Es por ello que es de fundamental importancia que veamos la participación relativa de la estructura tributaria argentina, para luego caracterizar a nuestro régimen tributario y responder a nuestro interrogante sobre ¿quién paga los impuestos en Argentina?.

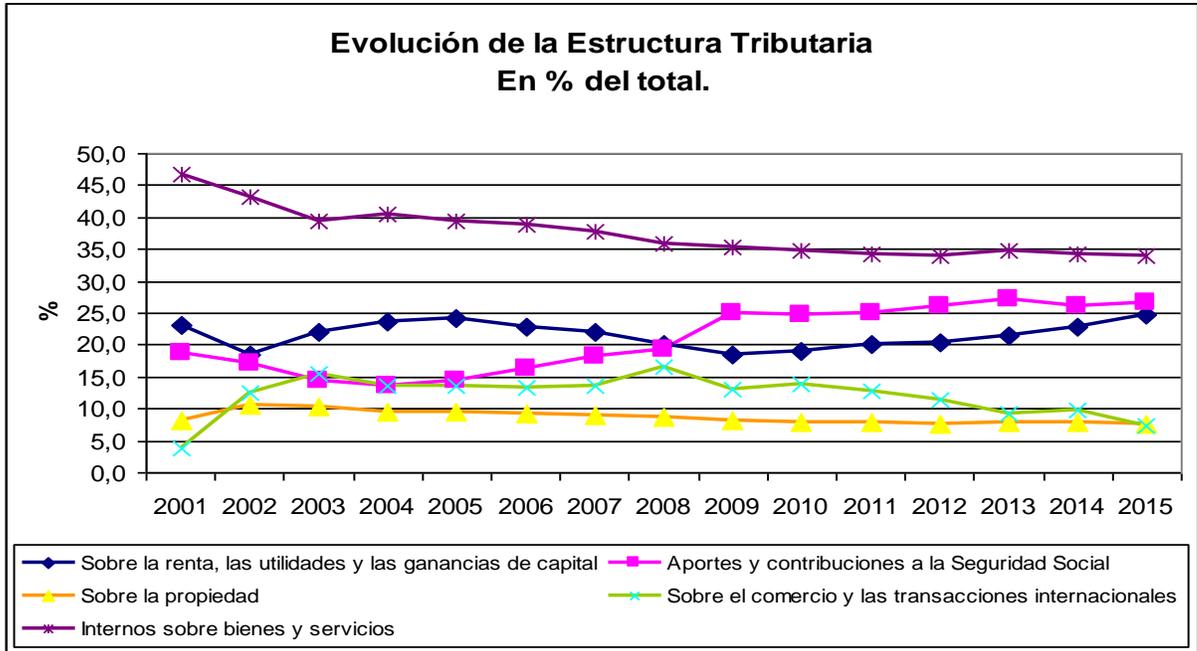
Para ello, y con los datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación podemos observar la participación relativa de la estructura impositiva argentina en el siguiente gráfico:



Fuente: Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

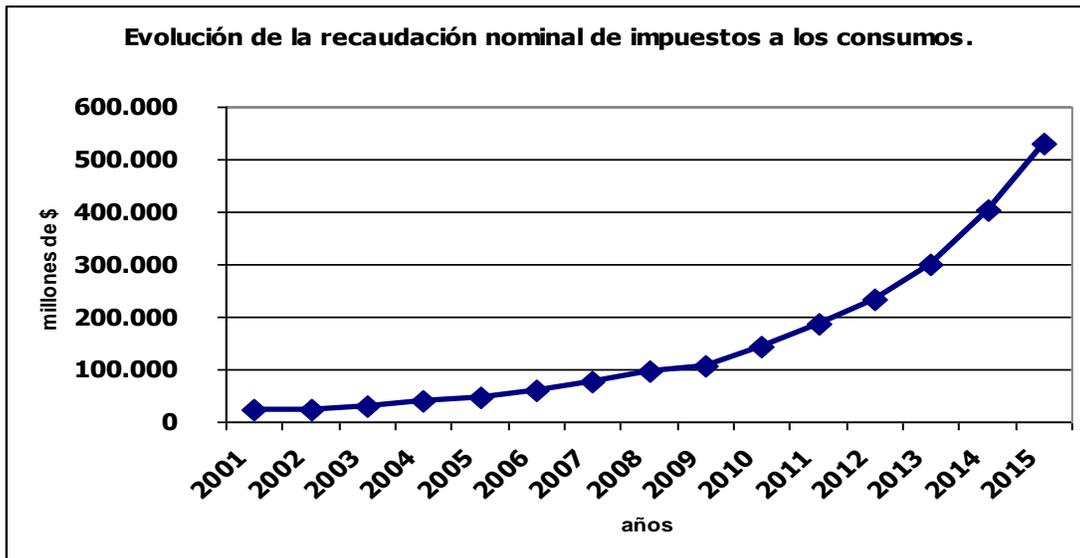
La primera observación que surge es que el principal componente de la estructura impositiva son los impuestos al consumo que detentan el 34% del total, seguido por los aportes y contribuciones a la seguridad social con el 27% y recién en un modesto tercer lugar los impuestos a la renta con un 25% del total. Esto comienza a marcar a las claras el carácter regresivo del régimen tributario argentino, el que se verá agravado en función de los detalles que aportaremos seguidamente.

Es decir, como vimos, existió un fuerte crecimiento en la recaudación pero con un mantenimiento, con suaves fluctuaciones, de la estructura tributaria liderada y traccionada por los impuestos al consumo. Una consideración especial debemos hacer respecto a la evolución de los aportes y contribuciones que experimentan un importante crecimiento, principalmente desde el año 2009 hasta la actualidad, como consecuencia de la nacionalización de las AFJP, la mejora en la ocupación y el poder adquisitivo del salario y las políticas de inclusión social llevadas a cabo por el anterior gobierno hasta diciembre de 2015. El comportamiento mencionado lo podemos ver en el siguiente gráfico:



Fuente: Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Pero el análisis particular del impuesto a los consumos deja a las claras que la tracción de la recaudación del presente siglo proviene, además de los aportes y contribuciones a la seguridad social y del impuesto a las ganancias (recordemos que desató una polémica en torno a los empleados en relación de dependencia), del elevado nivel de los impuestos al consumo. Veamos la evolución de su recaudación nominal en el siguiente gráfico:

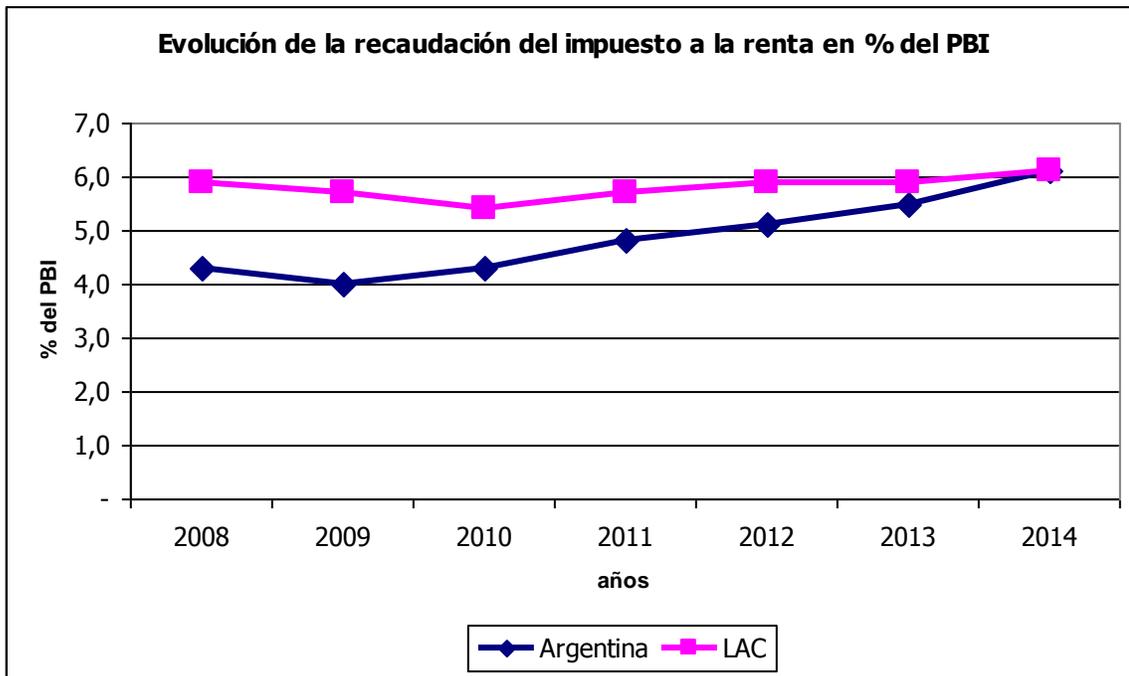


Fuente: Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Esta impronta, además de marcar a fuego como regresivo al régimen tributario, tiene el agravante de los altos niveles de evasión del impuesto. La AFIP publicaba hasta no hace mucho tiempo un informe sobre incumplimiento en el IVA, con relación a la comparación entre

la recaudación potencial y real, lo que se hizo hasta el año 2006 y luego se interrumpió. Los resultados del incumplimiento superaban el 20% y es sabido que no hay impuesto más regresivo que el que no se paga.

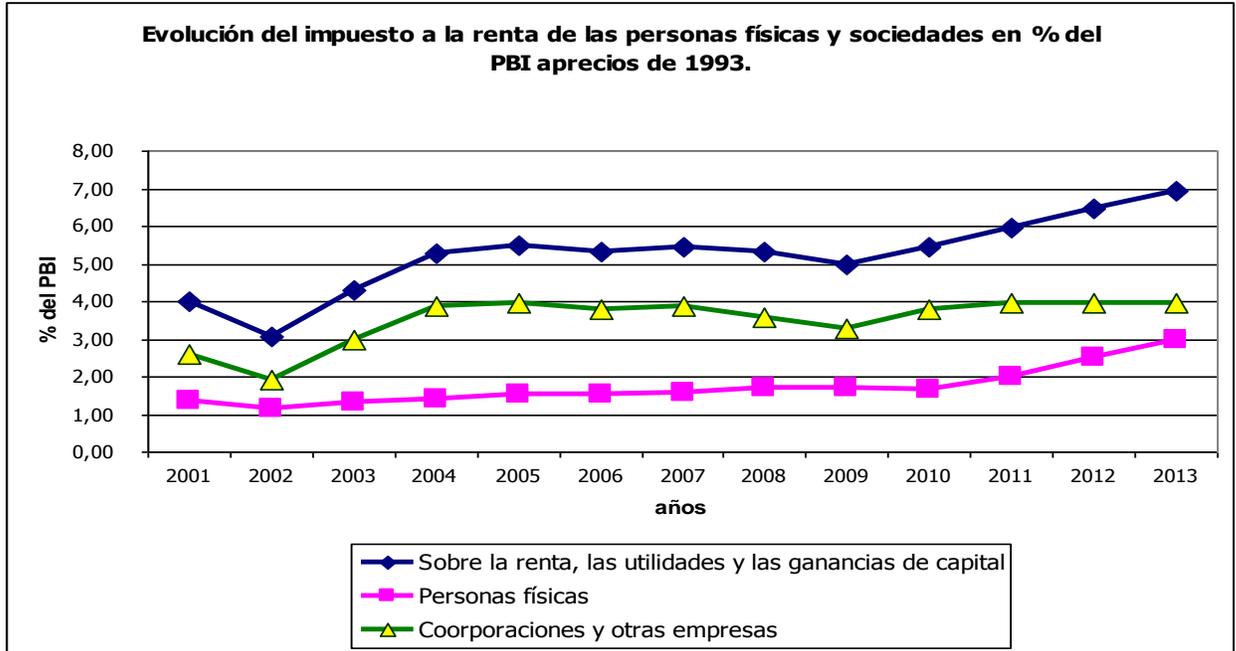
Agravando el panorama, y reforzando lo que sosteníamos en la comparación internacional, dijimos que los impuestos a la renta fluctúan en niveles muy inferiores a la de los países desarrollados, observándose una mejor participación en términos de PBI en la evolución reciente de América Latina y en el particular de nuestro país. Observemos dicho comportamiento:



Fuente: OCDE, CEPAL, CIAT.

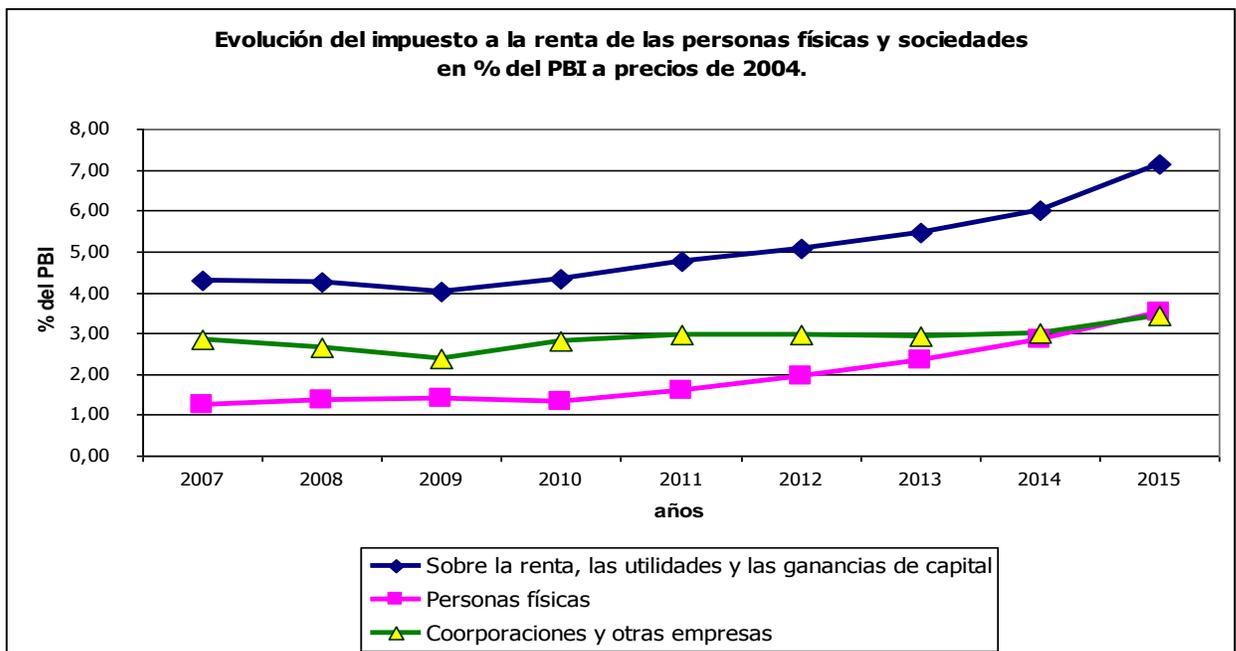
Pero con la advertencia de que el grueso de la recaudación, casi tres cuartas partes, se realiza en cabeza de personas jurídicas que tienen la posibilidad de hacer un precálculo, cargarlos al costo y trasladarlo a los precios, con lo que un impuesto que debería ser progresivo se convierte en fuertemente regresivo y con *efecto precio*, es decir impactando en cabeza del consumidor.

La evolución, discriminando entre la participación del impuesto a la renta de las personas físicas y el impuesto a la renta de las personas jurídicas, sociedades o corporaciones, lo podemos observar con la anterior serie del PBI a precios de 1993 detalladamente en el siguiente gráfico:



Fuente: Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Mientras que con la nueva serie a precios constantes del año 2004, se observa:

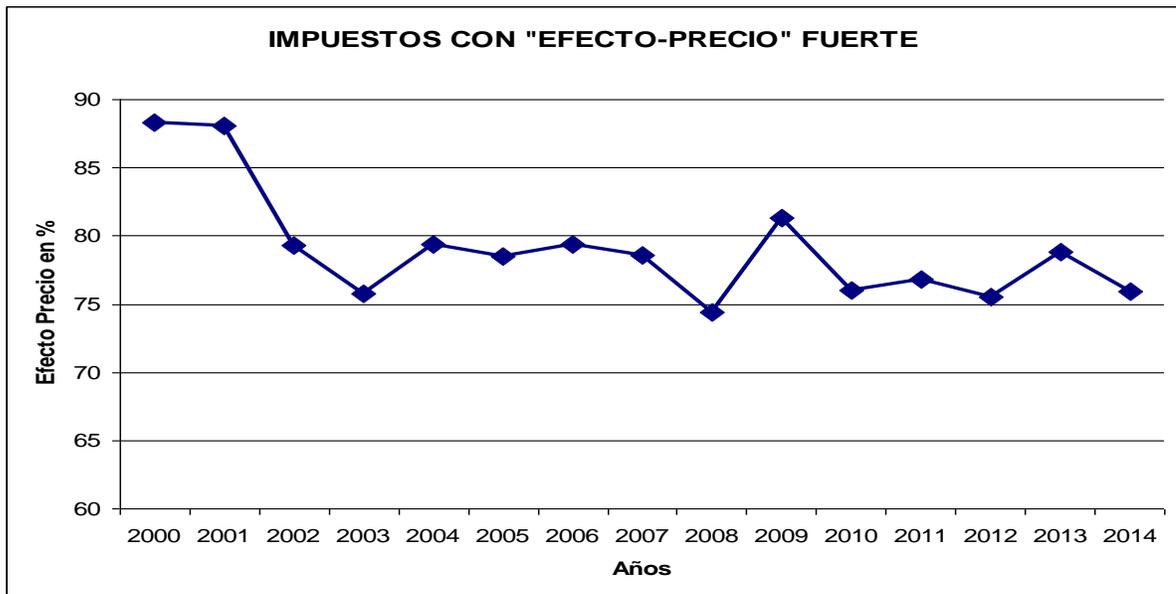


Fuente: Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Para esta última serie, claramente se puede observar la mejora en personas físicas como consecuencia de los regímenes de retención en la fuente del personal en relación de dependencia y autónomo con deducciones personales exageradamente subestimada, lo que representa el 80% de la recaudación del mismo. Este es, y ha sido, el centro del debate, no sólo

en el ámbito de la tributación, sino también en la reciente puja electoral del pasado mes de noviembre.

En un trabajo anterior de estas Jornadas (Reisin, Rinaldi, Wolovick, 1999), planteamos que el problema del régimen tributario argentino era el fuerte *efecto precio* que tenía su estructura, por ello logramos inventariar, detallar y cuantificar el mismo, clasificándolo según su impacto en débil o fuerte sobre los precios. En aquella oportunidad el *efecto precio* llegó a valores cercanos al 90% del total de la recaudación y en la actualidad a valores que impactan fuertemente en los precios en 75%. Veamos su evolución en el siguiente gráfico:



Fuente: Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Este carácter estructural de la recaudación tributaria argentina, agrega otra impronta al de la regresividad, y es el de la inflexibilidad, ya que un régimen basado en impuestos a los consumos es difícil de reorientar en el corto plazo, dado que las modificaciones en las estructuras tributarias se realizan mediante una reforma integral, la que insume el mediano y largo plazo.

Además de la inflexibilidad, queda marcado a fuego por la vulnerabilidad en virtud del impacto de los vaivenes de la economía mundial, inmersa en una fabulosa crisis que parece no tener fecha de conclusión, y sus consecuencias son todavía impredecibles. También, los cambios en los componentes de los ejes principales de la política económica argentina, impactan de manera severa en el ritmo de consumo y ello ha desatado una severa crisis en los resultados fiscales de la actual coyuntura.

En este contexto de regresividad, inflexibilidad y vulnerabilidad se desarrolla un debate espurio, carente de propuestas y evitando poner sobre el tapete el tema de una reforma integral del régimen tributario argentino, aún con la intención de la creación de la "Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria" del Título VI del libro III de la ley de "Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados; blanqueo; moratoria y modificaciones impositivas" (ley 27.260), volveremos sobre este aspecto.

## **El debate y los fundamentos en torno a la carga tributaria:**

Desde lo discursivo, se han levantado voces en relación a intereses sectoriales que proponen la disminución de la presión fiscal, la que es calificada como una de las más altas del mundo, pero sin hacer un análisis detallado de su composición e impacto que da una verdadera dimensión del tema y utilizando solamente argumentos ofertistas, marginalistas o neoliberales.

En otras tribunas se realizaron planteos relacionados a la "eliminación del impuesto al trabajo", cuando en realidad se están refiriendo al impuesto a la renta de las personas físicas, instrumento fundamental en la estructura tributaria de cualquier país desarrollado que pretenda ser progresivo y con una distribución del ingreso equitativa.

Sabido es que ese fue el sentido por el cual fue creado el impuesto a la renta en Argentina por un liberal, originalmente sobre las personas físicas y luego se extiende a las sociedades de capital. En todas las economías de base capitalista, la imposición a la renta neta de las personas físicas y las empresas constituye uno de los instrumentos más eficaces para disminuir el sesgo a la concentración de la riqueza que tienen las economías capitalistas, cuando se permite que operen libremente las leyes del mercado.

Ello explica su existencia en los países del mundo capitalista (salvo en aquellos denominados "guaridas fiscales") con el fin de evitar la polarización y concentración en la cúspide de la pirámide, de la distribución del ingreso.

Es en esa perspectiva que el abnegado trabajo tanto teórico, como histórico, estadístico y empírico del economista francés Thomas Piketty, plasmado en su libro "El capital en el siglo XXI" ha provocado una emergencia inusitada tanto en la academia como en la divulgación económica, en torno al incremento de la concentración de la riqueza en todos los países desarrollados y la necesidad de la intervención del Estado por medio del incremento de los impuestos a la riqueza, a los movimientos financieros y, todo ello, bajo una coordinación a nivel mundial.

De esta manera, sostiene que: si no hay cambios, la economía del siglo XXI se parecerá a la neovictoriana del siglo XIX, en que las élites económicas heredaban la riqueza en lugar de obtenerla del trabajo.

En realidad, lo que nos está diciendo es que el mercado, aún en su faceta del estado del bienestar, conduce inevitablemente a un dominio de los que acumularon herencias.

El análisis fue realizado sobre economías desarrolladas, principalmente europeas de principios del siglo pasado, en el que muestra la interrupción del proceso de las dos grandes guerras, o como decía Galbraith: "la gran guerra, cuya última batalla fue la segunda guerra", y sus posteriores "décadas doradas", las tres que siguieron a las guerras y que Piketty las llama "los Treinta Gloriosos", con una dinámica de poder económico basada en el crecimiento sostenido del 4% acumulativo anual del PBI, traccionado por el comercio (que lo hacía al 9% acumulativo anual).

Piketty utiliza una definición amplia al considerar que "el capital" es igual a "la riqueza". O sea, todo el patrimonio (propiedades, activos en efectivo, inversiones en acciones y bonos) constituye el capital o riqueza. Piketty no sólo señala que la distribución del ingreso (dinero obtenido por las personas que trabajan) es desigual sino que la riqueza (el stock de activos) se reparte en forma mucho más desigual. Esto significa que no sólo la brecha es inmensa en la retribución por el trabajo sino que esa diferencia es abismal en la tenencia de la riqueza global.

El análisis técnico de su obra se basa en que: a partir de definir una tasa de retorno sobre el capital ( $r$ ) y una tasa de crecimiento económico nominal ( $g$ ), realiza un análisis de una serie larga de dos siglos de estadísticas sobre ingresos y riqueza para países desarrollados, los que

a partir del incremento del rol de los estados desde principio del siglo pasado, comienzan a instrumentar los impuestos a las rentas y a tener información sobre ingresos. Con esa inmensa cantidad de información determina un comportamiento económico que muestra que  $r$  se ha ubicado en el 5 por ciento promedio, mientras que  $g$  ha sido inferior a ese porcentaje en ese extenso lapso.

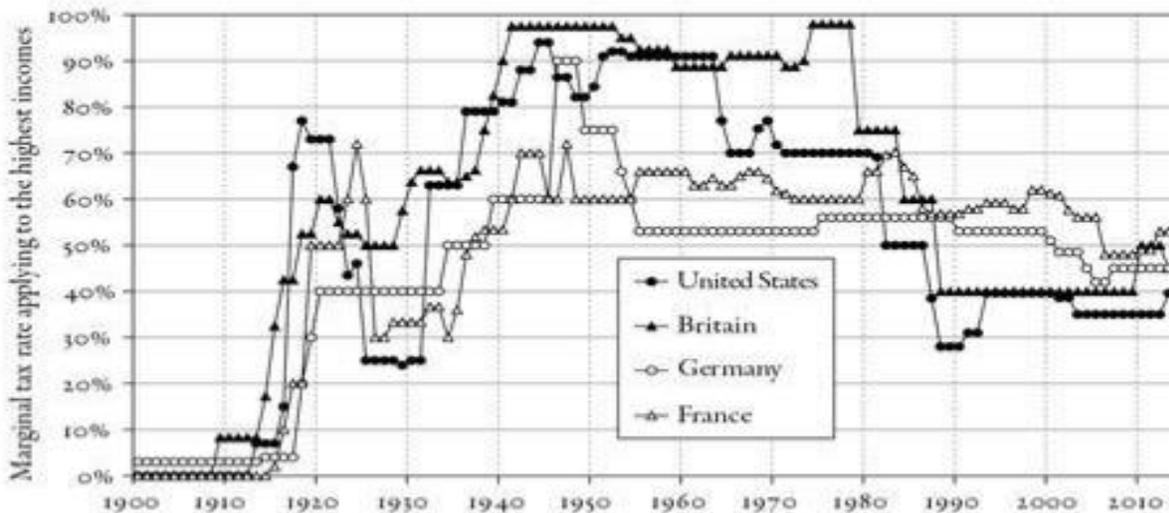
Lo que está diciendo es que la tasa de crecimiento económico global ha sido menor al incremento de la riqueza de las grandes fortunas. Piketty denomina “ley fundamental” a la fórmula  $r > g$ . Los ricos son cada vez más ricos y se ha convertido en una tendencia permanente; esto no significa necesariamente que los pobres sean más pobres sino que cada vez es más grande la brecha entre las ganancias de las personas que poseen una gran cantidad de propiedades e inversiones financieras y las de las personas que reciben un ingreso de su trabajo para vivir.

Piketty afirma que en el largo plazo la desigualdad económica no será solamente por la brecha entre las personas que ganan altos salarios y los que reciben ingresos bajos, sino que será entre las personas que heredan grandes fortunas y las que no.

En esa perspectiva, en el capítulo XIV de “El capital en el siglo XXI” propone repensar los impuestos progresivos a los ingresos, expresando que los impuestos no son asunto solamente técnico, sino que es fundamentalmente filosófico y político. Al abordar el capítulo, se aclara que el concepto de ingresos es amplio y que refiere al que proviene del capital y del trabajo, es decir los que en los sistemas tributarios se conocen como impuestos a la riqueza (renta y patrimonio). La aclaración es importante en virtud de las advertencias realizadas supra.

De esta manera, y con el objetivo de interrumpir el proceso de concentración de la riqueza ya mencionado en su análisis, sostiene que es indispensable volver al incremento de las tasas marginales superiores altas, para que el sistema retome la progresividad como hasta mediados de la década de los '70, ya que a partir de los '80 experimentan una fuerte caída en los países más desarrollados como muestra en el gráfico siguiente:

#### Las tasas superiores de los impuestos sobre los ingresos, 1900 – 2013.



Fuente: Piketty, Thomas. “El capital en el siglo XXI”. Pag. 553.

Por su parte, en el capítulo XV del libro plantea la necesidad de instrumentar un impuesto sobre el capital mundial, acorde a las condiciones actuales del sistema financiero, cuyos lineamientos hemos resumido en las líneas anteriores.

Es por ello que el debate se orienta a distracciones en lugar de centrarse en la necesidad, como sostuviéramos, de una reforma tributaria integral que haga hincapié, principalmente, en el impuesto a la renta de las personas físicas, para que de ese modo el régimen tributario sea más progresivo y, de esta manera, menos inflexible y vulnerable.

Particularmente en Argentina, este debate ha sido muy pobre, y frecuentemente negado principalmente por los cuadros políticos, una reforma integral del régimen tributario.

En el anterior gobierno, se han preferido pequeñas reformas a modo de "parche", como fue la gravabilidad de la distribución de los dividendos y las transferencias de acciones, a una reforma estructural (que hasta el año 2015 hubiera sido oportuna ya que la recaudación crecía al ritmo de lo que lo hacía la economía) que incorpore nichos de elusión tributaria como las rentas financieras y de capital, la "ingeniería tributaria " con sofisticadas figuras jurídicas que realizan alianzas estratégicas con las denominadas "guaridas fiscales".

En realidad el debate al respecto, hasta el año pasado, se limitaba a si correspondía hacer una reforma tributaria o no, más que definir los lineamientos estratégicos que debía tener la misma. En ese sentido, y principalmente en el ámbito de la academia, se identificaban dos posturas muy claras: la de los que sostenían que la reforma estaba implícita en la política económica argentina del año 2003 al 2015 y la que sostenía que la reforma era indispensable para darle sustentabilidad a los principales ejes del denominado "modelo".

De esta manera, los que sostenían el carácter implícito de la reforma, argumentaban que el crecimiento y la evolución de la recaudación era incuestionable y que no era oportuno realizar los cambios cuando la recaudación crece a tasas anuales superiores al 35%. De algún modo era sostener lo que en el ambiente futbolístico sostenemos que "equipo que gana no se toca".

Por la otra parte, los que se inclinan por una reforma tributaria, sostienen la urgente necesidad de darle progresividad y sustentabilidad a la política económica para evitar su inflexibilidad y regresividad, por vía de la reforma integral que ponga énfasis en el impuesto a la renta de las personas físicas. Para ello, argumentan que la oportunidad de realizar una reforma integral de este tipo es cuando el ritmo de la recaudación es sostenido, ya que la misma requiere de una clara definición estratégica, un período de argumentación y redacción, y un proceso de implementación y ajuste que insumirá, por lo menos, el mediano plazo.

Es en esa perspectiva, que mencionamos la creación de la "Comisión Bicameral para la Reforma Tributaria" del Título VI del libro III de la ley de "Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados; blanqueo; moratoria y modificaciones impositivas" (ley 27.260). Decimos "la intención", ya que la comisión muestra los siguientes errores congénitos: está conformada por cuadros políticos (diputados y senadores) y no de especialistas en tributación; los objetivos planteados en el artículo 78 de la norma son contradictorios ya que propone: fortalecer la equidad y profundizar la progresividad, claramente contradictorio con el objetivo siguiente de simplificar la estructura y administración, además de los objetivos referidos al federalismo fiscal; y la falta de oportunidad en virtud de la actual coyuntura fiscal de fuerte caída en la recaudación con motivo del "enfriamiento" del consumo descripto más arriba.

Adicionalmente, el actual gobierno ha "abrazado" nuevamente las ya mencionadas Tesis Ofertistas, al iniciar un proceso de eliminación de los impuestos al comercio exterior en sector de alto nivel de rentas y de los impuestos a la propiedad como el caso del impuesto a la renta mínima presunta y la reforma y eliminación para "contribuyentes cumplidores" del impuesto sobre los bienes personales. Este hecho, contradice todas las recomendaciones realizadas a lo largo del presente trabajo y se constituye en un instrumento de mayor concentración de la riqueza.

Como podemos observar lo discursivo se encuentra muy lejos de los argumentos científicos de la economía del sector público y de los objetivos de desarrollo con equidad distributiva.

### **Conclusión:**

El abundante marco teórico en cuanto a la evolución diacrónica de la carga tributaria y del pensamiento económico de la economía del sector público, sumado al detalle de evidencias empíricas que hemos tratado de poner a disposición, dejan en evidencia que los argumentos que sostienen la exagerada, y hasta confiscatoria, carga tributaria no tienen sustento fáctico ni metodológico, representando el interés del 1% de la población que detenta el 18,5% del PBI y pretende reafirmar su posición de privilegio.

Por ello, y sin temor a ser redundantes, la experiencia internacional de los países desarrollados nos ha mostrado a lo largo del presente, que la sustentabilidad de dicha condición es dada por vía de la equidad distributiva y que se logra con una estructura tributaria progresiva que haga hincapié en el impuesto a la renta neta de las personas físicas.

Si bien América Latina ha mostrado una tendencia al crecimiento de la carga tributaria y una mejora en la recaudación del impuesto a la renta, siempre estuvo lejos de alcanzar las participaciones de los países de la órbita de la OCDE, y en la nueva coyuntura continental está iniciando el camino inverso.

En particular el caso de Argentina, si bien ha experimentado un gran crecimiento en la carga tributaria hasta el año 2015, el mayor de América Latina, quedan pendientes los cambios en la estructura tributaria de manera progresiva y eliminando las restricciones que hacen a la inflexibilidad y vulnerabilidad del régimen tributario, hechos que en la actual coyuntura mencionada se encuentran mucho más alejados.

No caben dudas de que la política tributaria pudo ser un instrumento fundamental en el diseño estratégico de la profundización de la política económica del denominado “modelo”, ya que en forma transversal interrelacionaba sus ejes principales con el fin de constituirse en un elemento básico de equidad distributiva que pudiera darle sustento al ritmo del consumo, para que se convierta en un estímulo fiscal que liberaba fondos para el incremento del gasto público. Pero el hecho de no haber emprendido las reformas fiscales estructurales oportunamente, de las cuales la reforma tributaria era la más urgente, terminó minando sus propios ejes y llevando al deterioro fiscal y externo.

El giro que sufrió la política económica argentina a partir del pasado 10 de diciembre, particularmente el de una política fiscal signada por el ajuste en el gasto (vía tarifazo), la reducción de los impuestos principalmente en sectores exportadores de alta renta y patrimonios de los más ricos, marcan a fuego y profundizan las características del régimen tributario argentino.

Por último, seguiremos insistiendo, es indispensable una reforma tributaria que recupere los instrumentos que le permitan gravar adecuadamente las cada vez más complejas expresiones de capacidad contributiva.

## Bibliografía:

1. Bárcena Alicia (2012). "Reforma fiscal en América Latina, ¿qué fiscalidad, para qué desarrollo?. CEPAL. Narcís Cerra Editores, Santiago de Chile.
2. Bird Ricard (1968). "La imposición fiscal en los países en desarrollo". Ed. D.F. UTEHA, México.
3. CEPAL (2014). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014. "Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas". Naciones Unidas, Santiago de Chile.
4. CEPAL (2013). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. "Tres décadas de crecimiento desigual". Naciones Unidas, Santiago de Chile.
5. Cetrangolo Oscar (2011). "Los desafíos del sistema tributario argentino". En Proyecto Desarrollo. AEDA, agosto de 2011.
6. Gaggero, Jorge A. y Gómez Sabaíni, Juan C. (2002). "Argentina-Cuestiones Macrofiscales y Reforma Tributaria" -Ed. Fund. OSDE -VIII/2002.
7. Gaggero, Jorge y Gómez Sabaíni, Juan C. (2005). "La Reforma Tributaria: ¿llegará otra vez tarde en Argentina?" - Convocatoria "Plan Fénix en vísperas del 2º Centenario", U.B.A. 2 a 5/08/05 (<http://www.econ.uba.ar/planfenix/index.htm>).
8. García Belsunce Horacio y Díaz Vicente Oscar (2010). "Historia de la tributación argentina (1810-2010)". Editorial Errepar, Buenos Aires.
9. Gomez Sabaini (2010). "Análisis de la situación tributaria en la Argentina y propuestas de mejoras para mejorar la distribución del ingreso". 43º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre de 2010.
10. Gomez Sabaini Juan Carlos, Jiménez Juan Pablo, Podestá Andrea (2010). "Evasión y equidad en América Latina". Edición de CEPAL, Naciones Unidas.
11. Gutierrez Carlos y Patrignani José Luís (2010). "Introducción al régimen impositivo argentino". Editorial Errepar, Buenos Aires.
12. Jiménez Juan Pablo, Gomez Sabaini Juan Carlos y Podestá Andréa (2010). "Evasión y equidad en América Latina". CEPAL.
13. Musgrave Richard y Musgrave Peggy (1992). "Hacienda pública. Teórica y aplicada". Editorial Mc Graw Hill. Madrid.
14. OCDE, CEPAL, CIAT (2016). "Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. 1990 -2014". OECD, 2016.
15. OCDE, CEPAL, CIAT (2014). "Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. 1990 -2012". OECD.
16. OCDE (2014). "Society at Glance 2014". OECD Publishing.
17. OCDE (2015). "In It Together: Why Less Inequality Benefits All". OECD Publishing. París.
18. Piketty, Tomas (2014). "El capital en el siglo XXI". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
19. Piketty, Tomas (2015). "La economía de la desigualdad". Siglo Veintiuno Edicion. Buenos Aires.
20. Otero Alejandro (2011). "Razones y orientación de una reforma deseable". En Proyecto Desarrollo. AEDA, agosto de 2011.
21. Reig Enrique, Gebhart Jorge y Malvitano Rubén. "Impuesto a las ganancias". Ed. Errepar. 2010.
22. Rinaldi José María (2015). "La política tributaria y los procesos de concentración de la riqueza". VI Coloquio Internacional del IIFAP. Córdoba, octubre de 2015.
23. Rinaldi José María (2014). "La carga tributaria: discurso, evidencias y debate". VII Jornadas de Economía Crítica. La Plata.
24. Rinaldi José María (2014). "Las finanzas del cordobesismo en el contexto nacional". Revista Voces del Fénix Nº 35, junio de 2014.

25. Rinaldi José María (2012). "El actual debate sobre la reforma tributaria argentina". 45° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre de 2012.
26. Rinaldi José María (2012). "Tributación y nuevas tecnologías, las posibilidades futuras del combate a la evasión. Todo lo sólido se desvanece en el aire". Revista Voces del Fénix N° 14. abril de 2012.
27. Rinaldi José María (2011). "La política económica argentina de este siglo: lo inédito y lo pendiente". XV Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación. Universidad Nacional de Río Cuarto. Septiembre de 2011.
28. Rinaldi José María (2010). "Tributación y nuevas tecnologías en el ámbito de la crisis mundial". 43° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre de 2010.
29. Rinaldi José María (2008). "La doble atadura del régimen tributario argentino". 41° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre de 2008.
30. Stiglitz Joseph (2002). "La economía del sector público". Antonio Bosch Editores. Barcelona.
31. Stiglitz Joseph (1998). "Mas instrumentos y metas mas amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington". En Revista "Desarrollo Económico", Nro. 151 – Oct/Dic. 1998. pp. 691-722 il.
32. Treber Salvador (2002). "Temas sobre Economía del Sector Público. Teoría general y realidad argentina". Tomos I y II. Edición de la Asociación Cooperadora de la FCE-UNC.
33. Treber Salvador (2001). "Hacia una imposición racional sobre la renta". 34° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba, septiembre de 2001.
34. Treber Salvador, Reisin Bert y Wolovick Daniel. "Evolución del gasto público en Argentina". Disponible en <http://www.econ.uba.ar/planfenix/documentos/tecnicos/index.htm>.