

La Presión Tributaria

Reflexiones sobre el tema*

Ricardo Bara

Universidad Nacional del Sur

1. Introducción

La presión fiscal, y otros conceptos relacionados como presión impositiva o presión tributaria, se han ideado para estimar la magnitud del estado y de los requerimientos que hace al sector privado para financiarse. Para ello se elaboran indicadores basados, principalmente, en relacionar montos de recaudación con el producto nacional. El valor absoluto del indicador y sus variaciones sirven para evaluar las políticas fiscales.

Es bastante frecuente que cuando se analiza la evolución de la presión tributaria en América Latina se señale que la misma ha aumentado significativamente en la última década y tal incremento se considera como algo positivo. No son muchos ni muy desarrollados los argumentos que apoyan la valoración anterior. Generalmente, se refieren a las demandas sociales insatisfechas, a la necesidad de lograr la solvencia fiscal, a comparar con presiones tributarias mayores alcanzadas en otros países o regiones. En todo caso predomina la idea de que es bueno que haya mayores recursos públicos.

Los mayores recursos públicos implican que, relativamente, habrá menores recursos privados. Es decir, habrá más recursos cuya utilización provendrá de decisiones políticas y menos a disposición de las personas que los generaron y deben transferirlos coactivamente. O sea, qué proporción de recursos para intercambios privados voluntarios y qué proporción para intercambios colectivos y coactivos. Esta cuestión merece una consideración más detenida y la misma debería hacerse teniendo en cuenta una advertencia de James Buchanan. Cuando se analizan las cuestiones fiscales debe tenerse en mente qué tipo de

comportamiento estatal estamos suponiendo y el mismo debe partir de un análisis de “la política sin romanticismo”.

Me referiré a algunos aspectos, sin duda parciales, pero que debieran incorporarse al tratamiento de la cuestión.

2. El costo de transferir recursos privados al sector público

Schumpeter señaló, hace ya muchos años, que el estado moderno es un estado fiscal, es decir no vive de sus recursos propios. Depende para el cumplimiento de sus fines de la riqueza que generan personas y familias que constituyen lo que llamamos el sector privado de la economía. Notemos que hablamos de presión tributaria y la palabra presión, el diccionario la refiere a “acción y efecto de apretar o comprimir”, en una primera acepción, y a “fuerza ejercida sobre una superficie por unidad del área de la misma”. Y cuando, por razones de corrección literaria, tratamos de no repetir la palabra presión, la solemos reemplazar por carga con lo cual repetimos el concepto.

El análisis económico de la transferencia fiscal, a su vez, ha mostrado que recaudar un peso cuesta más que un peso. Es decir, que la transferencia tiene costo y tal costo se compone de varios elementos. Primero, el costo de recaudar que tiene dos componentes: el costo de control de la administración tributaria y el costo de cumplimiento por parte del contribuyente. El primero suele estimarse entre el 1% y el 2% de la recaudación, pero se eleva mucho para algunos tributos sobre todo cuando se apunta a ciertos tratamientos diferenciales sofisticados. Un segundo elemento de costo es la pérdida de eficiencia –habitualmente llamada exceso de carga– y que proviene de los cambios relativos de precios que todo tributo genera, excepto que sea un impuesto de suma fija,

*. Versión Preliminar. Miembros del Grupo de Investigación CAID 12E124.

¹. Véase Asensio, M. A. (2009), Caps. VIII a X.

no factible, al menos políticamente, ni aconsejable por razones de equidad. Los más confiables estudios empíricos sobre estos costos –no para países de América Latina, que yo conozca– estiman el alrededor del 20% de la recaudación el exceso de carga de los sistemas tributarios, digamos “tipo OCDE”. Tenemos hasta aquí que recaudar un peso significa transferir algo así como un peso y veinte centavos. Además, el análisis muestra que el exceso de carga crece más que proporcionalmente con la recaudación, de manera que el aumento de la presión tributaria estaría sujeto a costos crecientes.

Literatura más reciente agrega otros elementos de costo. Los mismos provienen de consideraciones dinámicas y de factores institucionales. Los impuestos pueden ser vistos como “instituciones” en el sentido de normas que regulan las relaciones entre las personas y de éstas con el fisco. Las instituciones, entre otras funciones, establecer el sistema de incentivos y reducir la incertidumbre que afecta a los intercambios que tienen dimensión temporal, es decir que se proyectan al futuro. La economía institucional desarrollada en los últimos años ha mostrado la relación de las instituciones con el crecimiento y la importancia de las “buenas” instituciones para la prosperidad de los países y la convivencia social. Algunos autores llegan a sostener que “las instituciones son causa fundamental del crecimiento sostenido”.

Desde esta perspectiva es bueno preguntarse si todos los efectos de los impuestos sobre los incentivos a generar riqueza quedan comprendidos en los triángulos de Harberger, que es un ejercicio de estática comparativa, o hay efectos negativos durante el proceso dinámico que debieran incorporarse. Este “algo más” se refiere, principalmente, los incentivos para la formación de capital –físico y humano– y para la innovación tecnológica. Esto se vincula con temas complejos, que en el plano tributario pueden relacionarse con la proliferación de tratamientos diferenciales y con la posibilidad de que los cambios fiscales y los aumentos de presión tributaria se hagan a costa de las inversiones de capital, es decir de decisiones “hundidas”.

Los tratamientos diferenciales abren oportunidades para la búsqueda de rentas, es decir se obtienen ingresos por medio de medidas favorables logradas por la cercanía al poder político o por los

intercambios que se hacen por lo que llamamos “el lobbying”. Sabemos que la búsqueda de rentas tiene costo porque usa recursos, principalmente, talento humano, para actividades que son rentables para el logro del favor político pero que no agregan valor para el conjunto de la sociedad.

Las ocasiones que se pueden crear para el “oportunismo fiscal” tienen consecuencias negativas para “hundir” capital y al aumento de la carga tributaria suele llevar a la necesidad de usar ciertas formas tributarias que requieren razones políticas de corto plazo pero que tienen fuertes efectos en términos de confianza, credibilidad y reputación. La sustitución, la posibilidad de evitar total o parcialmente un nuevo gravamen o el aumento de uno ya vigente, es una barrera para el uso del oportunismo fiscal por parte de los gobiernos. Pero tal barrera no existe respecto a decisiones hechas en el pasado bajo un régimen impositivo que luego se modifica. Esto es especialmente importante en las decisiones de inversión. En la medida que se suceden cambios impositivos con frecuencia aumenta la incertidumbre y retrae la inversión. Por eso son útiles los llamados “pactos de estabilidad tributaria” que se han otorgado para favorecer ciertas actividades. Aunque, si tales pactos son buenos ¿por qué no generalizarlos de manera que todas las actividades puedan gozar de sus virtudes? De todos modos, lo que es importante señalar acá es que cuando consideramos estos posibles costos del sistema tributario debemos sumar algunos centavos más a los veinte que señalamos en los primeros párrafos. No existen, –al menos que yo conozca– estimaciones de esta nueva categoría de costos, pero una primera impresión hacen pensar que son importantes.

Otro ítem adicional. El aumento de la presión tributaria puede ser automática: los mismos tributos existentes recaudan más por el crecimiento de la economía o pueden provenir de nuevos gravámenes. Si la presión tributaria crece como proporción del producto nacional, la primera condición sólo se cumpliría si la elasticidad de la recaudación respecto al producto fuera mayor que uno. Ese no parece ser el caso porque, en la realidad, la historia fiscal muestra cambios en la legislación impositiva más que aumentos automáticos. Si los cambios tributarios llevan a mayor recaudación tenderán a ser conflictivos: seguramente hay perdedores, aunque haya algu-

nos ganadores. Por lo tanto, esos cambios tienen un costo de “energía política” para poder llevarlos a cabo. Las negociaciones políticas suelen llevar a acuerdos donde hay un tercero, ausente de la mesa de negociación, que paga el costo del acuerdo. En tal caso, hay una externalidad y sabemos que las externalidades agregan un costo no computado por quienes toman las decisiones. La literatura reciente se ha interesado por este aspecto de las decisiones públicas.

Un tema más. Los indicadores habituales de presión tributaria sólo computan los impuestos explícitos, pero no toman en cuenta el impuesto inflacionario. Esta forma de imposición no cumple con los requisitos de un tributo formal pero se comporta como una imposición sobre la tenencia de ciertos activos monetarios. Su no consideración subestima el valor de la presión y, por lo tanto, afecta a la valoración del nivel de la misma y de su aumento.

Toda la argumentación anterior lleva a sostener que las mediciones de presión tributaria dejan afuera una parte sustancial de la misma.

3. La regulación como forma de tributación

En la sección anterior nos referimos a aspectos institucionales de la tributación y mencionamos algunos problemas que, precisamente, han tratado de corregirse por medio del diseño institucional. La Constitución Nacional ha recogido normas provenientes de la tradición del constitucionalismo moderno destinada a evitar algunos de esos problemas. Estas normas han sido completadas, en algunos casos por la interpretación de las mismas hechas por la Corte Suprema de Justicia.

Mencionamos, brevemente, al principio de legalidad que procura consensuar el sistema tributario a través de la decisión de los representantes de los ciudadanos; el principio de generalidad que deriva de la disposición constitucional según la cual “la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas” que tiene por finalidad establecer la razonabilidad de los tratamientos diferenciales; el principio de confiscatoriedad, destinado a proteger la propiedad privada y el principio de capacidad contributiva, de cuya existencia depende la equidad y la legitimidad del tributo.

Sin embargo, la realidad muestra que al menos en los últimos tiempos estos resguardos han perdido eficacia. El principio de legalidad ha sido debilitado por delegación del poder tributario del legislativo al ejecutivo. La generalidad ha sido virtualmente abandonada porque el tratamiento discriminatorio ha dejado de ser la excepción que requería razonabilidad para convertirse en la regla. La no confiscatoriedad ha perdido relevancia porque la justicia ha sido renuente a fijar claramente cuando un tributo es confiscatorio. La última sentencia de la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad de la no aplicación del ajuste por inflación en el impuesto a las ganancias porque tenía consecuencias confiscatorias en el caso considerado, pero no estableció pautas más generales, especialmente cuantitativas, para la aplicación en otros casos.

Pero lo más relevante para nuestro tema es el creciente uso de la regulación para realizar transferencias de ingresos que tienen un indudable carácter fiscal. Hace ya cuarenta años que Richard Posner mostró que la imposición podía establecerse por medio de la regulación (*Taxation by Regulation*). La regulación se originó para introducir elementos de competencia en la provisión de bienes y servicios en mercados monopolísticos, esencialmente en los llamados servicios públicos. Luego, se ha extendido a otros mercados razonablemente competitivos como instrumento de intervención económica. Pero en estos casos la regulación pasa a cumplir funciones fiscales porque sus consecuencias son equivalentes a las medidas fiscales. Por ejemplo, si se establece un precio para un producto por debajo del precio de mercado, la consecuencia es equivalente un impuesto al vendedor y un inmediato subsidio al comprador. En ambos casos hay una transferencia de recursos del vendedora a favor del comprador. La diferencia, sin embargo, está en la forma institucional de ambas medidas. Como medida fiscal el Congreso debía aprobar el impuesto y luego incorporar el subsidio al presupuesto. La regulación no tiene esos requisitos institucionales y en muchos casos se hace por medio de una disposición de un funcionario ni siquiera fue electo.

Estudios recientes señalan la creciente importancia del uso de la regulación como sustituto de la imposición y la explican porque facilita a los gobiernos tomar decisiones sin los requisitos institucionales de las medidas fiscales. Pero esos

requisitos cumplen una finalidad y su abandono aumenta la discrecionalidad del poder y, por lo tanto, pueden llevar a los costos que mencionábamos en la sección anterior, al debilitamiento de las instituciones y a las consecuencias negativas que la baja de la “calidad institucional” tienen para el desempeño económico de un país.

De todos modos, lo que interesa para nuestro tema es que transferencias coactivas, que cumplen la misma función fiscal que los tributos, no se computan como presión tributaria cuando, esencialmente, no difieren de otros rubros que sí se incluyen.

4. El uso de los recursos públicos

Hasta aquí hemos hablado de presión tributaria pero la cuestión se denomina presión fiscal que sugiere un concepto más amplio. ¿Se puede valorar un aumento de la presión tributaria con independencia del uso que se hace de la recaudación?

El tema tiene, también, otro aspecto. El gasto público comparte una característica simétrica con el tributo (equivalente, pero de signo opuesto). Un peso que sale del tesoro del gobierno se convierte en un valor menor de un peso en manos del beneficiario. Hay un conjunto de “costos” que son paralelos a los mencionados anteriormente y que explican la diferencia. En la última década Argentina ha aumentado su presión tributaria global en más del 10% del PBI. Muchos economistas sostienen que no parece que las prestaciones públicas hayan mejorado en una proporción semejante.

El economista Arthur Okun imaginó la figura de un balde para realizar las transferencias fiscales. Pero dibujó un balde con agujeros: el agua que se carga en el balde es mayor que la llega al destinatario. Los agujeros son las “filtraciones” que tiene el balde de las transferencias y que son los “costos” que hemos mencionado y quizás otros que se nos han olvidado.

5. Conclusiones

Creo que la medición habitual de la presión tributaria es incompleta y merece un esfuerzo importante para completarla adecuadamente. En tanto, las consideraciones sobre la bondad o no de un aumento de la carga tributaria que se hacen

con frecuencia dependen de una medición que no toma en cuenta aspectos importantes y, por lo tanto, no serán satisfactorias.