

Justificando una estructura impositiva “distorsiva”

En un contexto con evasión impositiva, puede resultar conveniente implementar impuestos que son distorsivos pero de aplicación generalizada. Un ejercicio sencillo sugiere que, dado el tamaño de la economía informal y de la presión fiscal en la Argentina, tales impuestos estarían justificados.

Por Federico Sturzenegger *

Introducción¹

Es un placer poder escribir en este volumen celebratorio de los 40 años de Indicadores de Coyuntura. Indicadores es un producto representativo de FIEL, una institución que hace varias décadas contribuye al debate económico y al mejoramiento de las políticas públicas en Argentina. De hecho, hace unos 20 años un pequeño grupo de economistas de esta institución empezó a soñar con una Argentina distinta. Como bien sabemos, los años ochenta marcaron el punto de inflexión de un modelo que a la Argentina no le estaba dando resultado y que se centraba en una alta participación del Estado en la actividad económica, permanentes desequilibrios fiscales, una estructura productiva cerrada y una sociedad que en su conjunto anhelaba más la redistribución que la producción. En realidad, la sociedad ya esta-

ba hastiada del sistema, cuyos efectos más visibles habían sido un importante estancamiento económico (en particular a partir de comienzos de los años setenta) y un, por momentos incontrolable, proceso inflacionario. Encuestas de opinión revelaban que la gente, ya promediando el gobierno del Dr. Alfonsín quería deshacerse de todo esto. Pero los economistas de FIEL lo vieron antes que el resto, y se dedicaron a pensar en cómo reformar las empresas públicas, establecer marcos regulatorios eficaces para los bienes provistos por monopolios naturales, cómo desregular la actividad económica, como flexibilizar el mercado de trabajo y de cómo reinsertar a la Argentina en el mundo racionalizando la política comercial. La agenda de FIEL era tan ambiciosa que la gran mayoría la consideraba utópica e irrealista.

Pero era una agenda imprescindible e inevitable. Y es así que algunos años más tarde, y de la mano del socio menos

probable, esas ideas fueron tomadas para la política económica. El gobierno del Dr. Menem, que comienza en 1989, se nutre de esas contribuciones, particularmente en el área de las reformas microeconómicas, y efectiviza así un acelerado proceso de modernización. Tan sólo tres años después, gran parte de la agenda reformista de FIEL se había hecho realidad y estaba funcionando con resultados espectaculares. Durante la década de los noventa se retomó el crecimiento, se duplicaron las exportaciones, se modernizaron la infraestructura y la industria y el país se reencontró con la estabilidad. La crisis del año 2001, que a veces ligeramente se asocia con las políticas de los años noventa estuvo en realidad motivada por una compleja trama de problemas macroeconómicos y externos que poco tenían que ver con esas exitosas reformas.

“...el foco de una buena administración tributaria no es tanto encontrar buenos impuestos, sino el encontrar impuestos que sean cobrables.”

En los años siguientes a ese primer impulso reformista,

FIEL siguió contribuyendo con importantes ideas en todos los frentes de la política económica. Un tema que preocupó a los economistas de FIEL durante toda la década de los noventa, era la dificultad de lograr resultados fiscales más sólidos. En un contexto donde se había fijado el tipo de cambio y la política de estabilización macroeconómica recaía primordialmente en la política fiscal, una situación de crónica debilidad fiscal no permitía salir de la perversa necesidad de implementar políticas fiscales procíclicas que alimentaban el ciclo. Durante este tiempo, varios economistas de la institución también advirtieron sobre un descalce de precios relativos, a veces con un alto costo político. En el año 2001, un grupo de economistas de la Fundación tuvo la oportunidad de contribuir directamente a la política económica. En ese momento el problema central de la Argentina era un conjunto de condiciones externas extremadamente adversas que, sumadas a una creciente

* Kennedy School of Government, Harvard y Universidad Torcuato Di Tella.

¹ Agradezco los comentarios de Daniel Artana, Juan Luis Bour y Fernando Navajas sobre una versión preliminar de esta nota. Los errores por supuesto son responsabilidad mía.

incertidumbre política, generaba dudas sobre la continuidad del régimen de Convertibilidad. Estas dudas habían alimentado una creciente salida de capitales, lo que a su vez había producido un fuerte estancamiento económico. La propuesta de FIEL, correctamente celosa de preservar el andamiaje institucional que le había permitido al país crecer tan significativamente durante la década, fue la de hacer una apuesta fuerte por la credibilidad y la solvencia fiscal. La falta de apoyo político implicó que ese programa no pudiera llevarse a cabo, pero los costos de no haber seguido ese camino se vieron varios meses después. Aunque el equipo que sucedió al de FIEL intentó equilibrar las cuentas con medidas impositivas y reducciones de gastos, la falta de apoyo al programa de FIEL fue un golpe de gracia a la credibilidad del gobierno que no pudo ser remontada.

Dada la importancia que la política fiscal y el análisis del sistema tributario ha tenido en el trabajo de FIEL² quiero concentrarme aquí en el debate sobre la conveniencia o no de usar una estructura impositiva basada en los llamados impuestos “distorsivos” (particularmente retenciones e impuesto a las transacciones financieras). En un contexto con evasión impositiva, el diseño de la estructura tributaria se ve modificada. El óptimo es trabajar en pos de un sistema donde los márgenes de evasión se achican, ampliando así el espectro de instrumentos posibles, pero en el caso en que el progreso en ese área fuera lento, hay que incorporar en el diseño de la estructura tributaria el hecho que existe esa evasión. La pregunta que me hago en esta nota, es verificar si hay alguna manera de cuantificar cuánto daño en términos de eficiencia debiéramos estar dispuestos a tolerar en aras de lograr una recaudación que permita llegar más efectivamente a todos los sectores económicos.

En lo que sigue presento un modelo, muy sencillo, pero que permite concluir que las distorsiones tolerables son potencialmente muy grandes. Siendo así, el foco de una buena administración tributaria no es tanto encontrar buenos impuestos, sino el encontrar impuestos que sean cobrables. Aunque este punto ya ha sido hecho, incluso en trabajos sobre el tema de FIEL, mi contribución es sugerir que la importancia relativa de este factor puede ser de gran significatividad cuantitativa. Veamos porqué.

Un modelo sobre distorsiones impositivas

Déjese plantear un sencillo modelo que permite ilustrar mi punto, y que a posteriori nos permitirá calibrar y evaluar el impacto cuantitativo de los argumentos que haré. La teoría impositiva plantea un principio sencillo de tributación: el que las tasas impositivas sean inversamente proporcionales a las elasticidades de demanda de cada producto. Esta regla, conocida como regla de Ramsey, implica gravar más fuertemente a aquellos bienes que tienen menores elasticidades, ya que allí el impuesto juega más como una transferencia, sin generar mayores distorsiones en las cantidades producidas. En un modelo donde los bienes son similares en términos de su elasticidad precio, la regla sugiere tasas homogéneas, ya que en ese caso el objetivo es no distorsionar los precios relativos de mercado. Hasta aquí, la teoría tradicional.

El problema surge cuando un sector tiene una mayor capacidad para evadir impuestos que otros. En ese caso, aún cuando las tasas sean homogéneas de jure, no lo son de facto, ya que un sector evade y el otro no. Así una estructura impositiva que en los libros parecería óptima, en la realidad deja de serlo producto de la evasión³. La pregunta que surge entonces es, si tuviéramos un impuesto más distorsivo pero que sí garantiza que se aplica equitativamente a todo el mundo, ¿cuán ineficiente podría ser este impuesto relativo a un impuesto normal, para justificar su uso?

El tema es de relevancia actual, porque justamente impuestos como las retenciones o el impuesto a las transacciones financieras tienen esta característica⁴. El impuesto a las transacciones financieras es un impuesto que es difícil de evadir, en tanto y en cuanto se use al sector financiero, independientemente de la situación de evasión en otros tributos. Por otra parte, es un impuesto en forma de cascada por lo que castiga severamente a las actividades con múltiples pasos intermedios, fomentando una integración vertical espúrea. Las retenciones al sector agrícola, de la misma manera, castigan al productor marginal, pero son más fáciles de controlar y cobrar que un simple impuesto a las ganancias.

Para tratar de medir la relevancia de estas distorsiones cruzadas, imaginemos una economía con dos bienes: un bien formal y un bien informal. Las preferencias son del

“...una estructura impositiva que en los libros parecería óptima, en la realidad deja de serlo producto de la evasión.”

² Ver FIEL (1991, 1998 y 2001).

³ Ver Manuelli (1999) y Chisari y Navajas (1992).

⁴ El argumento se aplicaría únicamente a las retenciones agropecuarias donde la evasión es más habitual, ya que en el sector energético la evasión es virtualmente cero y en el sector industrial también relativamente pequeña.

tipo Cobb Douglas con coeficientes α y $(1-\alpha)$, respectivamente. La economía está dotada de una unidad de trabajo y ambos bienes se producen con rendimientos constantes a escala, usando únicamente el trabajo y con requerimientos unitarios. Si el trabajo es el *numeraire*, el ingreso de la economía será de 1, y la demanda del bien formal será

$$c_f = \frac{\alpha}{p_f} = \alpha$$

donde se usa el supuesto de requerimientos unitarios de trabajo para eliminar el precio. Análogamente, la demanda del bien informal será

$$c_i = \frac{(1-\alpha)}{p_i} = (1-\alpha)$$

En equilibrio, entonces, la utilidad será $U_{opt} = \alpha^\alpha (1-\alpha)^{(1-\alpha)}$, donde el subíndice "opt" se refiere al óptimo máximo alcanzable en términos de utilidad. Si el gobierno impone una tasa uniforme y ambos sectores pagan el impuesto, el consumo privado caería a $c_f = \alpha / (1+t)$ y $c_i = (1-\alpha) / (1+t)$, y la recaudación sería de $t / (1+t)$. La utilidad privada (asumiendo que el consumo público no genera utilidad) en este equilibrio resulta ser $U_{opt} / (1+t)$. Este mecanismo representa la manera más eficiente de financiar un gasto público de tamaño $t / (1+t)$.

Ahora bien, si el sector "informal" puede evadir los impuestos, entonces las decisiones de consumo se distorsionan ya que los impuestos se cobran únicamente sobre el sector formal. Con impuestos sólo sobre el sector formal los consumos serán de

$$c_f = \frac{\alpha}{p_f(1+t^*)} - \frac{\alpha}{(1+t^*)}$$

en el sector formal, mientras que la demanda del bien informal se mantiene como antes. Para obtener la misma recaudación se puede verificar que se necesita que la tasa impositiva t^* ahora sea

$$t^* = \frac{t}{\alpha(1+t) - t}$$

donde asumo que $\alpha > t / (1+t)$ ⁵. Como puede verse, la tasa en el equilibrio con evasión aumenta cuanto más pequeño es el sector formal, ya que es sobre un menor nivel de producto sobre el que hay que generar el mismo nivel de

recaudación. Obviamente, el nivel de utilidad es menor en este caso que en el de la política fiscal óptima. En el caso con evasión la utilidad en equilibrio es

$$U_{evasión} = \left[\frac{\alpha}{1 + \frac{t}{\alpha(1+t)} - t} \right]^\alpha (1-\alpha)^{1-\alpha}$$

y puede demostrarse fácilmente que $U_{opt} > U_{evasión}$, es decir que el equilibrio con evasión genera un nivel de utilidad inferior al de poder implementar la política fiscal óptima.

La pregunta, entonces, es si conviene instaurar un impuesto que sea distorsivo pero que tiene la virtud de que puede aplicarse a ambos sectores. Esto podría representarse como un impuesto que genera una pérdida de producto φ por unidad gravada. En este caso la utilidad de equilibrio pasa a ser $U_{id} = (1-\varphi)U_{opt} / (1+t)$, donde el subíndice "id" se refiere a la situación con "impuestos distorsivos". Los impuestos distorsivos generan una pérdida de ingresos, pero por no distorsionar la estructura de precios relativos su imposición implica una caída proporcional en la utilidad relativa a la del óptimo, siendo la magnitud de esa caída función de el nivel de distorsiones generadas por el impuesto⁶. ¿Cuán grande debiera ser φ para equiparar la utilidad resultante de un sistema impositivo distorsivo con otro donde los impuestos no son distorsivos pero generan una distorsión porque ciertos sectores lo pueden evadir? El modelo planteado es sencillo pero permite ser calibrado para darnos una idea de una potencial respuesta a esta pregunta.

La Tabla 1 muestra los resultados de encontrar un $(1-\varphi)$, tal que $U_{id} = U_{evasión}$. Los valores necesariamente dependen de cuán grande es el sector informal y de la carga impositiva buscada.

Tabla 1
Formalidad, presión tributaria y eficiencia

	90%	80%	70%	60%	50%
5%	0.99	0.99	0.98	0.97	0.95
10%	0.99	0.98	0.96	0.93	0.90
15%	0.98	0.96	0.94	0.90	0.85
20%	0.98	0.95	0.91	0.87	0.80
25%	0.97	0.94	0.89	0.83	0.75
30%	0.97	0.93	0.87	0.80	0.70

⁵Esta condición se necesita para que pueda alcanzarse el nivel de recaudación previa gravando sólo al sector formal.

⁶Nótese que estoy tomando una posición relativamente favorable a estos impuestos, ya que también podría argumentarse que el impuesto a las transacciones financieras tiene diferente incidencia en distintos sectores. Aunque esto es cierto, el punto a hacer es que cobrar algún impuesto a sectores que evaden, tiende a igualar las tasas entre sectores. Este argumento es aun más evidente en el caso de las retenciones, en la medida que gravan a sectores donde el control de la evasión es más difícil.

La tabla muestra en las columnas el tamaño del sector formal, y en el eje vertical el tamaño de la recaudación buscada. El valor de cada celda implica el valor necesario de $(1-\Phi)$ para que los sistemas sean comparables. Un valor realista para la Argentina es pensar en una presión fiscal del 30% (tomando los tres niveles de gobierno) y un sector formal que es aproximadamente el 60% de la economía. En este caso, los impuestos distorsivos deberían destruir más del 20% del total de la producción de ambos sectores para que no se justifique implementarlos en detrimento de una estructura más ortodoxa pero sujeta al problema de evasión.

Conclusiones

El análisis hecho es muy somero y los resultados de la calibración dependen críticamente de las elasticidades asumidas, de la estructura de preferencias y en las características productivas de la economía. Pero permiten visualizar que la discusión sobre la estructura tributaria, una vez que se toma en cuenta la realidad de la situación de evasión, permite fácilmente justificar una estructura tributaria con "impuestos distorsivos".

Obviamente para que el argumento valga, se debe dar que el impuesto considerado sea "no evadible". Si, por ejemplo, el impuesto a las transacciones financieras es evadible porque la gente desintermedia del sector financiero, entonces no cumple plenamente con los requisitos del modelo enunciado⁷. Obviamente existen grados de evasión posible para cada impuesto; el modelo sugiere que existe un *tradeoff* entre eficiencia del impuesto y cuán evadible es el impuesto y que ese *tradeoff* es muy empinado: debiéramos estar dispuestos a sacrificar mucha eficiencia, aun cuando ganemos poco en términos de menor evasibilidad del tributo.

El análisis tiene implicancias para un amplio espectro de políticas públicas, incluso algunas que van más allá de la política tributaria. Por ejemplo, es bien sabido que los hipermercados no evaden sus obligaciones tributarias mientras que los pequeños comercios sí lo hacen. Se sabe también que las grandes empresas no evaden sus obligaciones, mientras que las pequeñas y medianas empresas lo hacen en mayor medida. Este análisis implica que la sociedad recibe un beneficio muy significativo de concentrar sus actividades en firmas grandes para las cuales la tarea de recaudación tributaria es más sencilla.

Para tener un sólido resultado fiscal, se necesita una estructura tributaria efectiva, donde efectividad implica reducir las distorsiones de los impuestos necesarios para lograr una cierta

recaudación, pero donde esas distorsiones se miden, no contra una estructura perfecta pero inexistente, sino contra lo que impone el sistema impositivo real. Los impuestos tan criticados durante los últimos años son a mi entender un mecanismo de lograr esta reducción en las distorsiones.

“...los impuestos distorsivos deberían destruir más del 20% del total de la producción ...para que no se justifique implementarlos...”

Como dijimos al principio, el óptimo, de cualquier manera, es mejorar los niveles de recaudación y la administración tributaria. Los esfuerzos de Santiago Montoya son una estrategia valiosa en pos de ese objetivo. Por otra parte, el aumento de los mínimos no imponibles en ganancias es uno de los retrocesos más significativos imaginables en la búsqueda de esa cobertura. Un sistema impositivo es efectivo en tanto y en cuanto todos los agentes están incluidos en el sistema, permitiendo así las verificaciones cruzadas y acotando los márgenes de evasión. Al sacar a una gran parte de los asalariados del sistema del impuesto a las ganancias, se relajan estos controles y se amplían fuertemente los mecanismos de evasión, lo cual aumenta el grado de informalidad de la economía y aumenta las distorsiones. El aumento en los mínimos no imponibles de ganancias es particularmente lamentable, porque luego de años de buscar aumentar la recaudación de este tributo para dar lugar a la posibilidad de reducir otros impuestos menos eficientes y construir una estructura tributaria genuinamente progresiva, una vez que logramos esa mejora en los niveles de recaudación del tributo, la primera medida importante de reducción impositiva tomada por el gobierno es la de reducir el mejor impuesto posible. Son las paradojas de la política económica en la Argentina. Como se puede ver, vamos a necesitar de los esclarecedores análisis de FIEL, muchos de ellos esbozados en esta revista, por muchos años por venir. ●

Referencias

- Chisari, Omar y Fernando Navajas (1992) "Public Inputs, Tax Collection Costs and Fiscal Constraints," Anales de la XXVII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.
- FIEL (1991) El sistema impositivo en la Argentina, Ed. Manantial, mayo.
- FIEL (1998) La reforma tributaria en la Argentina, Ed. FIEL, noviembre.
- FIEL (2001) Crecimiento y Equidad: propuestas de política económica para la Argentina, Ed. FIEL, octubre.
- Manuelli, Rodolfo (1999) "Tax Evasion, Endogenous Spending and the Design of Optimal Tax Codes", mimeo University of Wisconsin.

⁷ Una segunda línea crítica sería argumentar que el impuesto aumenta el tamaño del sector informal de toda la economía, agravando las distorsiones en el resto de los sectores.