

CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

2024

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS, UBA

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Rodrigo Luis González Cao

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Centro de Estudios en Administración Tributaria

Buenos Aires, Argentina

Abril de 2024.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Nota del Autor

Al final de la publicación encontrarán un apartado de “**Conceptos Clave**” que intenta presentar a modo de carta de navegación ciertas ideas que explican el hilo conductor del presente recorrido. Muchos de estos conceptos los marcamos intencionalmente con negrita y cursiva en el texto para recordar al lector la invitación a visitar dicho glosario.

© CEAT: Nos sentimos complacidos de que terceros citen los contenidos para su uso personal, sin fines comerciales, sin ningún derecho a revender o redistribuir las mismas. Agradeceremos que siempre se aclare que la fuente de información es el presente material. Todas las publicaciones del CEAT se encuentran disponibles en http://www.economicas.uba.ar/extension_centros/ceat

Las opiniones y conclusiones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las del CEAT.

.UBAeconómicas



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos

Agradecimientos

A quienes componen el Centro de Estudios en Administración Tributaria (CEAT) de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y especialmente a sus autoridades, por generar espacios de calidad para compartir la reflexión académica sobre la gestión fiscal.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Resumen

En este trabajo exploramos los vínculos de la **prosperidad compartida** con la tributación y ponemos el foco en la **eficiencia impositiva** y la **equidad tributaria** en el marco del “*buen impuesto*”.

Partimos de la idea de que los impuestos son el precio que pagamos por una sociedad civilizada.

Y así, desde la comprensión de la tributación como el costo de compartir la prosperidad, analizamos la eficiencia y la equidad como requisitos necesarios para que un buen diseño impositivo se traduzca en una trayectoria de desarrollo inclusivo con sustentabilidad financiera y macroeconómica.

Luego presentamos a la **política fiscal** como un trípode que proporciona estabilidad al progreso en un complejo equilibrio entre **cohesión social** y **sostenibilidad fiscal**.

Asimismo, analizamos el papel anticíclico de un marco presupuestario plurianual que revise el gasto tributario, mitigue las externalidades de los ciclos económicos y evite aquellas trampas propias de la “**miopía política**” que generan volatilidad en las cuentas públicas.

Finalmente examinamos el rol que juega la política fiscal como garantía de equidad en un contexto de desigualdad que erosiona la prosperidad compartida y la cohesión social al afectar de manera diferente a cada uno de los subgrupos de población.

Palabras Clave: Administración Tributaria, Cohesión social, Combinación Tributaria, Consolidación fiscal, Desempeño Fiscal, Economía de Vigilancia, Erosión fiscal, Espacio fiscal, Fiscalidad, Gasto tributario, Impuestos, Miopía política, Política Fiscal, Presupuesto, Prosperidad Compartida, Recaudación Tributaria, Relación fiscal, Sostenibilidad Fiscal.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Abstract

In this paper, we explore the links between ***shared prosperity*** and taxation and focus on ***tax efficiency*** and ***tax equity*** within the framework of the "*good tax*".

We start from the idea that taxes are the price we pay for a civilized society.

And so, from the understanding of taxation as the cost of sharing prosperity, we analyze efficiency and equity as necessary requirements for a good tax design to translate into an inclusive development trajectory with financial and macroeconomic sustainability.

We then present fiscal ***policy*** as a tripod that provides stability to progress in a complex balance between ***social cohesion*** and ***fiscal sustainability***.

We also analyze the countercyclical role of a multi-year budgetary framework that reviews tax spending, mitigates the externalities of economic cycles, and avoids the traps of "***political myopia***" that generate volatility in public accounts.

Finally, we examine the role of fiscal policy as a guarantee of equity in a context of inequality that erodes shared prosperity and social cohesion by affecting each of the population subgroups differently.

Keywords: Budget, Fiscal Consolidation, Fiscal Erosion, Fiscal Performance, Fiscal Policy, Fiscal Relationship, Fiscal Space, Fiscal Sustainability, Political Myopia, Shared Prosperity, Social Cohesion, Surveillance Economy, Tax Collection, Tax Combination, Tax Spending, Taxation, Taxes, Tax Administration.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

El “*buen impuesto*” y la Prosperidad Compartida

Esta es la quinta publicación de la serie “*El buen impuesto*”. A modo de introducción les invitamos a repasar brevemente el marco teórico presentado hasta aquí para luego avanzar en la reflexión respecto de cómo un buen diseño tributario impulsa la prosperidad compartida.

Nuestro punto de partida es que un análisis holístico del importante papel estratégico que desempeña la **administración tributaria** en el desarrollo y prosperidad de un país requiere considerar tanto la **política fiscal** como el desempeño fiscal. Ello así, teniendo en cuenta que la tributación es la principal fuente de recursos públicos en la actual etapa de transición del capitalismo digital (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

Para comprender la compleja dinámica del desempeño fiscal es necesario analizar tanto la **combinación tributaria** como la **relación fiscal**, aspectos que profundizaremos en esta publicación, haciendo hincapié en su importancia como sustento de una **política fiscal** sana que impulse la prosperidad compartida minimizando las interferencias con las dinámicas económicas (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

Tanto para una administración tributaria eficiente como para una gestión presupuestaria exitosa es clave que el pronóstico de la recaudación de impuestos surja de un marco institucional sólido que considere los principios necesarios para elaborar una “*buen proyección*” impositiva (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).

Al analizar críticamente el diseño tributario surgirá, indefectiblemente, la necesidad de impulsar reformas y revisar el **gasto tributario**. Dichas medidas deberán ser evaluadas cuantitativamente por medio de herramientas de cálculo de impacto (GONZÁLEZ CAO, Proyección del impacto de futuras medidas tributarias, 2023).

Llegados a este punto podemos afirmar que un “*buen diseño tributario*” debe asegurar que el Estado recaude los fondos necesarios y suficientes para promover el bienestar general de la sociedad,

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

minimizando las potenciales interferencias con la asignación óptima de recursos en la economía. Por lo tanto, el “*buen diseño tributario*” deberá considerar, al menos, los siguientes seis criterios clave:

- Eficiencia,
- Equidad,
- Eficacia,
- Simplicidad,
- Transparencia y,
- Flexibilidad.

Tomando como base este marco teórico nos referiremos al “*buen diseño tributario*” como aquella ***combinación tributaria*** equilibrada que, a su vez, considere los seis criterios clave del “*buen impuesto*” mientras que refleja una ***relación fiscal*** con el PBI que no sea confiscatoria. Con pie en esta representación del “*buen diseño tributario*”, a continuación desarrollaremos la idea de la tributación como la fuente de la prosperidad compartida y presentaremos con más detalle la triple función de la ***política fiscal*** como garantía de equidad en una sociedad que transita los turbulentos cambios del capitalismo digital en un derrotero de transición signado por desigualdades y asimetrías.

La Tributación como Fuente de Recursos

Asegurar Ingresos sin Generar Distorsiones

Richard Musgrave propuso un modelo que describe las tres funciones principales que debería desempeñar el sector público en la economía (MUSGRAVE, 1967). En su libro “*Teoría de la Hacienda Pública*” enuncia el modelo de triple función de la ***política fiscal*** como un trípode conformado por:

- Asignación óptima de recursos.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

- Estabilización de la macroeconomía.
- Promoción de oportunidades y mitigación de disparidades distributivas.

La creatividad fiscal ha recurrido a la *excusa* de las funciones de estabilización de la macroeconomía y mitigación de disparidades distributivas para gravar con impuestos las más variadas cuestiones: los salarios, el dióxido de carbono, los videogramas, los fósforos, el alcohol e incluso las ventanas. Nada que exista sobre la faz de la tierra escapa a la voracidad tributaria. De hecho, los impuestos han iniciado revoluciones, como el reclamo de “*no taxation without representation*” de los cultivadores de té de América del Norte.

Sin embargo, desde un criterio de ***eficiencia impositiva*** y con el objetivo de asegurar la prosperidad compartida, todo “*buen diseño tributario*” debe minimizar las potenciales interferencias con la función de asignación óptima de recursos en la economía (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

El Precio de Compartir la Prosperidad

Es claro que nadie paga nada de gusto y, mucho menos, abona impuestos por placer. Sin embargo, nos parece importante rescatar la famosa frase de Oliver Wendell Holmes¹ quien ha sostenido que los impuestos son el precio que pagamos por vivir en una sociedad civilizada (Compañía General de Tabacos de Filipinas versus Recaudador de Impuestos Internos, 1927).

Esta consigna centenaria es cierta en la medida en que el diseño tributario reúna los seis criterios del “*buen impuesto*” previamente identificados (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

En este marco, los impuestos deben asegurar que el Estado recaude los fondos suficientes y necesarios para promover el bienestar general de la sociedad. O, mejor dicho, siguiendo el detalle del

¹ Oliver Wendell Holmes fue un jurista que se desempeñó como juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos entre 1902 y 1932.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Preámbulo de la Constitución Nacional podemos ampliar el objeto a recaudar los fondos necesarios para afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad.

En este difícil equilibrio entre asignación óptima de recursos, estabilización de la macroeconomía y mitigación de disparidades distributivas algunas personas afirman que los impuestos distorsionan la actividad económica y desincentivan la inversión y el consumo. Sin embargo, ¿es viable una sociedad sin ningún impuesto? Para responder a esta pregunta, comencemos por identificar los ingresos públicos con los cuales se financia el Estado (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

Fuentes de Ingresos Públicos

A continuación enumeraremos cuáles son los recursos que el Estado percibe y cuál es su importancia relativa dentro del vademécum de ingresos públicos (Oficina Nacional de Presupuesto, 2023).

El origen de los diversos ingresos públicos como fuente de financiamiento del gasto público se establece taxativamente en el artículo 4° de la Constitución Nacional. Dicha norma prevé que el Gobierno Federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de los derechos aduaneros, del originado en la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito que decrete el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

Si bien la Constitución Nacional establece el detalle de las diferentes fuentes de recursos que hemos enunciado, conforme surge del informe “¿De dónde vienen los recursos?” de la iniciativa “Presupuesto Abierto” (Ministerio de Economía, 2024) los recursos públicos recaudados se pueden clasificar en los siguientes rubros para una mejor comprensión de su origen:

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

- Ingresos impositivos,
- Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social,
- Ingresos no impositivos,
- Rentas de la propiedad,
- Transferencias de capital,
- Venta de bienes y servicios públicos,
- Transferencias corrientes y otros.

Actualmente, en tiempos de restricción del crédito externo, la tributación es el principal mecanismo de financiación del gasto público como podemos apreciar en el próximo cuadro.

Cuadro N.º 1. Recursos estimados.

Recursos estimados por tipo. Año 2024.

Rubro	%
Ingresos impositivos	61,54%
Aportes y contribuciones a la Seguridad Social	29,56%
Rentas de la propiedad	6,39%
Ingresos no impositivos	1,65%
Transferencias de capital	0,55%
Venta de bienes y servicios de administraciones públicas	0,20%
Transferencias corrientes y otros	0,10%
TOTAL	100,00%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del informe “¿De dónde vienen los recursos?” y de e-SIDIF (Ministerio de Economía, 2024)

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Como podemos ver, los ingresos impositivos y los Recursos de la Seguridad Social recaudados por la Administración Tributaria representan \$9,11 de cada \$10 del total de los ingresos públicos (Ministerio de Economía, 2024).

Fiscalidad y Prosperidad Compartida

El modelo de triple función de la **política fiscal** (MUSGRAVE, 1967) requiere de un delicado equilibrio entre asignación óptima de recursos, estabilización de la macroeconomía y promoción de oportunidades y mitigación de disparidades distributivas para minimizar las potenciales interferencias desde un criterio de **eficiencia impositiva** que asegure la **prosperidad compartida** (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

Esta compleja armonía entre las acciones que fomentan el crecimiento y aquellas otras que reducen la desigualdad de ingresos requiere revisar críticamente ciertos elementos que inciden en esta dinámica:

- **Combinación Tributaria:** es la composición de la canasta de impuestos que componen el diseño tributario.
- **Relación fiscal:** es la relación entre la recaudación de impuestos y el producto bruto interno (PBI). En cierta manera mide el nivel de presión tributaria.
- **Evasión fiscal:** es el comportamiento consciente y voluntario de los contribuyentes, consistente en ocultar su **capacidad contributiva** o disimular el hecho imponible, con el objetivo de erosionar la base imponible definida en la legislación o eludir las obligaciones que surgen de la normativa tributaria.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Combinación Tributaria y Equidad

Previamente hemos identificado a los seis criterios del “*buen diseño tributario*”: eficiencia, equidad, eficacia, simplicidad, transparencia y flexibilidad.

Lograr que un impuesto cumpla con todos estos criterios simultáneamente es muy complejo, por lo cual, en la mayoría de los casos, la mejora de un criterio solamente podrá lograrse resignando un poco de algún otro. Por consiguiente, al analizar la **combinación tributaria** es muy importante definir cuáles serán las compensaciones que suavizarán los efectos no deseados (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

Podemos agrupar a los componentes de la combinación tributaria en dos grandes categorías: los impuestos directos y los impuestos indirectos (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

Los **impuestos directos** están conformados por:

- Impuestos sobre los ingresos, las utilidades y las ganancias de capital (Impuesto a las Ganancias).
- Impuestos sobre el patrimonio y la propiedad (Impuesto sobre los Bienes Personales).

A su vez, los **impuestos indirectos** están compuestos por:

- Impuestos sobre la producción, el consumo y las transacciones internas de bienes y servicios (IVA, Impuestos internos).
- Impuestos sobre el comercio exterior y las transacciones internacionales (derechos de importación y exportación).

La **combinación tributaria** difiere considerablemente de un país a otro y es fruto de decisiones de gobierno y de las características propias de la economía de cada lugar, entre otros factores.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Cuadro N.º 2. Ingresos Tributarios.

Recursos recaudados por tipo. Año 2023.

Rubro	Concepto	Impuesto	%
Directos 22%	Sobre los ingresos, las utilidades y las ganancias de capital	Impuesto a las Ganancias	20,12%
		Intereses pagados y costo financiero del endeudamiento empresario	0,01%
	Sobre el patrimonio y la propiedad	Impuesto sobre los Bienes Personales	1,88%
Indirectos 75%	Sobre el comercio exterior y las transacciones internacionales	Derechos de exportación	8,30%
		Derechos de importación	5,63%
		Impuesto PAÍS	2,64%
		Tasa de estadística	1,08%
	Sobre la producción, el consumo y las transacciones de bienes y servicios	IVA	35,19%
		Débitos y créditos en cuentas bancarias y otras operatorias	18,51%
		Impuestos Internos	2,18%
		Combustibles líquidos y al dióxido de carbono	1,24%
		Monotributo Componente Impositivo - ANSeS	0,46%
Otros	Otros ingresos	Otros	2,75%
TOTAL			100,00%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del informe “¿De dónde vienen los recursos?” y de e-SIDIF (Ministerio de Economía, 2024)

Como vemos en el cuadro previo, en Argentina los impuestos directos representan apenas el 22%, mientras que los indirectos superan el 75% (Ministerio de Economía, 2024).

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Esta gran importancia de los impuestos indirectos nos debe alertar sobre la **incidencia fiscal** y el impacto distributivo de la **combinación tributaria**. El impacto distributivo se puede inferir de la diferencia en el coeficiente de Gini² entre los ingresos de mercado y los ingresos disponibles.

Simplificando la cuestión, podemos decir que, desde el punto de vista de la política fiscal, la prosperidad compartida aumenta en la medida que el coeficiente de Gini se reduce. La reducción del coeficiente de Gini se puede lograr con un mayor peso de los impuestos progresivos en la **combinación tributaria** o con un diseño adecuado de beneficios sociales focalizados que se orienten a los sectores más vulnerables. El rol de la **combinación tributaria** en la disminución de la inequidad depende de diversos factores como:

- La progresividad del impuesto a la renta de las personas humanas y la gravabilidad de los ingresos personales,
- la tributación de los ingresos del capital y la riqueza concentrada entre los quintiles de mayores ingresos y,
- el diseño de los impuestos indirectos.

Al diseñar un sistema tributario es complejo encontrar el equilibrio entre eficiencia y equidad, por ello un buen diseño tributario recurre a un juego de compensaciones y contrapesos:

- Los impuestos progresivos respaldan los objetivos de **equidad tributaria**, pero pueden reducir la **eficiencia impositiva**. El aumento de las tasas marginales sobre los ingresos personales más altos probablemente aumentará la progresividad del sistema tributario. Sin embargo, puede reducir los incentivos para trabajar, ahorrar e invertir, desalentando la realización de horas extra o la compra de ciertos instrumentos financieros que impulsen la economía.

² El coeficiente de Gini es una métrica que evalúa la desigualdad en la distribución del ingreso dentro de una población. Su valor oscila entre 0 y 1, donde 0 representa la máxima igualdad (toda la ciudadanía tiene los mismos ingresos) y 1 indica la máxima desigualdad (todos los ingresos los tiene una sola persona).

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

- Cambiar la **combinación tributaria** disminuyendo los impuestos directos sobre la renta personal y empresarial (progresivos y más distorsionadores) y aumentando los impuestos indirectos sobre el consumo (regresivos y menos distorsionantes) beneficiaría el crecimiento, pero podría aumentar la desigualdad.

El Fondo Monetario, en el informe sobre las perspectivas económicas regionales, señala que las estructuras tributarias que dependen más de los impuestos sobre la renta de las personas jurídicas (Impuesto a las Ganancias de sociedades) inciden negativamente sobre la inversión y el crecimiento. Por otra parte, concluye que deben diseñarse incentivos a la formalización y a la participación en el mercado laboral, a la vez que se fortalece la tributación de la renta no laboral de las personas de altos ingresos (ACOSTA-ORMAECHEA, PIENKNAGURA, & PIZZINELLI, 2021).

Asimismo, el actual diseño del IVA podría mejorarse abordando el **gasto tributario**³ originado en las exenciones y la unificación de tasas, a la vez que se establecen transferencias adecuadamente focalizadas que incentiven el uso de pagos electrónicos para compensar a los hogares de menores ingresos. Como veremos más adelante al analizar la elasticidad de los bienes y servicios gravados, ampliar la base del IVA puede ser menos perjudicial para el crecimiento que aumentar sus tasas.

Por su parte, los impuestos a la renta tienden a reducir la desigualdad más que los impuestos al consumo, lo cual sugiere que debe encontrarse un complejo equilibrio entre **eficiencia impositiva** y **equidad tributaria** al elegir la composición de la **combinación tributaria** cuando se revisa críticamente el diseño de los impuestos. En este dilema sobre el diseño adecuado de la **combinación tributaria**, los estudios concluyen que los impuestos sobre la renta de las personas jurídicas son más perjudiciales para

³ El gasto tributario es el monto de ingresos que el Fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objeto de beneficiar o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. Implica, por lo tanto, una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las obligaciones tributarias.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

el crecimiento que los impuestos al consumo (ACOSTA-ORMAECHEA, PIENKNAGURA, & PIZZINELLI, 2021).

Como podemos apreciar, el diseño tributario no es ajeno al debate sobre la prosperidad compartida: los impuestos perturban el empleo y la inversión y los estudios mencionados concluyen que la fiscalidad y la regulación afectan fuertemente el crecimiento económico porque el diseño tributario incide tanto sobre los niveles de pobreza como sobre la desigualdad de ingresos; en otras palabras, distorsiona la verdadera “*inclusión*” que debería impulsar un buen diseño orientado a asegurar la prosperidad compartida.

Relación Fiscal y Equidad

Vito TANZI y Howell ZEE oportunamente señalaron que los niveles de impuestos sobre el PBI deberían moderarse para que el crecimiento económico pueda ser sostenido a largo plazo (TANZI & ZEE, 1996).

Por lo tanto, además de la combinación tributaria, el otro elemento que debiéramos considerar es la **relación fiscal**. Es decir, la correlación de la recaudación impositiva con el producto interno bruto (PBI). En publicaciones previas hemos presentado este ratio que calcula el informe “*Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*” (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

Si bien el promedio de la relación fiscal en América Latina y el Caribe es del 21,7%, estos ratios pueden variar considerablemente entre países y entre subregiones (OCDE, CEPAL, CIAT, BID & otros, 2023).

En el referido informe, la relación fiscal en Argentina es del 29,1% en el año 2021, inferior al 30% de los países desarrollados. Argentina ocupa el tercer lugar del podio regional, el cual es liderado por Brasil (33,5%) y Barbados (31,9%).

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

La **relación fiscal** difiere considerablemente entre países limitando el impacto redistributivo de la política fiscal por varias razones:

- **Niveles generales de impuestos más bajos:** el promedio del 21,7% para la región es inferior al 30% del PBI que tienen los países desarrollados. El techo a la relación fiscal de ciertos países latinoamericanos se explica por limitaciones de capacidad en la administración tributaria, la ausencia de una clase media y grandes sectores informales. Ampliaremos sobre algunos de estos condicionantes al tratar la incidencia de la **evasión fiscal** en la equidad.
- **Niveles generales de gasto más bajos:** la dependencia de impuestos indirectos fáciles de recaudar pero altamente regresivos como el IVA y los derechos aduaneros reduce el potencial redistributivo de las transferencias y subsidios a los sectores más vulnerables y atenta contra la equidad.
- **Falta de focalización:** cuando una proporción significativa del gasto tributario se origina en exenciones generales que no toman en consideración la **capacidad contributiva** de los contribuyentes. También cuando una porción creciente del gasto público se destina a subsidios a la energía, éstos inciden más en las personas de ingresos altos que en la población vulnerable.

Dado que tanto el nivel de presión tributaria como la composición de la combinación tributaria inciden en la prosperidad compartida, existe gran complejidad en lograr simultáneamente la eficiencia, equidad, eficacia, simplicidad, transparencia y flexibilidad que caracterizan al “*buen diseño tributario*”. Por tal motivo se recurre a compensaciones que buscan mitigar los efectos no deseados. Sin embargo, las compensaciones afectan de disímiles formas a los diferentes subgrupos poblacionales. Por eso insistimos en la consideración holística de los referidos seis criterios para consolidar la prosperidad compartida (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

En el actual marco de presión tributaria y desigualdad de ingresos es complejo implementar una política fiscal equilibrada que minimice la tensión entre el crecimiento y la prosperidad compartida sin resignar en algún punto alguno de los referidos seis criterios del “*buen diseño tributario*”. Es decir, una

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

carga tributaria que aumenta con la riqueza del contribuyente y que también considera las otras dimensiones de la igualdad, como podrían ser la igualdad de oportunidades, la equidad inter-generacional y el trato igualitario a personas en circunstancias similares (equidad horizontal).

En cuanto al nivel de impuestos, nadie discute que es necesario un nivel mínimo de ingresos fiscales para garantizar el desempeño de las funciones esenciales que apoyan la redistribución y el crecimiento. Sin embargo, como concluye el informe sobre las perspectivas económicas regionales, mientras que es muy amplio y diverso el rango de las tasas impositivas, no debe perderse de vista la composición de la **combinación tributaria** y su **incidencia fiscal** para asegurar el crecimiento económico y la prosperidad compartida (ACOSTA-ORMAECHEA, PIENKNAGURA, & PIZZINELLI, 2021).

Evasión Fiscal y Equidad

Un elemento crítico para fortalecer la equidad y asegurar la eficiencia de la administración tributaria es reducir la **evasión fiscal**. Minimizar la evasión fiscal requiere un ejercicio eficiente del rol de la administración tributaria respecto de sus principales macroprocesos (GONZÁLEZ CAO, Procesos críticos y buena gobernanza, 2022). Entre ellos podemos mencionar:

- Administrar un registro de contribuyentes completo y actualizado,
- Apoyar la facilitación y el cumplimiento voluntario,
- Administrar la presentación oportuna de declaraciones informativas y determinativas,
- Gestionar el pago oportuno de las obligaciones tributarias,
- Intervenir eficazmente en la gestión de riesgos,
- Controlar la precisión de la información de las declaraciones tributarias y,
- Resolver rápida, simple y efectivamente las disputas y recursos administrativos.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Existe actualmente un debate académico entre el perfil colaborativo y el perfil de control de las administraciones tributarias. Sin embargo, ante las asimetrías y desigualdades de la actual etapa de transición del capitalismo digital asegurar un camino de prosperidad compartida nos aconseja no caer en extremos que atenten contra la eficiencia de la administración tributaria.

Claramente el cumplimiento voluntario puede facilitarse simplificando las obligaciones. Pero, asimismo, las administraciones tributarias deben garantizar que la **percepción de riesgo** entendida como la probabilidad de detectar el incumplimiento y la correspondiente aplicación de las sanciones legales adecuadas sea lo suficientemente alta como para disuadir la informalidad.

A su vez, existen limitaciones originadas tanto en contextos complejos de la coyuntura económica como en debilidades institucionales de las administraciones tributarias. Tanto la existencia de mercados de capital débiles como la existencia de una gran parte de la población que trabaja en la informalidad generan desafíos para las administraciones tributarias y condicionan las posibilidades de un buen diseño tributario.

La simplificación de la legislación tributaria, la revisión de las fuentes de recaudación impositiva y la evaluación de las fortalezas y debilidades de la administración tributaria son pasos necesarios para abordar las referidas limitaciones de aplicación y orientar los esfuerzos hacia:

- **Impuestos sobre la renta corporativa:** gravar ingresos que no están siendo captados,
- **Retenciones en la fuente:** enfocarse en los grandes contribuyentes para aprovechar la fortalezas de los circuitos administrativos y reducir los costos de recaudación,
- **Revisar los aranceles de importación:** para enfocarse sobre bienes físicos que sean fáciles de controlar por el servicio aduanero en el trámite de nacionalización de la mercadería,
- **Simplificar el IVA,** revisar exenciones y unificar alícuotas para facilitar el cumplimiento voluntario,
- **Enfocar los Impuestos internos especiales** hacia los que generan un grupo reducido de grandes contribuyentes como empresas de bebidas, manufacturas tabacaleras y compañías petroleras.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Esta delicada alquimia debe realizarse proyectando los impactos futuros de las reformas tributarias que se impulsen. La proyección del impacto de las futuras medidas tributarias es necesario porque aumentar los impuestos sobre los ingresos personales y reducir las tasas del IVA podría ayudar a reducir la desigualdad, pero, a su vez, podría perjudicar el crecimiento (GONZÁLEZ CAO, Proyección del impacto de futuras medidas tributarias, 2023).

Política Fiscal y Sostenibilidad como Garantía de Equidad

En un contexto turbulento de cambios exponenciales todo análisis de la **administración tributaria** es incompleto si no considera la interrelación entre la política fiscal y el desempeño fiscal (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

Esta etapa de tránsito hacia el capitalismo digital encubre ciertas desigualdades sociales que inciden sobre la prosperidad compartida y deben ser mitigadas (BOGGERO & GONZÁLEZ CAO, 2021). Dicha mitigación de las externalidades de la transición requiere aplicar cuidadosa y prudentemente la **política fiscal** buscando una combinación equilibrada de políticas de recaudación de ingresos tributarios y de programas de ejecución del gasto público (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).

A continuación examinaremos cómo la política fiscal preserva la **sostenibilidad fiscal** para asegurar la **prosperidad compartida** (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023) y luego analizaremos su triple función como reaseguro de la **cohesión social** (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Sostenibilidad Fiscal y Prosperidad Compartida

Marco Institucional y Sostenibilidad Fiscal

Solamente es posible un marco de prosperidad compartida cuando la política fiscal asegura tanto la estabilidad macroeconómica como la **sostenibilidad fiscal**. Para transitar con éxito la incertidumbre de los actuales cambios exponenciales es de suma importancia encuadrar la política fiscal en un marco institucional robusto que garantice la sostenibilidad de la deuda y que aliente la creación de reservas durante las fases de recuperación (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).

En tiempos imprevisibles la incorrecta proyección de los ingresos públicos y la falta de un marco institucional firme puede derivar en un círculo vicioso (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023). Los elementos que alimentan dicho círculo vicioso son:

- Infravaloración del trámite de discusión y aprobación parlamentaria del Presupuesto,
- Proyecciones fiscales tardías en el proceso presupuestario que entorpecen la toma de decisiones de los legisladores y demás decisores públicos,
- Proyecciones imprecisas originadas en la dificultad de acceso a toda la información necesaria,
- Falta de transparencia en la confección de las proyecciones que expone los cálculos a potenciales manipulaciones,
- Ejecución de mayores gastos que generan déficit fiscal por imprecisión en la estimación de los ingresos que se recaudarán,
- Dificultad para sostener el equilibrio fiscal ante el desconocimiento de las expectativas de ingresos públicos que se recaudarán.

En publicaciones previas hemos identificado tres factores institucionales que inciden en el desempeño fiscal (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023):

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

- **Gobernanza influenciable:** la opacidad de los sistemas fiscales los vuelve proclives a las presiones de grupos de influencia, a la instauración de excepciones direccionadas que aumentan los **gastos tributarios** y, en definitiva, a la corrupción.
- **Políticas fiscales infructuosas:** al analizar mejores prácticas en el diseño de la política fiscal vemos que un sistema ineficaz presenta mayores vulnerabilidades ante esquemas de **evasión tributaria**.
- **Administración tributaria frágil:** Las carencias en el control del cumplimiento, las dificultades provenientes de estructuras organizacionales ineficientes y las limitaciones de las tecnologías “legacy” que impiden una explotación inteligente e integrada de la información, imprimen fragilidad a la administración tributaria y entorpecen la generación de mayores ingresos.

Este círculo vicioso puede convertirse en un círculo virtuoso si se establece un marco institucional sólido sustentado por los siguientes elementos:

- Confección de proyecciones de política fiscal a partir de hechos identificables;
- Relación de las proyecciones de ingresos con el proceso de elaboración del presupuesto;
- Reglas claras y establecidas previamente para cada etapa del proceso;
- Creación de una Unidad de Análisis y Evaluación de la Administración Tributaria que apoye técnicamente el proceso de confección de proyecciones de ingresos fiscales.

Erosión Fiscal

El gasto del presupuesto atiende las diferentes funciones del Estado nacional.

A continuación, presentamos en un cuadro el gasto público por función conforme el detalle que surge del Anteproyecto de Ley de Presupuesto elevado por el Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación para su tratamiento legislativo.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Esta apertura por función nos permite comprender con más claridad la aplicación concreta de los fondos del Presupuesto y el peso relativo de cada función respecto del total.

Cuadro N.º 3. Gasto Público

Gasto Público por Función. Año 2024.

Función	% s/total
Servicios Sociales	67,8 %
Servicios Económicos	13,1 %
Servicios de la Deuda Pública	9,6 %
Administración Gubernamental	5,0 %
Servicios de Defensa y Seguridad	4,5 %
Total	100 %

Fuente: Elaboración propia con base a datos de mensaje del proyecto de Ley de Presupuesto 2024 y del informe “El Presupuesto en cifras” (Oficina Nacional de Presupuesto, 2023).

Como podemos apreciar en el cuadro previo los servicios de la deuda pública representan el 9,6% del gasto presupuestado, casi el doble que las erogaciones necesarias para el funcionamiento de la administración gubernamental. Este fenómeno surge como consecuencia de un ciclo de **erosión fiscal**.

Cuando se debilita el marco institucional y se pierde de vista el objetivo de la **sostenibilidad fiscal** se cae en un ciclo de **erosión fiscal**. Cuanto más grande es el endeudamiento, más profunda es la recesión resultante y mayor es el impacto sobre la desigualdad. Siguiendo el referido razonamiento, sobreendeudamiento, recesión y desigualdad son los detonantes del aumento de desempleo, la pérdida del poder adquisitivo de los ingresos y la contracción de una economía (MIAN, SUFI, & VERNER, 2017).

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Los ciclos de erosión fiscal se caracterizan por:

- **Endeudamiento:** es el proceso en el cual se acumula una deuda que compromete la capacidad de pago. Un indicador para medir el proceso de endeudamiento es la relación entre deuda y Producto Bruto Interno (PBI).
- **Asfixia económica:** El endeudamiento puede llevar a una situación en la que los pagos de intereses y la amortización de la deuda consuman una parte significativa del presupuesto. Esto limita la inversión en otros sectores y puede afectar negativamente el crecimiento económico.
- **Lastre para la recuperación:** cuando el tamaño de la deuda se vuelve agobiante, el gobierno se ve obligado a implementar medidas de austeridad, como recortes en gastos públicos, paralización de obras públicas y aumentos de impuestos. Estas medidas frenan la actividad económica, generan recesión y dificultan la recuperación.
- **Consolidación fiscal:** Para abordar el endeudamiento, se requiere una estrategia integral de recuperación y saneamiento que incluya la **reparación fiscal** (equilibrar ingresos y gastos) y la reducción de pasivos (achicar la deuda). Esto puede implicar tanto las renegociaciones con acreedores como reformas estructurales o la implementación de una política orientada a la **consolidación fiscal**.

Cuando el endeudamiento aumenta se derivan fondos originalmente destinados a otras funciones para atender los crecientes intereses de la deuda pública. Como la torta de recursos a repartir no crece debido al estancamiento de la economía, dichas reasignaciones magnifican las distorsiones y, generalmente, se manifiestan en síntomas de agobio económico que ralentizan la recuperación. El endeudamiento es un obstáculo para el crecimiento económico sostenible, por lo tanto, la gestión prudente de la deuda y la implementación de políticas fiscales responsables son esenciales para aliviar la asfixia económica y poder encarar con éxito un camino de paulatina recuperación (MIAN, SUFI, & VERNER, 2017).

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

A continuación pondremos el foco en la **consolidación fiscal** y sus componentes principales: **reparación fiscal** y **reducción de pasivos**.

Consolidación Fiscal y Mitigación de sus Externalidades

Como un péndulo que se balancea de un extremo a otro, a todo ciclo de endeudamiento le sobreviene un necesario proceso de **reparación fiscal** y de reducción de pasivos.

Los economistas definen la **consolidación fiscal** como un proceso de aumento de las tasas impositivas, reducción del gasto público y limitación de las transferencias con el objetivo de restaurar la estabilidad macroeconómica, contener la carga de la deuda y mitigar los riesgos de una crisis de deuda.

Como consecuencia de este proceso, en ciertas ocasiones la consolidación fiscal implica una reducción de las transferencias netas a quienes se encuentran en los quintiles inferiores de la distribución del ingreso. Esta combinación de decisiones amplifica el efecto nocivo de las recesiones en los hogares de menores ingresos. Si se cuenta con **espacio fiscal**, la consolidación fiscal debe acompañarse de medidas mitigadoras que protejan eficazmente a los más vulnerables.

Un proceso de consolidación fiscal es el paso previo a la recuperación de la economía. Pero es un paso que se atraviesa dolorosamente y que es mucho más complejo de administrar que la prevención de los desequilibrios. Por eso hacemos hincapié en la necesidad de un marco institucional sólido y una presupuestación plurianual que aseguren una gobernanza tributaria estable para evitar que se caiga en un ciclo de **erosión fiscal** (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).

Como en otros ámbitos, es preferible prevenir que curar. La prevención de los desequilibrios debe volverse una regla de buenas prácticas que conscientemente cree reservas en los buenos tiempos para que, cuando sobrevengan los ciclos malos, se cuente con margen de maniobra para aplicar una política fiscal que mitigue el estancamiento sin poner en peligro la sostenibilidad de la deuda. Éste es precisamente el papel de la **política fiscal contracíclica** que presentaremos a continuación.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Política Fiscal Contracíclica y Espacio Fiscal

En los actuales tiempos turbulentos de transición del capitalismo digital atravesamos ciclos económicos inestables caracterizados por picos y valles que inciden sobre el desempeño tributario y la sostenibilidad fiscal pero que también magnifican las asimetrías y desigualdades sociales.

Es fundamental crear reservas fiscales durante los buenos tiempos para mitigar la **erosión fiscal** en los malos tiempos. Dichas reservas también deben servir para atenuar los efectos adversos de los malos tiempos sobre la desigualdad sin atentar contra la **sostenibilidad fiscal**.

Una **política fiscal anticíclica** se refiere a aquellas políticas de recaudación tributaria y gasto público que buscan compensar los efectos de los ciclos económicos para mitigar sus externalidades. A los fines de la presente publicación nos vamos a referir indistintamente a la política fiscal como anticíclica o contracíclica.

La política fiscal anticíclica es una estrategia económica que busca estabilizar la economía durante los ciclos económicos con el objetivo de mitigar tanto las fluctuaciones naturales de la actividad económica, como las recesiones o expansiones. En términos más específicos la política fiscal es contracíclica cuando es contractiva durante los auges económicos y cuando es expansiva durante las recesiones:

- **Durante una recesión:** Las medidas de política fiscal expansivas suelen ser recortes de impuestos o aumentos del gasto público orientados a estimular la demanda agregada. Esto ayuda a reactivar más rápidamente la economía y recuperar el nivel de empleo.
- **Durante una expansión:** Las medidas de política fiscal contractivas suelen ser aumentos de impuestos o recortes del gasto para evitar un sobrecalentamiento de la economía. Esto ayuda a prevenir la inflación y mantener la estabilidad.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

El **espacio fiscal** se define como el margen de maniobra que permite temporariamente generar un déficit fiscal acotado en el corto plazo sin que eso ocasione problemas significativos de financiamiento inmediato.

Un espacio fiscal adecuado permite adaptarse gradualmente a los shocks de los actuales tiempos de cambios exponenciales recurriendo tanto a estabilizadores automáticos como a medidas fiscales discrecionales.

La implementación de política fiscal anti cíclica permite crear espacio fiscal para aumentos temporarios del gasto que sostengan transitoriamente la economía durante las recesiones.

El espacio fiscal se puede ampliar durante los buenos tiempos con un mayor superávit fiscal o con una meta rigurosa de equilibrio. Al hacerlo el gobierno reduce la velocidad de acumulación de deuda pública durante las fases de recuperación económica y asegura la **sostenibilidad fiscal**.

Con una política fiscal anti cíclica y con la acumulación de reservas durante las fases de expansión económica, se puede proteger a los más vulnerables durante las recesiones utilizando el espacio fiscal disponible tanto para fortalecer redes de seguridad social como para mitigar el estancamiento económico sin descuidar la sostenibilidad fiscal ni la **cohesión social** (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

Marco Presupuestario Plurianual

En publicaciones previas hemos señalado que, para ser eficaz, el ciclo presupuestario debería reflejar la estrategia de crecimiento a mediano plazo, integrando por medio de dicho instrumento tanto el proceso de toma de decisiones gubernamentales como las definiciones de política fiscal (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Por lo tanto, si bien transitamos tiempos impredecibles de cambios exponenciales, un marco presupuestario plurianual puede ayudar a la sostenibilidad fiscal al anticipar las implicaciones a mediano plazo de las decisiones de política fiscal que se adopten (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).

Si no hay una integración total del marco presupuestario en el proceso de toma de decisiones gubernamentales y, específicamente en las definiciones de política fiscal, entonces la planificación presupuestaria se convertirá en una simulación formal, un mero ejercicio contable que frustrará cualquier propósito de estabilidad fiscal serio.

Hay diversas razones por las que un presupuesto plurianual es útil para lograr la sostenibilidad fiscal:

- Ayuda a imponer la disciplina fiscal,
- Reduce la tendencia a gastar en exceso, especialmente durante los buenos tiempos,
- Garantiza que la política fiscal tenga capacidad rápida de respuesta en caso de shocks,
- Asegura una planificación consistente con la creación de reservas en tiempos de bonanza,
- Es un freno eficaz a las presiones pro cíclicas originadas en la *miopía política*,
- Genera confianza pública, facilitando el acceso a los mercados financieros durante las desaceleraciones.

Revisión del Gasto Tributario

Definimos como **gastos tributarios** a los montos de reducción o postergación del pago de obligaciones fiscales que surgen de la legislación impositiva. La política fiscal anti cíclica puede consolidar la prosperidad compartida si se cierran ciertas lagunas fiscales originadas en gastos tributarios que se han vuelto innecesarios con el paso del tiempo o que perjudican el crecimiento con equidad al introducir distorsiones en el funcionamiento de los mercados (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Como señalamos al tratar la función de asignación óptima de recursos de la política fiscal, debemos tener siempre presente que las moratorias fiscales, las exenciones fiscales y los subsidios a la energía son medidas que debieran administrarse con cuentagotas porque tienden a distorsionar los equilibrios de los mercados y la eficiencia de los intercambios económicos (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

Miopía Política y Volatilidad Fiscal

Para abordar los desafíos a la **sostenibilidad fiscal**, el marco de política fiscal debe ir más allá de las consideraciones inmediatas, apuntando a resolver las cuestiones pendientes del largo plazo.

Las preocupaciones de largo plazo que se deben considerar son diversas y comprenden tanto el agotamiento de los recursos naturales y los efectos de las sequías e inundaciones sobre las economías regionales como los costos de atención médica relacionados con el envejecimiento de la población o la sostenibilidad financiera de los sistemas de jubilaciones y pensiones.

La **miopía política** se refiere a la renuencia a implementar ciertas decisiones de largo plazo, principalmente porque sus resultados solamente serán visibles en tiempos que superan a los ciclos electorales de votación de autoridades gubernamentales o legislativas. La **miopía política** es, muchas veces, el principal obstáculo para la elaboración de presupuestos plurianuales que respalden la política fiscal anti cíclica y la sostenibilidad fiscal. Complementariamente, cuando la baja calidad institucional dificulta que los gobiernos rindan cuentas, la miopía política se ve agravada.

Christian EBEKE y Dilan ÖLÇER analizan los ciclos electorales en gobiernos presidencialistas durante un período de 21 años en 68 países e identifican entre las consecuencias de la **miopía política** (EBEKE & ÖLÇER, 2013) a las siguientes situaciones:

- **Aumento de gastos previos a las elecciones:** En los meses previos a las elecciones aumenta el gasto público para mejorar las posibilidades de reelección. Esto genera déficits presupuestarios para estimular la demanda y crear empleos temporales.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

- **Austeridad postelectoral:** Luego de las elecciones, el péndulo cruza al otro extremo para enfrentar la reconstrucción de los amortiguadores fiscales. En consecuencia, se recorta el gasto de inversión y se aumentan los impuestos.
- **Vulnerabilidad:** El agotamiento de las reservas fiscales durante los años electorales aumenta su susceptibilidad a los shocks externos.
- **Volatilidad de las políticas:** Las políticas impositivas y de gasto erráticas tienen efectos perjudiciales sobre el crecimiento a largo plazo y erosionan el bienestar social general.

Con el objetivo de mejorar las probabilidades de ganar la contienda electoral la miopía política aumenta el gasto público en los períodos previos a las elecciones. Entre otras cosas, el referido aumento del gasto público genera déficits presupuestarios que ocasionalmente logran aumentar la demanda general o crear empleos en forma temporaria.

Sin embargo, como dicho desequilibrio no es sostenible por mucho tiempo, al exceso preelectoral le sucede, sin solución de continuidad, una resaca postelectoral donde se impone un plan de austeridad para compensar y, como toda acción genera una posterior reacción, en los años no electorales el péndulo cruza al campo contrario imponiendo un ajuste que puede manifestarse en forma de mayores impuestos o de recortes del gasto público.

Desde la fiscalidad muchas veces el aumento de la recaudación tributaria se apunala con derechos aduaneros porque son fáciles de recaudar, sin embargo, ello termina resultando en una menor disponibilidad de importaciones, generalmente en falta de insumos necesarios para el proceso productivo, escasez muchas veces amplificada por controles de cambio y restricciones de acceso a las divisas. Este enamoramiento con la manipulación de los derechos de comercio exterior pone en peligro la competitividad externa del país y reduce el crecimiento económico a largo plazo.

En definitiva, este comportamiento errático resulta en una inestabilidad y volatilidad que se manifiesta en auges y caídas espasmódicos originados en las especulaciones electorales. La volatilidad

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

en las políticas impositivas amplifica las tendencias erráticas del gasto público lo cual, en definitiva, menoscaba el crecimiento a largo plazo y, en un perverso “*juego de la oca*”, en el cual todos retroceden varias casillas del tablero erosiona la prosperidad compartida al ralentizar la recuperación en un fatídico juego de suma cero (FATÁS & MIHOV, 2013).

Los procesos presupuestarios sólidos ayudan a abordar la miopía política al garantizar el compromiso con reglas fiscales alineadas con los objetivos de crecimiento y equidad y, por consiguiente, generan espacio para implementar una política fiscal contra cíclica, rompiendo el vínculo pernicioso entre ciclo político y ciclo económico.

Triple Función de la Política Fiscal

Retomemos el modelo de triple función de la política fiscal propuesto por Richard Musgrave (MUSGRAVE, 1967). Hemos señalado que la política fiscal debe encontrar un equilibrio entre los roles de asignación óptima de recursos, estabilización de la macroeconomía y la promoción de oportunidades y mitigación de disparidades distributivas. A continuación analizaremos cada función en más detalle.

Asignación óptima de recursos

En una economía moderna el Estado debe ejercer sus potestades teniendo como objetivo la asignación óptima de los recursos productivos.

Asegurar la asignación óptima de recursos también implica revisar críticamente la acumulación de capas geológicas de **gasto tributario**. El **gasto tributario** deteriora la recaudación fiscal, debilita la eficiencia impositiva, atenta contra la equidad tributaria y distorsiona los equilibrios de oferta y demanda del mercado (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

A su vez, la política fiscal puede mejorar la asignación óptima de recursos proporcionando bienes públicos de manera rentable y, asimismo, creando condiciones para el desarrollo de un sector empresarial privado que sea competitivo y flexible. La asignación óptima de recursos debe guiar toda decisión estatal, lo cual implica analizar cuidadosamente qué bienes públicos y servicios se ofrecen a la ciudadanía y cómo se los financia mediante las fuentes de ingresos gubernamentales, principalmente por medio de los impuestos.

Estabilización de la macroeconomía

Además de la asignación óptima de recursos, el sector público tiene como responsabilidad gestionar la coyuntura para estabilizar las variables macroeconómicas.

En esta función, la política fiscal como conjunción de la recaudación tributaria y la ejecución del gasto público puede ser utilizada como un instrumento que mitigue las potenciales turbulencias originadas en períodos de transición en un marco de reformas estructurales (GONZÁLEZ CAO, Nociones básicas de desempeño fiscal, 2023).

Promoción de Oportunidades y Mitigación de Disparidades Distributivas

La actual etapa de transición del capitalismo digital y plataformización de la economía de vigilancia genera distorsiones coyunturales y externalidades que requieren ser mitigadas para que no se amplifiquen las asimetrías que erosionan la equidad y cohesión social (GONZÁLEZ CAO, Capitalismo digital y tributación de la Seguridad Social, 2024).

La política fiscal por medio de su función de promoción de oportunidades y mitigación de disparidades distributivas se relaciona con la ejecución eficiente de programas de protección social de la

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

ciudadanía, sistemas de seguridad social y desarrollo del capital humano que mitiguen las externalidades propias de la presente etapa de transición (BOGGERO & GONZÁLEZ CAO, 2021).

Trípode de la Prosperidad Compartida

A partir del planteo de Musgrave sobre el rol de la política fiscal vemos que el adecuado diseño del sistema tributario en conjunto con una ejecución del gasto público orientada a la contención de los más vulnerables es la garantía de la **cohesión social** siempre que no se debilite la triple función previamente reseñada (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

El complejo equilibrio entre las referidas tres funciones de la política fiscal es necesario para que el buen diseño tributario considere el complejo equilibrio entre **eficiencia impositiva** y **equidad fiscal** en la búsqueda de la sostenibilidad fiscal y la prosperidad compartida (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

En el corto plazo, el gobierno puede estabilizar la economía agregando o retirando demanda tanto por medio del ejercicio de sus potestades impositivas como por vía del gasto público.

Cuando se atraviesa un período de estancamiento o recesión, el gobierno puede transitoriamente agregar demanda por medio del aumento de las prestaciones por desempleo, la implementación de una devolución del IVA destinada a los hogares de menores ingresos, la realización de proyectos de obras públicas que generen ocupación de mano de obra o la disminución temporaria de las alícuotas de ciertos impuestos, entre muchas otras opciones posibles.

En contrapartida, cuando la economía se sobrecalienta y la inflación aumenta, el gobierno puede reducir el gasto público y aumentar los impuestos para prevenir una espiral inflacionaria. Sin embargo, estos remedios coyunturales solamente resultan aplicables en la medida en que se cuente con **espacio fiscal** y, en consecuencia, siempre deben ser transitorios para no perder de vista que, a mediano

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

y largo plazo, la estabilización macroeconómica requiere preservar la **sostenibilidad fiscal** y asegurar que no se gaste más de lo que se recauda.

Desigual Impacto de la Fiscalidad y el Gasto

Es necesario señalar que tanto el diseño tributario como el gasto gubernamental nunca inciden sobre toda la población de igual manera.

Tanto los servicios públicos como los sistemas de protección social de la ciudadanía, así como los programas de exenciones impositivas o los subsidios, tienen diferentes impactos en los distintos segmentos de la sociedad, influyendo de diversa manera en la pobreza, en la distribución del ingreso y en otros aspectos que afectan la prosperidad compartida.

Por eso, al considerar la eficiencia y equidad tributaria y el papel distributivo de la política fiscal no podemos disgregar artificialmente el diseño tributario de las decisiones referidas al gasto público.

Debemos tener en cuenta que la combinación tributaria y los programas de gasto son mutuamente importantes e intrínsecamente relacionados porque, si bien la alta progresividad impositiva es una forma de redistribuir el ingreso, la fiscalidad no es la única herramienta útil para ello. La desigualdad también se puede reducir si la política de gasto fuera suficientemente redistributiva aún con un nivel menor de progresividad impositiva.

Debilidades Institucionales

Sin dudas, encontrar dicho equilibrio es una alquimia compleja y, si bien no es posible recetar una fórmula general aplicable para todos los casos, podemos afirmar que la combinación adecuada de políticas tributarias y de gasto dependerá de las ineficiencias e inequidades de ambas políticas.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Dichas ineficiencias e inequidades pueden estar originadas tanto en la naturaleza de los componentes de la política fiscal como en sus tamaños relativos, así como también en la **debilidad institucional** para hacerlas cumplir de manera adecuada.

Las tentaciones ocasionadas por **miopías políticas** arrastran a escenarios de inestabilidad macroeconómica y fiscal que amplifican las ineficiencias e inequidades.

En síntesis, tanto la política de gasto público como la política tributaria deben trabajar juntas para promover la eficiencia y equidad tributaria sin descuidar la estabilidad macroeconómica ni la **sostenibilidad fiscal**. Solamente así podrá consolidarse la **cohesión social** (GONZÁLEZ CAO, Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social, 2021).

La Política Fiscal como Garantía de Equidad

La política fiscal consta de dos componentes complementarios que pueden promover la prosperidad compartida: la política tributaria y la política de gasto público.

Para que la política fiscal asegure la equidad se requiere tanto evaluar el impacto de las políticas fiscales sobre la prosperidad compartida como el crear reservas anti cíclicas cuando se atraviesan los buenos tiempos.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Desigualdad en la Distribución del Ingreso

Previamente explicamos que el coeficiente de Gini es una medida que evalúa la desigualdad en la distribución del ingreso dentro de una población⁴. En América Latina enfrentamos un alto nivel de desigualdad de ingresos, pero no todos los países de la región presentan índices de Gini similares⁵:

- **Brasil:** 50,7
- **Costa Rica:** 47,3
- **Panamá:** 46
- **Chile:** 44,7
- **Ecuador:** 43,8
- **Paraguay:** 43,5
- **México:** 42,6
- **Uruguay:** 40,3
- **Perú:** 39,7
- **Argentina:** 37,8

Estos valores reflejan la brecha entre los ingresos de diferentes segmentos de la población. Para lograr una mayor equidad, es fundamental implementar políticas y medidas que reduzcan esta disparidad y promuevan una distribución más justa de los recursos económicos.

⁴ El coeficiente de Gini se expresa como un valor entre 0 y 1, donde 0 representa una distribución perfectamente equitativa en la cual toda la ciudadanía tiene el mismo ingreso y, en el otro extremo, el 1 que expresa una inequidad perfecta donde una persona o grupo concentra todo el ingreso.

⁵ Elaboración propia a partir de datos del “Portal de desigualdades en América Latina” (*Geoportal*) de CEPALSTAT del año 2022: https://statistics.cepal.org/geo/geo-cepalstat/?lang=es&indicator_id=3289&members=43053,327,331,330,29192&members=43053,327,331,330,29192,29192

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Desigualdad y Prosperidad Compartida

Las políticas tributarias y de gasto deben pensarse conjuntamente como dos pilares que conforman la política fiscal y que deben considerar tanto su impacto sobre el crecimiento como en la equidad. Según el impacto que tengan podemos agruparlas en cuatro categorías:

- **Medidas en las que todos ganan:** La política fiscal puede mejorar el crecimiento a largo plazo y al mismo tiempo reducir la desigualdad. Por ejemplo, el rediseño del sistema de protección y seguridad social podría crear incentivos para convertir trabajos informales en formales, impulsando la productividad y el crecimiento agregados, a la vez que se amplía la base tributaria y se logra una mayor redistribución en un marco de prosperidad compartida.
- **Medidas ganar-perder:** Si no se corrigen ciertas asimetrías preexistentes muchas veces una política fiscal diseñada para promover el crecimiento puede empeorar la equidad. Por ejemplo, un sistema tributario menos progresivo podría atraer inversiones que aumenten el crecimiento e incluso alentar la acumulación de riqueza, pero, a mediano plazo, puede amplificar las asimetrías y aumentar la desigualdad.
- **Medidas en las que se pierde lo inicialmente ganado:** Ciertas políticas que buscan reducir la desigualdad y la pobreza pueden crear distorsiones que son perjudiciales para el crecimiento económico. Por ejemplo, un seguro de desempleo o una moratoria previsional que incluya a personas mayores sin suficientes aportes al sistema de seguridad social si están mal diseñados podrían reducir la desigualdad en el corto plazo, pero también podría conducir en el mediano plazo a déficits fiscales crecientes que erosionarán el espacio fiscal necesario para implementar políticas redistributivas más eficientes.
- **Medidas en las que todos pierden:** Ciertas políticas fiscales mal diseñadas pueden amplificar tanto las ineficiencias de la economía como aumentar la desigualdad. Por ejemplo, la distribución de subsidios energéticos generalizados sin focalizar terminando siendo regresivos porque benefician a hogares de ingresos altos. Otro ejemplo es la imposición de una tasa impositiva alta sobre los ingresos laborales, lo cual agrava la desigualdad, desplaza trabajo al sector informal, desmotiva la realización de horas extra y frena el crecimiento.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Como podemos apreciar, aunque todas las medidas de política fiscal deberían promover el crecimiento y reducir la desigualdad, desafortunadamente, en ciertas ocasiones, las medidas que apoyan el crecimiento, si no corrigen ciertas asimetrías preexistentes, reproducen o amplifican la desigualdad.

Por el contrario, las medidas destinadas a crear redistribución, si no son administradas eficientemente, pueden frenar el crecimiento.

Durante los episodios de **consolidación fiscal**, a medida que aumentan las tasas impositivas y cae el gasto público, en ciertas ocasiones la desigualdad podría aumentar si no se atienden las consideraciones que hemos desarrollado previamente.

Política Fiscal y Redistribución

Al analizar la incidencia de la política fiscal sobre la prosperidad compartida debemos identificar cómo el diseño del sistema tributario y su administración eficiente generan **redistribución fiscal** mejorando el ingreso disponible de la ciudadanía.

Para empezar a comprender el impacto redistributivo de los impuestos y de las transferencias podemos recurrir al “*Atlas de Indicadores de Protección Social, Resiliencia y Equidad*” (ASPIRE) del Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 2021).

Loungani y Ostry analizan la desigualdad a partir del ratio de la cobertura de los programas de medidas de protección social como porcentaje de la población que surge de ASPIRE y concluyen que más del 75% de la diferencia en la desigualdad promedio del ingreso disponible entre las economías avanzadas y los países de América Latina se explica por las diferencias en el impacto redistributivo de los impuestos y las transferencias (LOUNGANI & OSTRY, 2017).

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

La forma en que los gobiernos diseñan y aplican impuestos y programas de transferencias puede tener un impacto significativo en la distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad. Por tal motivo, es muy importante que tanto las políticas fiscales como los sistemas de protección social no pierdan de vista la búsqueda de una mayor equidad económica (LOUNGANI & OSTRY, 2017).

Cuando se comparan países que tienen niveles similares de desigualdad del ingreso de mercado, encontramos algunos que presentan niveles de desigualdad del ingreso disponible sustancialmente más bajos debido a una mayor **redistribución fiscal**. El alcance de la redistribución fiscal depende tanto del nivel de transferencias directas como de la progresividad. Por lo tanto, en un contexto de baja progresividad del sistema tributario y bajo nivel de transferencias la **redistribución fiscal** será más ineficiente, lo cual se verá potenciado si adicionalmente la cobertura de los sistemas de protección social es acotada y amplios sectores de la población operan en la informalidad por fuera del “radar”.

Incidencia en los Subgrupos Poblacionales

Ni el diseño tributario, ni el gasto tributario, ni el gasto público inciden de igual manera sobre la diversidad de personas que componen una economía. Al iniciar el proceso de revisión y rediseño de la política fiscal un paso importante es el análisis de su incidencia sobre cada uno de los subgrupos poblacionales.

Para implementar las opciones correctas de política fiscal se requiere recopilar información sobre qué grupos se benefician de las medidas tributarias o de gasto público, particularmente los más vulnerables (GONZÁLEZ CAO, Proyección del impacto de futuras medidas tributarias, 2023).

Para responder a dicho interrogante las preguntas clave a considerar son:

- **Beneficiarios:** ¿Quién se beneficia de las políticas existentes y en qué medida?
- **Efectos distributivos:** ¿Cuáles serían los efectos distributivos de medidas alternativas? y

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

- **Mitigación de externalidades:** ¿Qué medidas de mitigación se pueden considerar para minimizar el impacto en los segmentos vulnerables de la población?

Elasticidad de la Base Imponible e Incidencia Fiscal

Dada la amplitud de los seis criterios de un “*buen diseño tributario*”, a los efectos de la presente publicación, nos parece importante poner el foco en las características de ***eficiencia impositiva*** y ***equidad tributaria*** por su fuerte vínculo con la ***prosperidad compartida***.

Eficiencia Impositiva

El Estado debe ejercer sus potestades impositivas observando la asignación óptima de los recursos productivos, por lo tanto, en principio, un impuesto debiera interferir lo mínimo e indispensable con las fuerzas del mercado.

La ***eficiencia impositiva*** se relaciona con la mitigación de las distorsiones económicas que un diseño tributario pueda generar. Razón por la cual, al buscar la eficiencia de un diseño tributario estamos intentando determinar cuál es el alcance de las distorsiones económicas que produce la implementación de una combinación tributaria para minimizar sus externalidades (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

Analicemos ahora el vínculo entre la ***eficiencia impositiva*** y las ***distorsiones fiscales*** con la elasticidad de la base imponible de los bienes y servicios gravados.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Eficiencia y Distorsiones Fiscales

Hemos señalado a la **eficiencia** como una de las seis características clave del “*buen impuesto*” y, por extensión, de un buen diseño tributario (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

Partiendo de la premisa de que el Estado debe ejercer sus potestades impositivas observando la asignación óptima de los recursos productivos y, en consecuencia, interfiriendo lo mínimo posible con la oferta y demanda de los bienes y servicios gravados, al referirnos a la eficiencia estaremos analizando cómo el diseño tributario mitiga las potenciales distorsiones económicas que los impuestos puedan generar.

Al analizar la eficiencia de un diseño tributario y el alcance de las distorsiones económicas que produce la implementación de una combinación tributaria debemos tener en consideración la elasticidad del bien o servicio gravado (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

Como la recaudación tributaria consiste en transferir recursos del sector privado al público, los impuestos abren una brecha entre el precio que un comprador paga por un producto o servicio y la cantidad que recibe el vendedor.

La incidencia sobre el precio va a generar una respuesta de diferente magnitud según qué tan elástica o inelástica sea la demanda del bien o servicio gravado. Cuando esta pérdida de eficiencia se origina en una carga tributaria excesiva se generan **distorsiones fiscales**.

Un diseño tributario eficiente tiene como objetivo minimizar las **distorsiones fiscales** considerando:

- Que la distorsión es mayor cuanto más elástica sea la base imponible.
- Que la distorsión aumenta más que proporcionalmente con la tasa impositiva: agregar una distorsión a una tasa impositiva ya alta es más dañino que agregarla a un impuesto que posee una alícuota baja.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Elasticidad del Bien Gravado

Para evaluar el impacto de las distorsiones fiscales vamos a introducir el concepto de **elasticidad** del bien gravado. En términos generales podemos definir a la elasticidad de la demanda en términos de cómo la cantidad demandada de un bien se modifica según los cambios en su precio u otros factores que influyen en la decisión de compra. Entre los factores que inciden en la decisión de adquirir el bien no podemos obviar la importancia de los impuestos que gravan el bien o su comercialización.

Por lo tanto, cuando un bien o servicio gravado presenta una **demanda inelástica**, significa que los consumidores son poco sensibles a los cambios en el precio y, en consecuencia, ante una variación en el precio, la cantidad demandada reacciona de manera menos que proporcional.

La elasticidad nos va permitir conocer cuán sensible es la demanda ante las variaciones de precio que debe pagar el consumidor del bien o servicio a ser gravado.

Por lo tanto, al revisar el diseño tributario con el objetivo de minimizar las distorsiones fiscales es importante considerar la elasticidad de la demanda y cómo afecta la eficiencia impositiva:

- En términos de eficiencia tributaria, si un bien o servicio tiene una **demanda inelástica**, imponer una tasa de impuesto más alta puede ser más eficiente porque la cantidad demandada no variará significativamente con los cambios de precio.
- Si un bien o servicio gravado tiene una oferta o **demanda elástica**, es más conveniente ampliar la base imponible gravando tantas cosas como sea posible. Esto permite mantener las tasas impositivas lo más bajas posible y, de esta manera, se evita una carga excesiva sobre los consumidores o productores, fomentando una mayor eficiencia económica.
- Al gravar una amplia variedad de bienes o servicios, se distribuye la carga impositiva de manera más equitativa y se minimiza el impacto negativo en la economía en general. Por lo tanto, se deben reducir al máximo las exenciones, reducciones de alícuotas y todo otro **gasto tributario** que distorsione el diseño de los tributos.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

En conclusión, si un bien gravado tiene demanda inelástica podemos vernos tentados a generar mayores ingresos fiscales sin afectar drásticamente el consumo al aumentar la alícuota del impuesto que grava dicho bien o servicio. Sin embargo, para determinar la tasa impositiva óptima es importante considerar también otros factores como la **equidad** y la **capacidad contributiva** de los contribuyentes.

Equidad Tributaria

Al referirnos al criterio de **equidad tributaria** vamos a considerar dos dimensiones diferentes: la equidad horizontal y la equidad vertical (GONZÁLEZ CAO, El buen impuesto, 2023).

Al analizar la equidad horizontal, un impuesto se considera razonable si diversos contribuyentes en circunstancias similares reciben un trato análogo y, como resultado de ello, enfrentan cargas tributarias idénticas.

La otra dimensión a considerar es la equidad vertical, la cual considera que un impuesto es ecuánime si pagan más aquellos contribuyentes que tienen mayor **capacidad contributiva**. Analicemos, entonces, el concepto de la **incidencia fiscal** como examen de la distribución de la carga fiscal entre los sujetos que intervienen en los hechos gravados.

Equidad e Incidencia Fiscal

Al analizar el impacto de la política fiscal sobre la equidad y la distribución de ingresos debemos considerar la **incidencia fiscal**.

La **incidencia fiscal** es la distribución de la carga fiscal entre compradores y vendedores o entre productores y consumidores.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Como regla general, la carga fiscal recae en gran medida en la etapa más inelástica, es decir, en el sujeto que encuentra más difícil evadir la actividad gravada. Un ejemplo claro lo vemos en los impuestos indirectos sobre el consumo como los tributos sobre alimentos, cigarrillos, bebidas alcohólicas o combustibles.

Muchos impuestos afectan los precios de mercado, incluso la tributación sobre la nómina salarial afecta al salario neto después de impuestos o *“de bolsillo”*. Por lo tanto, al analizar el diseño tributario debemos tener en cuenta que la persona que en última instancia soporta la carga tributaria puede no ser la legalmente responsable de pagar la obligación impositiva a la Administración Tributaria debido a la implementación de esquemas de retención en la fuente.

Conclusiones

Es necesario revisar críticamente el diseño tributario para asegurar que la prosperidad sea compartida por toda la ciudadanía.

Hemos definido que un diseño tributario es horizontalmente equitativo si diversos contribuyentes en circunstancias similares reciben un trato análogo y enfrentan cargas tributarias idénticas. A su vez, hay equidad vertical cuando pagan más los contribuyentes que tienen mayor capacidad contributiva.

Al considerar la equidad y eficiencia del diseño tributario debemos analizar, entre otros factores, la combinación tributaria, la relación fiscal y la importancia de la evasión impositiva.

La política fiscal entendida como la conjunción del diseño tributario y las políticas de gasto público cumple una triple función en asegurar la prosperidad compartida y el desarrollo con equidad impositiva. Sin embargo, debemos tener presente que no todos los subgrupos poblacionales son impactados de igual manera por la política fiscal y que obviar ciertos factores puede magnificar las asimetrías existentes en la actual etapa de transición del capitalismo digital.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Un marco institucional sólido que asegure la sostenibilidad fiscal es la mejor prevención para las tentaciones de la miopía política que generan volatilidad fiscal y macroeconómica.

Todo diseño tributario debe considerar la elasticidad de los bienes y servicios gravados para mitigar las distorsiones fiscales.

Se puede reducir la desigualdad de ingresos y, en consecuencia, asegurar un itinerario de prosperidad compartida:

- **Directamente:** un diseño tributario progresivo puede impactar de manera diferente a los subgrupos poblacionales. Por ejemplo, tasas impositivas más altas para los hogares de mayores ingresos probablemente aumentarán la progresividad y ayudarán a reducir la desigualdad.
- **Indirectamente:** los ingresos tributarios también son necesarios para financiar un gasto fiscal que promueva la equidad. Esto hace que sea cada vez más importante evaluar el efecto combinado de los impuestos y el gasto en conjunto.
- **Gravando las "externalidades negativas":** las actividades con consecuencias sociales dañinas como la contaminación ambiental podrían afectar de manera desproporcionada a la población más vulnerable. La fiscalidad y la regulación pueden mitigar las externalidades.
- **Mejorar la administración tributaria:** la complejización del cumplimiento tributario puede dificultar la formalización de la economía.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Conceptos Clave

A los fines del presente trabajo utilizaremos los siguientes conceptos clave en el sentido que aquí se definen:

- **Administración Tributaria:** También llamada “*Agencia tributaria*”. Es el órgano con carácter de autoridad fiscal, que tiene por objeto la realización de una actividad estratégica del Estado consistente en la determinación, liquidación y recaudación de impuestos, aportes y contribuciones a la seguridad social y de sus accesorios para el financiamiento del gasto público. En algunos países también asume el control del comercio exterior y la percepción de la renta aduanera.
- **Autoridad Fiscal:** Es el representante del poder público que está facultado para recaudar impuestos, controlar a los sujetos obligados y contribuyentes, imponer sanciones previstas por los regímenes punitivos y de procedimiento tributario, e interpretar disposiciones de la ley, entre otros. En la República Argentina el órgano con carácter de autoridad fiscal a nivel nacional es la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).
- **Cohesión social:** Relaciones entre los miembros de la sociedad y el Estado caracterizadas por un conjunto de actitudes y normas que incluyen confianza, una identidad inclusiva y cooperación para el bien común. La cohesión social se puede entender desde tres perspectivas. En primer lugar con la existencia de relaciones sociales basadas en la igualdad, solidaridad y diversidad, con la aceptación del sistema político y de su capacidad de generar condiciones adecuadas para el desarrollo de las personas. En segundo lugar con el grado de la aceptación, confianza y sentido de pertenencia de las personas respecto de la comunidad en la que viven, los valores que ésta tiene y de las reglas bajo las cuales opera. Y, en tercer lugar, como el esfuerzo de cada Estado por garantizar que todas las personas se perciban como agentes activos y participantes de la sociedad, a través de las contribuciones que realizan y de los beneficios que obtienen (derechos y obligaciones).
- **Combinación Tributaria:** es la composición de la canasta de impuestos que componen el diseño tributario.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

- **Consolidación fiscal:** proceso de aumento de las tasas impositivas y reducción del gasto público y de las transferencias que busca restaurar la estabilidad macroeconómica, contener la carga de la deuda y mitigar los riesgos de una crisis de deuda.
- **Contribuyente:** Es la persona humana o jurídica que es susceptible de contraer obligaciones fiscales y que se encuentra obligada a ingresar las referidas obligaciones tributarias de conformidad con las leyes correspondientes. Es el sujeto pasivo del tributo, respecto de quien se verifica el hecho imponible.
- **Economía de Vigilancia:** Es la nueva organización de la economía en el marco de la digitalización y la plataformización. Se caracteriza por apropiarse de las experiencias humanas como materia prima gratuita para alimentar procesos de predicción y comercialización con el objetivo de modificar conductas y generar súper rentas excepcionales para un oligopolio de plataformas virtuales.
- **Erosión fiscal:** ciclo de endeudamiento que deriva en una asfixia económica que se convierte en un lastre para la recuperación.
- **Espacio fiscal:** margen de maniobra que permite temporariamente generar un déficit fiscal acotado en el corto plazo sin que eso ocasione problemas significativos de financiamiento inmediato.
- **Evasión Fiscal:** es el comportamiento consciente y voluntario de los contribuyentes, consistente en ocultar su capacidad contributiva o disimular el hecho imponible, con el objetivo de erosionar la base imponible definida en la legislación o eludir las obligaciones que surgen de la normativa tributaria y de los Recursos de la Seguridad Social. Es un delito de defraudación a la Hacienda Pública consistente en la ocultación de ingresos, simulación o exageración de gastos deducibles, aplicación de desgravaciones y subvenciones injustificadas, entre otros, con la finalidad de evitar el pago de los tributos que por ley le correspondan a un sujeto contribuyente.
- **Fiscalización:** es el procedimiento que comprende la revisión, control y verificación que realiza la autoridad fiscal a los contribuyentes, respecto de los tributos que administra. Tiene como fin verificar el correcto cumplimiento de las obligaciones por medio del ejercicio de las facultades de inspección, verificación, auditoría fiscal y control que la ley le otorga a la Administración

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Tributaria. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto.

- **Gasto tributario:** monto de ingresos que el Fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta del establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objeto de beneficiar o favorecer el desarrollo de determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos. Implica, por lo tanto, una transferencia de recursos públicos implementada a través de una reducción de las obligaciones tributarias
- **Impuesto:** El Modelo de Código Tributario del CIAT (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, 2015) lo define como la obligación que tiene como hecho generador y como fundamento jurídico una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente que pone de manifiesto una determinada capacidad contributiva del mismo. Es decir que el pago del impuesto no origina por parte del Estado una contraprestación directa e inmediata en favor del sujeto contribuyente.
- **Miopía política:** renuencia a implementar ciertas decisiones de largo plazo, principalmente porque sus resultados solamente serán visibles en términos mayores a los ciclos electorales de votación de autoridades gubernamentales o legislativas.
- **Política fiscal:** combinación de políticas de recaudación de ingresos tributarios y de programas de ejecución del gasto público (GONZÁLEZ CAO, Previsión de impuestos, 2023).
- **Política fiscal anticíclica:** aquellas políticas de recaudación tributaria y gasto público que buscan compensar los efectos de los ciclos económicos para mitigar sus externalidades.
- **Relación fiscal:** es la relación entre la recaudación de impuestos y el producto bruto interno (PBI).
- **Tributo:** El Modelo de Código Tributario del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT, 2015) lo define como la prestación en dinero que el Estado exige, mediante el ejercicio de su poder de imperio, con el objeto de obtener recursos para financiar el gasto público y, en su caso, para el cumplimiento de otros fines de interés general. Dentro de la categoría de tributo encontramos tres subcategorías: impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Referencias

- ACOSTA-ORMAECHEA, S., PIENKNAGURA, S., & PIZZINELLI, C. (1 de octubre de 2021). Política Tributaria para Promover el Crecimiento Inclusivo en América Latina y el Caribe. *Perspectivas Económicas: Las Américas*.
- BANCO MUNDIAL. (2021). *Banco Mundial Datos*. Obtenido de Cobertura de los programas de medidas de protección social: https://datos.bancomundial.org/indicador/per_sa_allsa.cov_pop_tot?end=2021&start=2000&view=map&year=2020
- BOGGERO, G., & GONZÁLEZ CAO, R. L. (2021). *Externalidades sociales de la plataformización económica. Impacto en el trabajo y la Seguridad Social y potenciales herramientas de mitigación*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, CIAT. (2015). *Modelo de Código Tributario*. Ciudad de Panamá: CIAT.
- Compañía General de Tabacos de Filipinas versus Recaudador de Impuestos Internos (Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos 1927).
- EBEKE, C., & ÖLÇER, D. (Junio de 2013). Fiscal Policy over the Election Cycle in Low-Income Countries. *IMF Working Paper*, 24.
- FATÁS, A., & MIHOV, I. (1 de Mayo de 2013). Policy Volatility, institutions and economic growth. *The Review of Economics and Statistics*, 362-376.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2021). *Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria, su contribución conjunta a la cohesión social*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2022). *Procesos críticos y buena gobernanza. Juntos, pero no revueltos*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Mejores impuestos para mejores tiempos: el buen impuesto*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Nociones básicas de desempeño fiscal*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Previsión de impuestos en tiempos imprevisibles*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2023). *Proyección del impacto de futuras medidas tributarias*. (U. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.
- GONZÁLEZ CAO, R. L. (2024). *Capitalismo digital y tributación de la Seguridad Social*. (U. d. Facultad de Ciencias Económicas, Ed.) Buenos Aires, Argentina: Centro de Estudios en Administración Tributaria, CEAT.

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

- LOUNGANI, P., & OSTRY, J. (24 de Febrero de 2017). *IMF Blog. Ideas y análisis sobre economía y finanzas*. Obtenido de Los estudios del FMI sobre la desigualdad: Punto de encuentro entre la investigación y la realidad: <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2017/02/22/the-imfs-work-on-inequality-bridging-research-and-reality>
- MIAN, A., SUFI, A., & VERNER, E. (2017). *Household Debt and Business Cycles Worldwide*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Ministerio de Economía. (12 de Marzo de 2024). *¿De dónde vienen los recursos?* Obtenido de Presupuesto Abierto: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/de-donde-vienen-los-recursos>
- MUSGRAVE, R. (1967). *Teoría de la Hacienda Pública*. (J. M. Lozano Irueste, Trad.) Madrid, España: Aguilar.
- OCDE, CEPAL, CIAT, BID & otros. (2023). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2023*. Paris: OECD Publishing.
- Oficina Nacional de Presupuesto. (2023). *El Presupuesto en Cifras. Presupuesto ciudadano 2024*. (Ministerio de Economía) Recuperado el 08 de marzo de 2024, de sitio de Presupuesto Ciudadano: https://www.economia.gob.ar/onp/presupuesto_ciudadano/seccion3.php
- TANZI, V., & ZEE, H. (1 de octubre de 1996). Política Fiscal y Crecimiento a Largo Plazo. *IMF Staff Papers*, 44(2), 36.

Publicaciones del Autor

Serie "Mejores Impuestos"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023d). *"Mejores impuestos para mejores tiempos: el buen impuesto"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/07/el-buen-impuesto.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023e). *"Nociones básicas de desempeño fiscal"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/08/Nociones-basicas-de-desempe%C3%B1o-fiscal.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023f). *"Previsión de Impuestos en Tiempos Imprevisibles"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/10/Prevision-de-impuestos.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023g). *“Proyección del impacto de futuras medidas tributarias”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/11/Proyeccion-del-impacto-de-medidas-tributarias.pdf>

Serie "Administración Tributaria del Siglo XXI"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022b). *“Procesos críticos y buena gobernanza”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/10/procesos-criticos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022a). *“Transformación organizacional: gestión del talento humano e innovación basada en datos”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/08/gestion-talento-e-innovacion-basada-en-datos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2021a). *“Recursos de la Seguridad Social y Administración Tributaria. Su contribución conjunta a la cohesión social”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/CEAT-RecaudacionImpuestos-y-SeguridadSocial.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018c). *“Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión de Riesgo de los Recursos de la Seguridad Social”*. Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas IEFPA. XXVII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales, noviembre de 2018, Villa Carlos Paz, Provincia de Córdoba. Recuperado desde: (academia.edu) https://www.academia.edu/44926534/Fortalecimiento_de_las_Capacidades_de_Gesti%C3%B3n_de_Riesgo_de_los_Recursos_de_la_Seguridad_Social (versión en español en archivo IEFPA) http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2018/campus/gestion_riesgo_seguridad_social.pdf

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Serie "Gestión de personas y del capital humano"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023a). *"Gestión estratégica de personas y del capital humano"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/04/gestion-estrategica-de-personas-y-capital-humano.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023b). *"Organizar la función de gestión de personas y del capital humano en una Administración Tributaria"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/05/Organizar-la-funcion-de-gestion-de-personas-y-capital-humano-en-una-AATT.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2023c). *"La organización del trabajo en una Administración Tributaria"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2023/06/La-organizacion-del-trabajo-en-una-AATT.pdf>

Serie "Futuro del trabajo y trabajo del futuro"

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2024). *"Capitalismo digital y tributación de la Seguridad Social"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2024/03/Capitalismo-digital-y-tributacion-de-la-seguridad-social.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2022c). *"Empleos atípicos: la tercera posición, ¿liberación o dependencia?"*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2022/12/Empleos-atipicos.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; ALVAREZ, Shirdi Sebastián y REAL, Karina (2021). *"Influencers, unboxers y eSports. Los empleos atípicos en las redes sociales y su impacto en los mercados laborales y en los Recursos de la Seguridad Social"*. Centro de Estudios en Administración

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado

desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/09/2c1-CEAT-Influencers-Unboxers-eSports.pdf>

- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; BOGGERO, Geraldine (2021). *“Externalidades sociales de la plataformización económica. Impacto en el trabajo y la Seguridad Social y potenciales herramientas de mitigación”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/07/Externalidades.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis; ROCA, Guillermo (2021). *“Plataformización de la economía y plataformas digitales. Su impacto en las relaciones laborales y los Recursos de la Seguridad Social”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/05/Plataformizacion-de-la-economia-y-plataformas-digitales.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2021b). *“La economía de vigilancia y las plataformas. Su evolución y la mitigación de sus externalidades negativas a través de la regulación y la fiscalidad”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <https://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2021/03/economia-de-vigilancia-y-plataformas.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2020b). *“Los desafíos de las administraciones tributarias ante el futuro del trabajo en la nueva normalidad”*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Revista N.º 46 CIAT (Octubre/2020. Recuperado desde: (versión en español) https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Espanol/2020_RAT_46_ebook_es.pdf (english version) Tax Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 46 (November, 2020) https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_46/Ingles/2020_TR46_ebook_ing.pdf
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2020a). *“Trabajo forzoso y trabajo infantil. El combate a la esclavitud del siglo XXI desde la Administración Tributaria”*. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2020/09/Trabajo-forzoso-y-trabajo-infantil..pdf>

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

- VADELL, GONZÁLEZ CAO et al. (2020). "*Fiscalidad de las criptomonedas y la economía digital*". Consejo Profesional de Ciencias Económicas C.A.B.A. Ed. Edicon. Buenos Aires. Recuperado de: <http://edicon.org.ar/wp-content/uploads/2020/11/FISCALIDAD-DE-LAS-CRIPTOMONEDAS-Y-DE-LA-ECONOM%C3%8DA-DIGITAL.-web.pdf>
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2019). "*El futuro del trabajo en la economía del conocimiento*". Instituto de Estudios de las Finanzas Públicas Americanas IEFPA. XXVIII Encuentro Internacional de Administradores Fiscales, noviembre de 2019, San Rafael, Provincia de Mendoza. Recuperado de:
(academia.edu) https://www.academia.edu/44926422/El_Futuro_del_trabajo_en_la_econom%C3%ADa_del_conocimiento (versión en español en archivo IEFPA) http://old.amfeafip.org.ar/seminario/2019/documentos/rodrigo_gc.pdf
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018a). "*Los trabajadores de plataforma y la evolución de las relaciones laborales*". Presentación en VIII Congreso Nacional de Entes Recaudadores. Centro de Estudios en Administración Tributaria – CEAT. Universidad de Buenos Aires. Recuperado desde: http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2018/10/CEAT_Trabajadores_de_plataforma.docx.pdf
- GONZÁLEZ CAO, Rodrigo Luis (2018b). "*La futura recaudación y fiscalización de las cotizaciones a la seguridad social ante los cambios de la economía digital*". Centro Interamericano de Administraciones Tributarias. Revista N.º 44 CIAT (Octubre/2018, en español). Recuperado desde: https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_44/espanol/2018_RAT44_ebook_es.pdf (English version) Tax Administration Review CIAT/AEAT/ IEF No. 44 (October, 2018) <https://biblioteca.ciat.org/opac/book/5625>

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

Tabla de Contenido

Tabla de contenido

Nota del Autor	3
Agradecimientos	3
Resumen	4
Abstract.....	5
El “ <i>buen impuesto</i> ” y la Prosperidad Compartida.....	6
La Tributación como Fuente de Recursos.....	7
Asegurar Ingresos sin Generar Distorsiones	7
El Precio de Compartir la Prosperidad	8
Fuentes de Ingresos Públicos.....	9
Fiscalidad y Prosperidad Compartida	11
Combinación Tributaria y Equidad.....	12
Relación Fiscal y Equidad	16
Evasión Fiscal y Equidad.....	18
Política Fiscal y Sostenibilidad como Garantía de Equidad.....	20
Sostenibilidad Fiscal y Prosperidad Compartida.....	21
Marco Institucional y Sostenibilidad Fiscal	21
Erosión Fiscal.....	22
Consolidación Fiscal y Mitigación de sus Externalidades.....	25
Política Fiscal Contracíclica y Espacio Fiscal	26
Marco Presupuestario Plurianual	27
Revisión del Gasto Tributario.....	28
Miopía Política y Volatilidad Fiscal.....	29
Triple Función de la Política Fiscal	31
Promoción de Oportunidades y Mitigación de Disparidades Distributivas	32
Trípode de la Prosperidad Compartida.....	33
Desigual Impacto de la Fiscalidad y el Gasto	34
Debilidades Institucionales	34
	55

Mejores Impuestos para Compartir la Prosperidad

La Política Fiscal como Garantía de Equidad.....	35
Desigualdad en la Distribución del Ingreso.....	36
Desigualdad y Prosperidad Compartida.....	37
Política Fiscal y Redistribución	38
Incidencia en los Subgrupos Poblacionales	39
Elasticidad de la Base Imponible e Incidencia Fiscal.....	40
Eficiencia Impositiva	40
Eficiencia y Distorsiones Fiscales	41
Elasticidad del Bien Gravado.....	42
Equidad Tributaria.....	43
Equidad e Incidencia Fiscal	43
Conclusiones	44
Conceptos Clave.....	46
Referencias.....	49
Publicaciones del Autor	50
Serie "Mejores Impuestos"	50
Serie "Administración Tributaria del Siglo XXI".....	51
Serie "Gestión de personas y del capital humano".....	52
Serie "Futuro del trabajo y trabajo del futuro".....	52
Tabla de Contenido	55
Información del Autor.....	57

Información del Autor

Rodrigo Luis GONZÁLEZ CAO se recibió de Contador Público y Licenciado en Administración en la Pontificia Universidad Católica Argentina y ha cursado la Maestría en Administración Pública en la Universidad de Buenos Aires.

En el ámbito de las administraciones tributarias ha ejercido roles de jefatura en áreas de investigación, fiscalización, control de gestión y operaciones en la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) de Argentina.

.UBAeconómicas



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas

CEAT



Centro de Estudios en Administración Tributaria

Investigación y capacitación aplicados a los ingresos públicos