

TITULO: Distribución de la Carga Tributaria

Sección A: Introducción

Sección B: Conclusiones sobre la Distribución de la Carga Tributaria.

(C E N D E S)

CURSO: Política Económica

PROFESOR: Federico Herschel

Caracas, mayo de 1965

Sólo para distribución interna

CAPITULO SEXTO

DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA

SECCION A

INTRODUCCION

El logro de una distribución más igualitaria del ingreso y de las fortunas constituye, sin duda, uno de los fines de la política fiscal en un estado moderno. Para llevar a cabo esta acción del Estado se requiere, dentro del ámbito de la política fiscal, un sistema tributario progresivo y gastos públicos que beneficien en mayor medida a los grupos de ingresos inferiores. 1/

Pero, es evidente que estos no son los únicos medios que dispone un gobierno para afectar la distribución de ingresos.

En la experiencia histórica de nuestro país, especialmente en los años posteriores a 1943, se ha tratado de llevar a cabo una política social a través de una intervención directa en el mecanismo de precios y salarios. En lo que respecta a la fijación de los salarios, si bien se alcanzaron ciertas ventajas iniciales, ellas se fueron perdiendo posteriormente; de ello puede extraerse, en cierto modo, la conclusión de que la experiencia argentina no fue favorable al uso de este medio para conseguir el fin buscado. También la fijación de precios máximos, aún cuando pudo haber tenido ciertas ventajas como instrumento transitorio, no ha tenido un éxito duradero.

Por otra parte, en la Argentina, la posibilidad de utilizar el instrumento presupuestario para lograr una mejor distribución del ingreso y de las fortunas no ha recibido, hasta ahora, la atención que podría merecer, a diferencia de otros países, en los cuales el proceso de modificar una estructura de ingresos muy desigual se ha llevado en buena parte a través de la política fiscal. 2/

La importancia que se ha dado a la política fiscal para lograr una redistribución de ingresos, no significa que este sea el único instrumento disponible para tal fin; es evidente que deben considerarse también reformas de carácter estructural que pueden modificar una distribución desigual del ingreso y de las fortunas (por ejemplo, una modificación en el régimen de te -

nencia de la tierra). Sin embargo, a corto plazo, es generalmente más viable utilizar la política fiscal.

Por las razones indicadas, es importante pues, analizar en que medida la política fiscal ha sido un instrumento eficiente para llevar a cabo esta política de redistribución en la Argentina. Para ello se ha creído conveniente, en primer lugar, efectuar un diagnóstico de la actual distribución de la carga tributaria por tramos de ingreso. Ello se complementa con una investigación similar con respecto a los gastos públicos.

El conocimiento de la distribución actual de la carga tributaria es una condición previa para la ejecución de una política fiscal progresiva. Esta afirmación es de por sí evidente, pues el efecto de una estructura tributaria sobre la distribución del ingreso no depende de las intenciones del legislador ni del nombre de un impuesto, sino de su incidencia final, es decir, recién cuando se sabe quién es la persona que en definitiva paga un impuesto podrá establecerse si el sistema es redistributivo o no. 3/

La importancia de un estudio de la distribución de la carga va más allá que el objetivo de servir de base para una política fiscal redistributiva, para el análisis de los efectos de la tributación es condición previa conocer la incidencia final de cada gravamen y su verdadera magnitud.

Antes de entrar en el análisis concreto de este trabajo, resulta de interés compararlo con investigaciones similares que se han realizado en otros países. En los Estados Unidos pueden citarse varios trabajos, como por ejemplo, el de Musgrave 4/ y en el Reino Unido, el de Shirras & Rostas. 5/ En realidad, nuestra investigación, ha seguido lineamientos generales semejantes a los estudios citados, sin embargo, debe tenerse presente la distinta realidad de la estructura económica, el comportamiento particular de los agentes de decisión y la estructura del mercado en nuestro país, a lo cual se debe agregar las peculiaridades de nuestro sistema tributario, y sobre to

do, la escasez de datos estadísticos y la magnitud del problema de la evasión. Todo ello complica considerablemente el análisis. 6/ Para dar un ejemplo respecto a este último punto, mencionaremos que en el estudio de Shirras & Rostas, frecuentemente se calcula el impuesto en base a las disposiciones legales (tasas, exenciones, etc.) en vigor. En el caso del presente estudio, tal procedimiento hubiera arrojado resultados muy lejanos a la realidad, si bien esta determinación de la carga teórica tiene interés desde otros puntos de vista, como por ejemplo, para determinar la evasión por tramos una vez calculada la carga real.

Una distinción fundamental, en lo que respecta a la elaboración concreta, entre los estudios mencionados y el nuestro, reside en el hecho de que los datos primarios sobre distribución del ingreso estaban disponibles en los Estados Unidos y Reino Unido y podían ser utilizados en el análisis tributario, mientras que en este estudio, al no poseerse estas informaciones, fue preciso encarar en primer lugar, el cálculo de la distribución del ingreso a que se ha hecho referencia precedentemente.

En lo que respecta a la encuesta de presupuestos familiares, fue necesaria su realización para poder asignar por tramos de ingresos los impuestos que en forma directa o indirecta recaen sobre el consumo. Es evidente que en esta encuesta el análisis tributario constituyó el motivo de la misma, lo que limitó lógicamente la extensión del análisis realizado.

A pesar de ello, es evidente que algunas de las estimaciones efectuadas como resultado de la encuesta tienen una considerable utilidad general; tal es el caso de las distintas elasticidades ingreso que se han calculado (véase el último cuadro de la sección D de este capítulo).

Desde el punto de vista de este estudio, la encuesta sirvió además, para otras finalidades de importancia: fue usada, por ejemplo, para estimar la

recaudación futura, sus reformas propuestas, en los impuestos sobre el consumo y su repercusión entre los grupos de ingreso, para determinar el ahorro potencial, como asimismo la distribución del ingreso resultante de la misma, con la elaborada en la parte específica de este estudio.

Cabe indicar finalmente que aun cuando conforme al propósito fundamental de este estudio se fijó preponderancia al análisis tributario, tanto en la sección dedicada a conclusiones como en la metodología de la carga tributaria se hacen breves referencias a la forma cómo se distribuyen entre los grupos de ingreso de los beneficios que el Estado realiza a través de su política del gasto público.

El capítulo que aquí se inicia está dividido en las siguientes partes:

- 1) Análisis de los resultados de la distribución de la carga tributaria y de los beneficios del gasto público (Sección B).
- 2) Comentario de la metodología utilizada para la determinación de la distribución del ingreso (Sección C).
- 3) Breve descripción de la encuesta de consumo que se realizó (Sección D) y, por último,
- 4) Metodología empleada para la distribución de la carga tributaria y el gasto público (Sección E).

NOTAS

- 1/ En las conclusiones de la Conferencia de Santiago de Chile sobre Política Fiscal (organizada por el Programa Conjunto de Tributación OLA/BID/CEPAL) se indicó al respecto lo siguiente: "Mientras la gran masa de la población soporta considerables cargas fiscales debido a los diversos tipos de impuestos indirectos, así como a los impuestos personales retenidos en la fuente, los beneficios derivados de la propiedad de capital -

ya sea en la forma de ingresos, de ganancias de capital o del poder adquisitivo que proporciona por sí misma la propiedad de la riqueza - escapa en gran parte a la tributación. Consideraciones de equidad y de índole práctica a la par exigen que cualquier reforma trascendentes del sistema tributaria, asegure que las clases pudientes, al igual que las clases trabajadoras, compartan en forma justa la carga común".

2/ "Desde el punto de vista del economista existe una preferencia a priori por el instrumento presupuestario. Este instrumento para la transferencia de ingresos, si es llevado a la práctica en forma correcta, implica un mínimo de interferencia en la asignación de los recursos realizada por el sistema de precios". (Richard A. Musgrave; "The Theory of Public Finance", pág. 18).

3/ Esta afirmación no significa que todos los supuestos, estimaciones, etc, utilizados para la determinación de la carga tributaria sean incontrovertibles, pero aun las discusiones que estos estudios pueden suscitar constituyen un punto de partida para la formulación adecuada de una política fiscal.

4/ Musgrave, Richard A.: "Cálculos de la distribución de la carga tributaria" en "Reforma tributaria para América Latina", Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, 1963.

5/ G. Findlay Shirras & L. Rostas: "The Burden of British Taxation", Cambridge University Press, 1943.

6/ Es interesante citar lo expresado por Joseph Pechman, en su comentario al trabajo de Musgrave, que expresa: "Ni siquiera en Estados Unidos don

de abundan relativamente las estadísticas económicas, resulta sencillo calcular la distribución de la carga tributaria. En países en que los datos disponibles son rudimentarios, los problemas prácticos de preparación de estos cálculos serán casi insalvables". Conferencia sobre Administración Tributaria, Buenos Aires, 1961, pág. 72/3.

SECCION B

CONCLUSIONES SOBRE LA DISTRIBUCION

DE LA

CARGA TRIBUTARIA

1. DISTRIBUCION DEL INGRESO Y DE LA CARGA TRIBUTARIA

Como se ha indicado anteriormente se considera que la distribución más igualitaria de los ingresos y de las fortunas constituye una de las finalidades de la política fiscal. Para poder evaluar concretamente, en la República Argentina, la acción desarrollada en este sentido a través de los gastos e ingresos del Gobierno, debemos contestar tres preguntas fundamentales:

a) Cuál es la distribución del ingreso - antes de pagar los impuestos-? En otras palabras, la regresividad de la distribución del ingreso actual es tal, como para requerir una acción del fisco para modificarla ?

b) Si se considera necesaria esta política fiscal redistributiva, en la actualidad se cumple con este objetivo ?

c) Si en la actualidad no se cumple con este objetivo, existen posibilidades de que la política fiscal en el futuro pueda modificar sustancialmente la distribución del ingreso actual ?

La respuesta a estas tres preguntas, constituye uno de los propósitos fundamentales de este capítulo.

a) Como se verá en forma detallada en la sección D de este capítulo, la distribución del ingreso en nuestro país es regresiva. En efecto, esta conclusión es evidente si se compara la situación en la Argentina con la de otros países, con igual o superior ingreso per-cápita. Aun cuando, debemos destacar que en América Latina existen países con una distribución más desigual del ingreso. Una acción del fisco para modificar esta estructura hubiera sido pues plenamente justificada.

b) A pesar de lo indicado anteriormente, la acción real del instrumen-

to del fisco para modificar

./.

regresividad

en el

to presupuestario no ha cumplido su misión de redistribuir ingresos. A esta conclusión se llega en los puntos siguientes de esta sección, en los cuales se analiza la distribución de la carga tributaria y de los beneficios provenientes del gasto público. Como se verá, la distribución de la carga tributaria es regresiva y los beneficios provenientes del gasto público no influyen de manera tal como para modificar en una forma sensible la distribución del ingreso.

Es importante destacar que nuestra conclusión sobre la distribución regresiva de la carga tributaria no se ve modificada, al no cambiar ciertas hipótesis de incidencia sobre las que no existen concordancia general entre los economistas (incidencia del impuesto a los réditos que afecta a las sociedades de capital y del aporte patronal a las Cajas de Previsión Social).

c) El corolario que surge de lo anterior es evidente: debe modificarse la estructura tributaria en la Argentina. De acuerdo con este propósito, en el capítulo VII se formulan las proposiciones pertinentes. De lograrse que tales proposiciones se conviertan en realidad, se habrá todo lo posible para modificar la estructura de ingresos de la República Argentina. ?

Para contestar a esta última pregunta, debemos hacer referencia a las causas que determinan esta desigualdad.

Uno de los factores fundamentales que determinan la distribución del ingreso, es la concentración de la propiedad.

La existencia de una considerable concentración de la propiedad influye también en la fijación de las remuneraciones que perciben los factores de la producción. 1/

Uno de los puntos más discutibles entre las causas de una dada distribución del ingreso, es el de los atributos personales, en especial si ello quiere significar la existencia de características o habilidades innatas a la

persona.

El problema de la habilidad individual, además de factores relacionados con la herencia, está en buena medida determinado por la preparación o educación adquirida. Enfocado así el problema, cabe hacer notar que es la oportunidad (y también el deseo) de participar en la educación, ya sea especializada o superior, lo que determina en buena medida las diferencias que pueden producirse en la distribución del ingreso.

La enunciación de algunas de las causas que pueden determinar una distribución desigual del ingreso, aunque no exhaustiva, nos permite ubicar con mayor perspectiva el papel redistributivo de la política fiscal. Por una parte surge de lo anterior la conclusión de que la política fiscal por sí sola no es suficiente y que se requerirán otras medidas para modificar la estructura de la distribución.

La enunciación de algunas de las causas que pueden determinar una distribución desigual del ingreso, aunque no exhaustiva, nos permite ubicar con mayor perspectiva el papel redistributivo de la política fiscal. Por una parte surge de lo anterior la conclusión de que la política fiscal por sí sola no es suficiente y que se requerirán otras medidas para modificar la estructura de la distribución.

Por otra parte, y este es un punto de importancia, debe pensarse, si no existen posibilidades de que la política fiscal coadyuve también a modificar las causas básicas que son responsables del grado de desigualdad existente en la distribución del ingreso. En efecto esta posibilidad existe y se ha tenido en cuenta en nuestras proposiciones para una reforma tributaria al recomendar un impuesto a la renta agropecuaria potencial, ya que "probablemente las explotaciones muy grandes serían vencidas en unidades económicas más pequeñas" (Capítulo VII, pág. 105).

Asimismo nuestra recomendación de suprimir el impuesto sustitutivo del gravamen a la transmisión gratuita de bienes, ha tenido por objetivo darle más vigor al impuesto a la transmisión gratuita para que éste pueda actuar en forma más eficiente como instrumento para modificar la distribución de la riqueza. Este último ejemplo es interesante, porque las restricciones que en la actualidad limitan la efectividad de este impuesto - interpretaciones judiciales - demuestran la complejidad del problema de la distribución del ingreso.

También la política del gasto público, puede coadyuvar a eliminar ciertas causas de la desigualdad del ingreso. En este sentido debe insistirse en la necesidad de crear mayor igualdad de oportunidad a través del sistema educacional.

Hasta el presente hemos tratado de presentar en forma esquemática los principales interrogantes que deben ser contestados en este capítulo y de ubicar en una perspectiva realista en que medida la acción fiscal del estado puede contribuir por sí sola a la finalidad de una distribución más igualitaria del ingreso. Es nuestro propósito en los puntos siguientes, demostrar cuantitativamente varias de nuestras afirmaciones anteriores. En este sentido se discutirá y analizará en primer lugar (punto 2), si el sistema impositivo en su conjunto es progresivo o no, y se efectuarán comparaciones con otros países. En el mismo se indicará también cuáles son los grupos de ingreso que en mayor medida contribuyen en la recaudación de la tributación en su conjunto. En segundo lugar (punto 3) se analizará la distribución de la carga tributaria por impuestos, elemento fundamental para la formulación de una reforma ya que sólo conociendo la incidencia de cada impuesto por grupos de ingreso es posible proponer modificaciones impositivas con vistas a hacerlos más progresivos. Se dividirá el análisis de impuestos directos o indirectos y dentro de estos últimos en impuestos sobre consumos específicos y sobre sectores de producción.

En tercer lugar (punto 4) se estudiará el efecto que tiene sobre la distribución de la carga tributaria el suponer hipótesis alternativas de incidencia en ciertos impuestos. Se concluirá en este punto, que la progresividad del sistema impositivo no se ve afectada por cambios en los supuestos de incidencia.

Finalmente (punto 5) se analizará la forma en que se distribuyen los beneficios provenientes del gasto público entre los distintos grupos de ingresos.

En este punto se hará referencia también a la incidencia de la financiación inflacionaria entre los mismos grupos.

2. DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA EN LA ARGENTINA Y COMPARACIONES INTERNACIONALES

Para tener una visión global sobre la distribución de la carga tributaria debe observarse el cuadro 17., que es fundamental, ya que sintetiza to dos los cálculos parciales que se han efectuado y que se encuentran en los cuadros precedentes.

En el cuadro mencionado se ha relacionado el monto de los impuestos con el ingreso que afluye a cada grupo, determinándose así la tasa efectiva de tributación.

Observando este cuadro se llega a la conclusión que el sistema tributario no es prácticamente progresivo. Debe insistirse en la importancia de esta conclusión, ya que de no mediar otras consideraciones (influencia sobre incentivos para ahorrar o invertir, por ejemplo) es evidente que tenemos aquí el primer punto de partida para la reforma del sistema: darle carácter progresivo al sistema tributario.

En efecto, en dicho cuadro la ausencia de progresividad, es claramente

visible; sólo en el primer grupo de ingresos menores (5% de la población total) la tasa efectiva (17,07%) es menor que el promedio general (19,44%) y con respecto a los grupos de ingreso más altos sólo el último tramo de ingreso (3% de la población total) paga una tasa efectiva mayor que el promedio (21,61%). Para los demás grupos de ingreso el sistema tributario es claramente regresivo, ya que la tasa efectiva que abonan los cuatro grupos de ingresos bajos, con exclusión del primero, es mayor que la que corresponde a los grupos de ingreso mayores, con exclusión del último tramo. Asimismo, las diferencias que se observan en el primer y último tramo, son sumamente moderadas y no constituyen en verdad un elemento suficiente para modificar el carácter progresivo del sistema.

Debe hacerse notar que en el análisis comentado se ha hecho abstracción de la distribución interna de cada tramo entre asalariados y no-asalariados, y población urbana y rural, por ejemplo. Con respecto a la proporción de asalariados puede señalarse que el tramo inferior es menor la citada proporción pues figuran en la misma un considerable número de empresarios o personas que trabajan en forma independiente, haciéndose sentir sobre todo el peso de aquellos que en el año han tenido quebranto. Resulta de esta observación que el peso de la tributación es sensiblemente mayor en aquellos tramos donde predominan los asalariados correspondientes a las escalas inferiores a partir del segundo tramo.

Esta conclusión es evidente, si tenemos en cuenta el gran peso de los aportes y contribuciones de previsión social que conforme a la hipótesis sobre incidencia aceptada pueden considerarse como una disminución del salario real.

Las conclusiones anteriores se ven confirmadas si hacemos uso del concepto de incidencia diferencial, en donde se compara la incidencia del sistema tributario con la de un impuesto proporcional al ingreso; 2/ en otras pala

bras mide la diferencia porcentual que soporta cada grupo con respecto a un peso proporcional al ingreso. En el cuadro 18 se observa en forma clara que los grupos de ingresos altos de 135.000 a 375.000 pesos se benefician (importes con signos positivo) mientras que los grupos de ingresos bajos (25.000 a 135.000) se perjudican (signo negativo). Se ratifica así que la mayoría de los sectores inferiores sufre una carga mayor que la de los grupos superiores, (excluyendo el último tramo).

Finalmente, esta conclusión en cuanto a la no progresividad del sistema impositivo, puede nuevamente ser confirmada si enfocamos el problema desde un nuevo ángulo. En el cuadro siguiente al comparar la proporción del ingreso global que afluye a cada grupo de ingreso con la participación que los mismos tienen en la recaudación total del sistema tributario, se observa que existe una gran correspondencia entre ambos rubros, lo que indica que el sistema no es progresivo sino cercano a la proporcionalidad.

Cuadro A

Ingreso global y total de impuestos por tramos de ingreso
(Distribución porcentual)

Tramos de ingreso familiar	Ingreso global	Total de Impuestos
hasta 25.000	0,80	0,73
25.001 a 35.000	2,40	2,63
35.001 a 50.000	9,10	10,07
50.001 a 75.000	9,60	10,39
75.001 a 100.000	9,70	10,50
100.001 a 135.000	10,80	10,83
135.001 a 175.000	12,70	11,05
175.001 a 375.000	13,50	12,11
375.001 y más	16,80	18,84
<u>TOTAL</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>

./.

Fuente: Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL.

La falta de progresividad del sistema tributario argentino parece más clara si se comparan las tasas efectivas en la Argentina con las de otros países. Para ello se han indicado en el cuadro siguiente las tasas efectivas de los grupos de mayor y menor ingreso en el Reino Unido, los EE.UU y la Argentina. 3/

Cuadro B

Tasas efectivas de la tributación total con respecto al ingreso de los tramos de menor y mayor ingreso en países seleccionados.

(en porcientos)

País	Tramo de menor ingreso	Tramos de mayor ingreso
Argentina	17,1	21,6
EE.UU.	19,6	36,3
Reino Unido	20,4	52,6

Fuente: Argentina, Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL, EE.UU. E.R. Schlesinger, "The Statistical Allocation of Taxes and Expenditures in 1938/39 and 1946/47, en Fiscal Policies and the American Economy (editado por K. E. Poole, Nueva York 1951) Reino Unido, Tibor Barna, Redistribución of Incomes Through Public Finance, citado por U.K. Hicks en Hacienda Pública Madrid 1950.

Esta comparación confirma claramente nuestra conclusión anterior que el sistema impositivo argentino no es progresivo, pues se observa claramente la reducida diferencia que separan las tasas efectivas de los grupos extremos en la Argentina en comparación con la de los otros países mencionados.

3. ANÁLISIS DE LA PROGRESIVIDAD DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Hasta aquí se ha hecho referencia a la distribución global de la carga tributaria por tramos de ingreso. Es interesante, sin embargo, profundizar este análisis para conocer la incidencia por categorías de impuestos (y de los gravámenes principales dentro de cada clase) por tramos de ingreso. Esta investigación detallada es de gran utilidad si se desea modificar la estructura tributaria actual, pues nos indica cuáles son los que en mayor medida afectan los grupos de ingresos inferiores.

En forma muy sintética puede llegarse a las siguientes conclusiones:

a) Los aportes a las cajas de previsión social constituyen el elemento regresivo fundamental del sistema. Es tan importante la influencia de estos gravámenes que la distribución de la carga se haría aproximadamente proporcional, de excluirse los mismos. 4/

b) Entre los grupos importantes de impuestos, sólo los impuestos directos demuestran una clara tendencia progresiva.

c) Los impuestos indirectos que hemos llamado sectoriales y que característicamente gravan insumos, al difundirse finalmente entre los consumos finales, tienen un carácter claramente regresivo.

d) La tasa efectiva de los impuestos específicos crece hasta el 5º tramo (ingresos entre 75.001 y 100.000), pero desciende luego; de este modo la carga de estos impuestos para el tramo mayor es solo levemente superior al de ingresos más bajos (1,08 y 0,93 respectivamente).

e) Los impuestos indirectos que gravan bienes de inversión, conforme a la hipótesis sobre incidencia que hemos adoptado, son regresivos.

f) Los impuestos indirectos que recaen sobre consumos importados son progresivos, aún cuando debe tenerse presente que su significación dentro de la tributación total es reducida (tal como se indica en la primera columna del

cuadro 16 representan m\$. 1.535,9 millones sobre un total de 113.607,5 millones de pesos).

Tratemos de ampliar a continuación los conceptos expuestos.

a) los aportes jubilatorios que representan el 21,3% del total de la recaudación tributaria, gravitan fuertemente como elemento regresivo en la asignación por tramos, ya que, desde el 2° hasta el 5° tramo, inclusive (m\$ 25.001 a 75.000) constituyen la mayor carga soportada por las personas incluidas en dichos tramos, en los que se encuentra la mayor proporción de asalariados.

b) El grupo de los impuestos directos constituye el más importante en la clasificación que hemos efectuado (véase cuadro C). 5/

Cuadro C

Composición de la recaudación tributaria por grupos de impuestos

<u>Total de impuestos</u>	<u>100,00</u>
1) Impuestos sectoriales sobre consumos de origen nacional.	22,7
2) Impuestos sectoriales sobre consumos importados	1,3
3) Impuestos indirectos sobre consumos específicos	8,3
4) Impuestos directos	38,4
5) Impuestos sectoriales sobre bienes de inversión de origen nacional.	5,2
6) Impuestos sectoriales sobre bienes de inversión de origen extranjero.	2,8
7) Contribuciones de previsión social.	21,3

Como ya se indicó, este grupo de impuestos es en general progresivo, aún cuando efectuando una apreciación más detenida resulta que existe una leve regresividad en los primeros tres tramos; del 4° tramo en adelante una débil progresión, y recién en el último tramo se acentúa la progresividad.

En los cuadros 1 a 4 (no incluidos) se detallan las cifras de recaudación y su distribución por tramos de ingreso, como asimismo las tasas efectivas por grupo de ingreso y la incidencia diferencial de cada uno de los impuestos que componen el total. Debe observarse que el impuesto a los réditos es el elemento progresivo de mayor gravitación. La progresividad del impuesto a los réditos personales es mucho más acentuada que la del mismo impuesto que recae sobre sociedades de capital.

La fuerte concentración que se observa en la recaudación de este impuesto tiene especial importancia para el control de la recaudación a corto plazo (Véase cuadro D).

Cuadro D

Distribución de la población y de la carga tributaria del impuesto a los réditos personal por grupos de ingreso - año 1959.

(en porcentos)

Tramos de ingreso familiar	Poblacion	Total de impuestos
Hasta 25.000	4,90	0,01
25.001 a 35.000	8,80	0,01
35.001 a 50.000	23,40	0,03
50.001 a 75.000	16,60	0,15
75.001 a 100.000	12,10	0,19
100.001 a 135.000	10,00	0,67
135.001 a 175.000	8,90	2,73
175.001 a 250.000	7,50	8,06
250.001 a 375.000	4,70	19,05
375.001 y más	3,10	69,10
<u>Totales</u>	<u>100,00</u>	<u>100,00</u>

La mayor concentración del impuesto a los réditos personal, frente al que recae sobre las sociedades de capital, se produce, a pesar de una considerable concentración en la posesión de acciones 6/ y debe atribuirse fundamentalmente a la mayor evasión que existe en el impuesto a los réditos personal en comparación con el que recae sobre las sociedades de capital, donde es mayor el cumplimiento. La evasión en el impuesto a los réditos se hace sentir menos fuertemente en los tramos de ingreso alto; en otras palabras, en el impuesto a los réditos personal a la progresión real es muy superior a la que podría surgir de una aplicación rigurosa de las disposiciones legales.

En lo que concierne a los demás impuestos directos puede indicarse lo siguiente:

1) Los impuestos que recaen sobre la exportación son levemente regresivos.

2) La contribución inmobiliaria y similares (nacional, provincial y municipal) gravan más fuertemente a los grupos de ingreso medio que a los de ingreso superior.

3) Los impuestos a la transmisión gratuita de bienes inciden en forma progresiva hasta el nivel de 250.000 pesos, pero luego desciende la tasa efectiva.

c) En el cuadro D (bis) se indica la composición de los gravámenes indirectos sectoriales y en el mismo puede apreciarse cómo el monto recaudado por esta clase de gravámenes se distribuye sectorialmente entre los contribuyentes de jure. Puede señalarse, en especial, la significación de los tributos que recaen sobre el sector "combustibles, lubricantes y otros derivados del petróleo" (impuesto a los combustibles y lubricantes, sobreprecio a los combustibles y adicional vialidad nacional). Son de importancia también los impuestos que recaen sobre los sectores "metales y sus manufacturas" y "trans

porte, comercio y comunicaciones".

Por la forma en que se usan los productos gravados, la mayor parte de los gravámenes inciden en última instancia, sobre la demanda final de bienes de consumo. La determinación de la incidencia se logró mediante el uso de la matriz de insumo - producto. 7/ Se observa que el sector "alimentos, bebidas y otros productos" sufre una parte sustancial de la repercusión de los gravámenes indicados (5.156,2 millones de pesos), siguiéndole luego los sectores "productos químicos" y "confecciones" en orden de importancia (Véase cuadro 9) (no incluido).

Como los productos que componen estos sectores son consumidos en mayor proporción por los sectores de ingreso inferior, el conjunto de los impuestos "sectoriales" tiene carácter regresivo. (Cuadros 10-12) (no incluidos)

d) En lo que respecta a los impuestos indirectos específicos (cuadros 6-9) (no incluidos) se destaca la importancia del "impuesto sobre tabacos"; la tasa efectiva de este gravamen crece hasta el 5º tramo inclusive, pero luego desciende.

También en los impuestos a las cervezas y en los gravámenes sobre la entrada a los cines, la incidencia es aproximadamente similar; en el caso del impuesto a los vinos y sidras, la incidencia es claramente regresiva. En el caso del impuesto a la compra y transferencia de automotores, en cambio, se observa una tendencia progresiva.

4. HIPOTESIS ALTERNATIVA SOBRE DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA

En la distribución de la carga tributaria hemos tenido en cuenta las hipótesis que nos parecían más razonables en cada caso; sin embargo, en aquellos impuestos en los cuales los supuestos de incidencia son más discutidos, se ha creído conveniente estimar la carga tributaria resultante de la aplicación de

dichos criterios.

Concretamente, este análisis se ha referido a la incidencia del impuesto a los réditos que grava a las sociedades de capital y del aporte patronal a las Cajas de Jubilaciones. En ambos casos la alternativa consistió en supe-
ner su traslación al consumidor de modo similar a un impuesto indirecto, en
lugar de basarnos en su incidencia sobre accionistas o asalariados respectiva
mente. 8/

Combinando estas alternativas, resultan las cuatro posibilidades que se
indican en el cuadro siguiente:

ALTERNATIVAS SOBRE TRASLACION EMPLEADA EN LA
DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA GLOBAL

		IMPUESTO A LOS REDITOS	
Alternativas		<u>Trasladable</u> (recae sobre el consumo)	<u>No trasladable</u> (recae sobre los accionistas)
APORTE	<u>Trasladable</u> (recae sobre el consumo)	Caso 3 (Cuadro H)	Caso 1 (Cuadro F)
PATRONAL JUBILATORIO	<u>No Traslaladable</u> (recae sobre el ingreso de asala- riados)	Caso 2 (Cuadro G)	Caso básico (se trata de la al- ternativa analizada en todo el desarro- llo del cap. VI.)

En el cuadro siguiente se presentarán en forma sumaria, los porcentajes
de incidencia total respecto al ingreso correspondiente a los supuestos con-
signados, para dos tramos característicos de ingresos bajos y dos de la esca-
la superior.

CUADRO E

DISTRIBUCION DE LA CARGA TRIBUTARIA CORRESPONDIENTE A TRAMOS DE INGRESO SELECCIONADOS SEGUN DIFERENTES ALTERNATIVAS DE TRASLACION, AÑO 1959

(por ciento de los impuestos respecto al ingreso de cada tramo)

ALTERNATIVAS <u>1/</u>	Tramos de ingreso familiar (pesos de 1959)			
	hasta 25.000	35.001 a 50.000	175.001 a 250.000	375.001 y más
Caso Básico (cuadro N° 17)	17,07	21,69	17,06	21,61
Caso 1 (cuadro F)	18,39	20,55	17,67	22,21
Caso 2 (cuadro G)	18,50	22,87	16,92	20,12
Caso 3 (cuadro H)	19,83	21,74	17,54	20,72

Fuente: Programa Conjunto de Tributación OEA/BID/CEPAL.

1/ Para las alternativas, véase el cuadro anterior.

La incidencia sobre los grupos de altos ingresos es mayor en el caso 1, en el cual se supone que el aporte patronal se traslada al consumidor y el impuesto a los réditos de las sociedades de capital es soportado por los accionistas.

A su vez, los grupos comprendidos en los tramos inferiores son más gravados en los casos 2 y 3, que se caracterizan por la traslación del impuesto a los réditos (sobre sociedades de capital).

A pesar de las diferencias enunciadas, la conclusión más importante que surge de este análisis es que el carácter no progresivo del sistema tributario de la Argentina se ve confirmado, cualquiera sea la alternativa de incidencia escogida. Esta evidencia constituye un elemento fundamental dentro de los resultados de este estudio.

5. DISTRIBUCION DE LOS BENEFICIOS PROVENIENTES DEL GASTO PUBLICO.
INCIDENCIA DEL DEFICIT FISCAL.

Como puede observarse en el cuadro M, existe una acción redistributiva del fisco a través del gasto público; 9/ sin embargo, para evaluar debidamente esta acción, deben efectuarse comparaciones con otros países. Mientras en el tramo de ingresos más bajos la proporción de los gastos públicos respecto al ingreso es del 57,16% en la Argentina, en los Estados Unidos la cifra pertinente es del 80,5% (año 1964).

Frente a la desigual distribución del ingreso y las necesidades evidentes en muchas áreas del campo social, sería deseable, como medida a largo plazo, una modificación sustancial en la estructura del gasto público, tendiente a influir más activamente sobre la distribución del ingreso.

Sin embargo, a corto y aún a mediano plazo, el cumplimiento de esta meta está limitado por las siguientes circunstancias:

1) Como se ha visto 10/ existe un déficit considerable que debe ser reducido. Es evidente que el déficit influye desfavorablemente sobre la economía en su conjunto al agravar la espiral inflacionaria pero, además, debe tenerse en cuenta que la financiación deficitaria representa - en cierto modo - un impuesto cuyo efecto sobre la distribución del ingreso puede suponerse, en general, regresiva.

De cualquier forma - e independientemente de su incidencia sobre grupos de ingreso - es evidente que la magnitud del déficit representa un obstáculo serio para poder aumentar el monto de los gastos.

2) No se prevé un aumento de los ingresos tributarios debido a la inflexibilidad del sistema 11/ y tampoco se pronostica un aumento cuantioso como resultado de las reformas que se recomiendan. 12/

3) Existe un gran campo de acción que debe ser cumplido por el Estado:

desempeñar un papel más activo en la capitalización del país. Este hecho limita la posibilidad de que haya un cambio muy profundo en la estructura actual de los gastos del estado para dar mayor peso a los de carácter social, y también reduce el campo de acción posible para aplicar los mayores ingresos a gastos de carácter social.

De lo señalado, resulta que, a corto plazo, no podrá realizarse una acción muy fuerte en favor de los grupos de ingresos inferiores a través del gasto público. Ello no significa que nada puede hacerse, ya que es necesario reducir los gastos improductivos que no representan una contribución ni al desarrollo económico, ni a la mejor distribución del ingreso, pero esta posibilidad de una acción redistributiva no es muy amplia. De lo anterior surge también que, al no poder efectuar una transformación profunda en el campo de los gastos, es necesario acelerar las reformas en el orden tributario para darle en esta forma un carácter más progresivo al sistema fiscal de la Argentina.

Con respecto al problema de la inflación a que hemos hecho referencia, debe tenerse en cuenta que la financiación a través del déficit permite al Estado utilizar mayores recursos reales de la comunidad y, por lo tanto, puede asimilarse a un impuesto y analizarse su distribución entre los distintos grupos sociales. 13/

Aún cuando, en general, en los estudios de la distribución de la carga tributaria efectuados en otros países no se ha considerado la inflación como un impuesto, parecería necesario hacerlo en el caso de la Argentina. En muchos países en los que se han realizado investigaciones de este tipo, el grado de inflación es mínimo y el problema carece, pues, de la importancia que tiene en el caso presente.

La lógica de incluir el financiamiento inflacionario parece evidente desde el momento que, de no proceder así, se reduciría o anularía la carga

tributaria por el solo medio de reemplazar el recurso tributario propiamente dicho por el inflacionario. Así planteado el problema, deben examinarse las siguientes cuestiones :

- a) Cómo medir el efecto de la inflación sobre la distribución de los ingresos en general,
- b) Qué parte de este efecto es atribuible al Estado y, por lo tanto, tiene carácter equivalente a un impuesto;
- c) Cómo asignar ese efecto inflacionario a los distintos grupos sociales.

En lo concerniente al primer problema, son contados los estudios en que se ha tratado de analizar y cuantificar el efecto de la inflación en general. Se destacan dos repercusiones fundamentales que modifican la distribución relativa de los grupos socio-económicos; en primer lugar se produce un efecto ingreso que está dado por la modificación de los precios relativos, y en segundo término, se genera un efecto sobre patrimonio. En cuanto al efecto ingreso, estaría representado por el perjuicio que puede sufrir un grupo social determinado, en caso de quedar sus ingresos atrasados en comparación con el nivel general de precios. El otro efecto está dado por la pérdida del poder adquisitivo que se produce en el patrimonio neto de las personas y que depende de la parte representada por activos líquidos y la evolución del precio de los bienes reales con respecto al nivel general de precios.

Desde el punto de vista teórico, y en relación con la medición de los efectos anteriormente indicados, quedaría por resolverse qué parte del efecto inflacionario total es atribuible al Estado. El procedimiento más simple, pero discutible, consistiría en asignarle una parte de la repercusión, proporcional al porcentaje que corresponde al Estado en la creación de medios de pago.

En todo este análisis no debe olvidarse el hecho de que así como el Es-

tado puede beneficiarse con el proceso inflacionario, a su vez sufre también sus consecuencias. De este modo, en última instancia habría que comparar el beneficio representado por los ingresos que le afluyen, por el déficit con el perjuicio causado por el alza de precios de los bienes y servicios que compra.

Hemos expuesto aquí los conceptos generales vinculados al problema de la incidencia de la inflación. Desgraciadamente la falta de datos suficientes (sobre todo la ausencia de datos debidamente discriminados sobre distribución del patrimonio y de su composición entre grupos sociales), ha imposibilitado estimar la carga de la inflación; sin embargo, la importancia de este problema nos ha inducido a extendernos en este comentario, tal vez en la esperanza de que puede constituir un punto de partida para investigaciones posteriores.

NOTAS

- 1/ Se ha destacado así el hecho de que el mayor poder de los empresarios le permite obtener una ventaja en la fijación de los salarios (Property and Power in the Theory of Distribution - Synopsis, Festgabe für Alfred Weber (Erich Preiser) - "International Economic Papers" - N° 40 pág. 206).
- 2/ Musgrave B.A. "Theory of Public Finance", Nueva York 1959
- 3/ Las cifras de los tres países son comparables, aun cuando en Inglaterra el cálculo se basó en una distribución de personas y no de familias. Tanto en el caso de Inglaterra como en el de la Argentina, el límite inferior del tramo de ingresos más altos, es quince veces mayor al límite superior del tramo de ingreso más bajo. En los Estados Unidos, dicha proporción es sólo ocho veces mayor.

- 4/ La tasa efectiva resulta ser del 14% para los tramos inferiores a m\$. 75.000 y de 13.001 a m\$. 175.000; de 20% para el tramo con ingreso superior a m\$. 375.001 y de 15% para los demás.
- 5/ Debe tenerse presente sin embargo, que conforme a la metodología empleada, los impuestos indirectos fueron subdivididos. De sumarse todos los gravámenes de esta categoría (sectoriales, específicos y los que recaen sobre bienes de inversión) superarían los directos.
- 6/ Véase al respecto la sección C-punto 2-2, V de este capítulo.
- 7/ En el presente capítulo se hace referencia a la matriz de insumo-producto denominándola indistintamente matriz o tabla de insumo-producto, de relaciones intersectoriales o de relaciones inter-industriales.
- 8/ Véase sección E, punto 3, de este capítulo
- 9/ La metodología adoptada sobre la distribución de los beneficios provenientes de los gastos se comenta en la sección 5 de este capítulo.
- 10/ Véase capítulo III.
- 11/ Véase capítulo IV.
- 12/ Véase capítulo VII.
- 13/ Este enfoque no es válido en períodos de depresión por falta de demanda efectiva, porque en estos casos el déficit causará un beneficio a la comunidad y no es una carga.