

# Justicia Tributaria en América Latina en Tiempos de Retroceso

Martín Mangas

Universidad de General Sarmiento (UNGS), Buenos Aires – Argentina

## Resumen

En las naciones modernas, la estructura tributaria es la expresión fiscal de las relaciones de hegemonía en una sociedad. En ese sentido, la orientación de la cuestión fiscal guarda relación con el proyecto político y económico de las fuerzas políticas que conducen el Estado. El sistema tributario, en América Latina, está sustentado en impuestos indirectos y regresivos. Esa característica determina el perfil de la imposición y evita reducir la brecha de desigualdad. Por el contrario, los impuestos directos y progresivos (a la renta y a la propiedad) tienen escasa relevancia. La mejora redistributiva se logra por el gasto público social. Darle al sistema tributario un carácter redistributivo es la principal orientación de política que debe encararse para incentivar la acumulación productiva, favorecer la creación de empleos formales y, por sobre todas las cosas, morigerar las desigualdades sociales que determina el mercado.

Palabras-claves: **Política fiscal. Sistema tributario. Distribución del ingreso. América Latina.**

## *Tax justice in Latin America in times of setback*

## Abstract

In modern nations, the tax structure is the fiscal expression of hegemony relations in a society. In that sense, the orientation of the fiscal issue is related to the political and economic project of the political forces that lead the State. The tax system, in Latin America, is based on indirect and regressive taxes. This characteristic determines the taxation profile and avoids reducing the inequality gap. On the contrary, direct and progressive taxes (on income and property) have little relevance. The redistributive improvement is achieved by social public spending. Giving the tax system a redistributive character is the main policy orientation that must be addressed to encourage productive accumulation, favor the creation of formal jobs and, above all, to alleviate the social inequalities determined by the market.

Keywords: **Fiscal policy. Tax system. Income distribution. Latin America.**

## Introducción

Habitualmente, se tiende a pensar que los impuestos son un hecho técnico, económico y/o contable, pero esta percepción es, al menos, incompleta. Ninguna comunidad puede sostenerse si no destina recursos para ello: todo pacto social y político que está en la base constitutiva de una Nación, tiene como contrapartida una dimensión fiscal. Los impuestos son la principal fuente de financiamiento que tienen los estados modernos. Pero como materialización del pacto subyacente, juegan un rol relevante en el funcionamiento y la calidad de las democracias.

Al respecto, es necesario reforzar la dimensión de ciudadanía que conlleva el hecho de pagar impuestos. Los conceptos de ciudadano y contribuyente son indisolubles, las dos caras de una misma moneda. Los impuestos son los que nos permiten organizarnos como sociedad, constituirnos y sostenernos como Nación y ejercer y avanzar en derechos ciudadanos. Por ende, los impuestos no son neutros. Afectan intereses, inciden sobre la vida material de las personas, merman los ingresos, disminuyen el patrimonio, limitan el consumo.

Usualmente, para medir la importancia de los impuestos en una economía, se utiliza como variable sintética el ratio entre los ingresos tributarios anuales y el Producto Bruto Interno (PBI). Es común denominar a ese indicador como “presión fiscal”, lo que puede llevar a confusiones. Es necesario, entonces, distinguir esta noción macro del concepto microeconómico de presión fiscal, que refiere a la proporción de sus ingresos que los distintos agentes económicos destinan al pago de impuestos (cuyo cálculo teórico surge del análisis de la legislación tributaria y cuya medición empírica se realiza a partir de los datos de recaudación efectiva).

Además de tener una función fiscal (financiamiento de los gastos generales del Estado), los tributos persiguen objetivos extra-fiscales, como la regulación económica, la distribución del ingreso, el proteccionismo y el fomento al desarrollo económico.

## La Equidad Tributaria

La equidad no se limita solo al ámbito tributario, sino que se proyecta también sobre otros campos de la intervención pública, como la provisión de servicios públicos o la regulación económica.

El principio de equidad tributaria hunde sus raíces en dos criterios básicos:

- a) el criterio del beneficio (conectado con las corrientes utilitaristas), que alude a la necesidad de establecer los tributos en función de los beneficios que los individuos obtienen de los poderes públicos;
- b) el criterio de capacidad de pago, que pone el acento en la capacidad económica de las personas para repartir las cargas impositivas y permite aplicar criterios de progresividad.

A los fines de este estudio, importa comentar las variadas clasificaciones de las que son objetos los impuestos (JARACH, 1983), entre las que se destacan:

- a) La diferencia entre impuestos directos e indirectos se considera en base a la incidencia real del impuesto y quién es el sujeto que realmente lo paga. El impuesto directo es pagado por el sujeto pasivo que determina la ley, y éste no logra trasladarlo

a otro (un ejemplo de ello es el Impuesto a las Renta o al Patrimonio/Riqueza). En el caso de los impuestos indirectos, la ley define a un sujeto que debe pagarlo, pero el responsable logra trasladarlo a otra persona (Impuesto al Valor Agregado o sobre bienes y servicios).

b) Otra forma de explicarlo es la que define a los impuestos directos a partir de que gravan manifestaciones directas de la capacidad contributiva, o sea la renta y el patrimonio. En cambio, los impuestos indirectos gravan manifestaciones indirectas, tales como el consumo, las transferencias de bienes o el volumen de los negocios.

La clasificación de los impuestos en directos e indirectos es importante por distintas razones:

a) se atribuye a los directos una incidencia progresiva sobre la distribución del ingreso y a los indirectos una incidencia regresiva. Los primeros afectan a los contribuyentes con más altos ingresos y los segundos a todos los contribuyentes, sin diferenciar su nivel de ingresos;

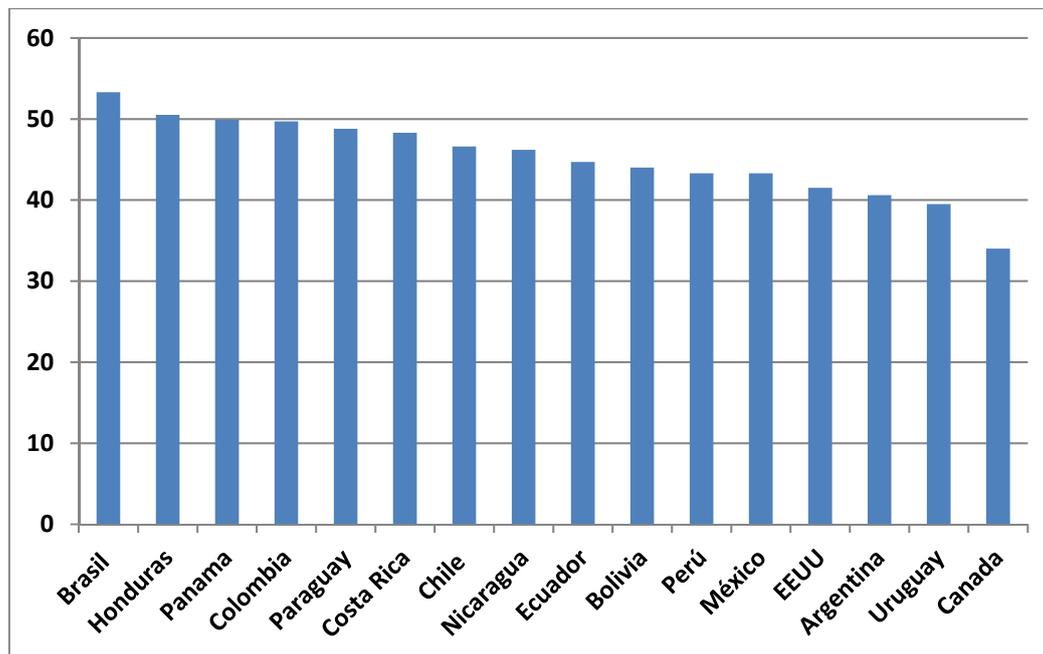
b) permite determinar el carácter progresivo o regresivo del sistema tributario de un Estado, a través del cómputo de la incidencia global sobre los diversos sectores de ingresos;

c) en los países con regímenes político-institucionales federales influyen a la hora de asignar potestades tributarias entre la Nación y las jurisdicciones subnacionales.

En América Latina la alta concentración del ingreso y de la riqueza en pocas familias aparece como una marca distintiva. En el marco de sociedades signadas por la desigualdad y la asimetría de poder, las instituciones fiscales y los impuestos en particular, expresan la correlación de fuerzas entre los distintos actores económicos y sociales.

Medido por el índice de Gini (considera el nivel de desigualdad existente en cada país en un rango que va también de 0 a 1 y supone una igualdad absoluta como valor 0 -toda la población tiene el mismo ingreso- y una desigualdad absoluta en el valor 1 -todo el ingreso está en manos de una sola persona-), algunos países de América presentan los siguientes resultados:

Gráfico 1 – Índice de Gini. Países seleccionados

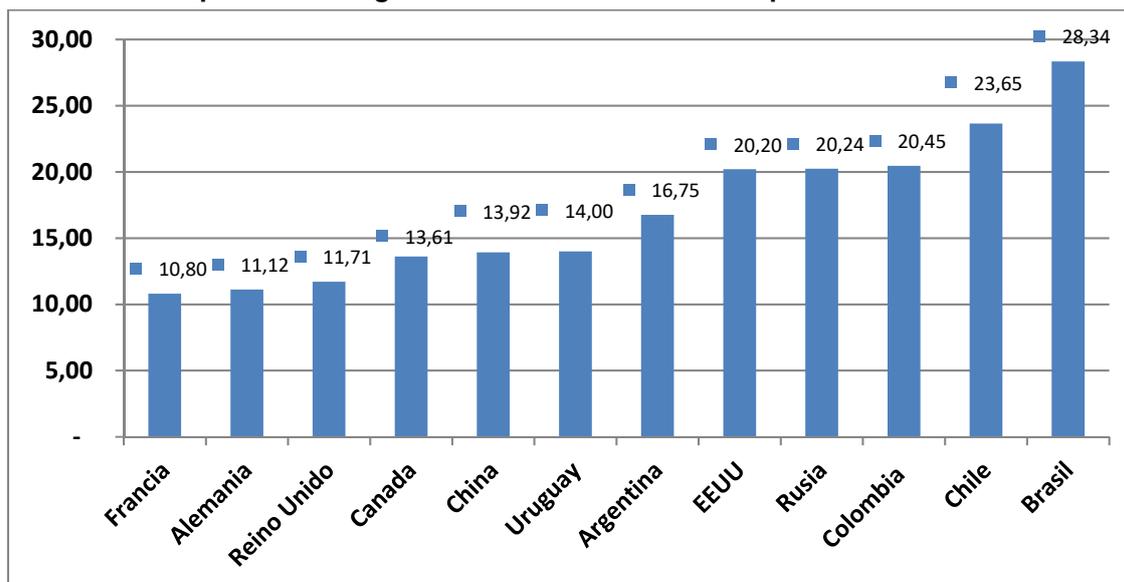


Fuente: elaboración propia en base a datos de PNUD del 2017 para Brasil, Honduras, Panamá, Colombia, Paraguay, Costa Rica, Chile, Ecuador, Bolivia, Perú, Argentina y Uruguay; de 2016 para México y Estados Unidos; de 2014 para Nicaragua y de 2013 para Canadá.

Los peores guarismos (con valores en torno al 50%) los presenta Brasil, Honduras, Panamá, Colombia y Costa Rica. Solo Argentina y Uruguay tienen valores similares a Estados Unidos y México, países integrantes del selecto club de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Una muestra más evidente de la desigualdad lo representa la concentración del ingreso del 1% más rico de la población.

Gráfico 2 – Participación en el ingreso total del 1% más rico de la población. Países seleccionados



Fuente: elaboración propia según datos de World Inequality Database. Los datos son Argentina (2004); Colombia y Canadá (2010); Uruguay (2012); EEUU (2014); Brasil, Chile, China y Rusia (2015); Alemania y Reino Unido (2016).

A todas luces, en los países de nuestra región, nos encontramos con niveles de concentración extremos, que duplican o llegan casi a triplicar los valores de las naciones europeas. Profundos estudios demuestran que la riqueza se ha concentrado hasta límites insospechados en el siglo XX y que ha generado una distribución del ingreso mundial similar a la que existía en el siglo XIX (PIKETTY, 2014). Estos hechos, por cierto, muestran todo lo que tiene (y debe) hacerse con el sistema tributario para corregir semejante inequidad.

## La tributación en América Latina en las últimas décadas

En este trabajo, en particular, interesa especialmente considerar lo que ha sucedido en América Latina, y cómo la recaudación de impuestos cumple la función de afectar la distribución del ingreso, a través de la denominada redistribución o distribución secundaria. Cabe aclarar que la distribución primaria sucede como efecto del funcionamiento de las fuerzas de mercado, cuyo accionar no es independiente de la acción estatal, que fija pautas generales y específicas que inciden en la constitución de un determinado modo de producción.

Las estructuras tributarias de América Latina exhiben varias características en común que contrastan fuertemente con lo observado en los países desarrollados. La política fiscal «neoliberal» guió un diseño tributario basado en la equidad horizontal y la captación de ingresos tributarios. Las recomendaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional promovieron varias medidas, como una fuerte reducción en los aranceles al comercio internacional; la introducción o ampliación de la base del Impuesto al Valor Agregado (IVA); la reducción en los niveles y la cantidad de alícuotas del Impuesto sobre la Renta (tanto de personas físicas como de sociedades) y esfuerzos en mejorar las administraciones tributarias y controlar la evasión (GÓMEZ SABAINI; MORAN, 2016b). Todas ellas se inscriben en la concepción “ofertista” que pregonaba que la carga fiscal es elevada y hay que reducir los impuestos para incentivar la inversión.

Las características de los sistemas tributarios latinoamericanos se deben a una serie de fenómenos que se han sucedido a lo largo del tiempo, que responden a procesos históricos y, en buena medida, son compartidas entre los países integrantes de esta región (AFONSO; JUNQUEIRA, 2007; SANTOS RUESGA; CARBAJO VASCO, 2007; OTERO; IÑIGUEZ, 2016), a saber:

- Alta participación en la recaudación total de los impuestos a los consumos y las transacciones, en especial el impuesto al Valor Agregado e impuestos provinciales a los ingresos o ventas finales, que disminuyen, en una proporción elevada, el ingreso disponible de los sectores populares.
- Primacía de los impuestos a las rentas de las personas jurídicas (sociedades) por sobre los de las físicas, lo que en estructuras de mercado monopólicas y oligopólicas, como las latinoamericanas, implica un elevado grado de traslación de la carga del tributo al precio de los productos. De esta forma, el gravamen termina siendo soportado, en gran medida, por los consumidores de los bienes y servicios.
- Excesiva importancia de las remuneraciones en las imposiciones a la renta de las personas físicas, por sobre las ganancias de capital, intereses, dividendos y diversas formas de rentas de la propiedad (por exenciones o menores alícuotas), que favorecen a los sectores de mayores ingresos de la sociedad.

- Baja importancia, en la recaudación total, del producido por impuestos patrimoniales, esto es, tributos que gravan distintas formas de riqueza acumulada, tanto por parte de las personas físicas y las sociedades.
- Existencia de un elevado gasto tributario, por exenciones, en general de carácter regresivo, que en el promedio de la región alcanza el 2% del PBI (y supera los 4% de su PBI en Costa Rica, Uruguay, Ecuador y Colombia).
- Elevado nivel de evasión (y elusión) fiscal que constituyen un vehículo para la fuga de capitales y son el sostén del capitalismo off-shore. Los estudios disponibles (GÓMEZ SABAINI; MORAN, 2016a) muestran que los niveles de evasión en América Latina son altos en comparación con los de los países de la Unión Europea y mayores en los impuestos sobre la renta que en los impuestos al valor agregado (con una tasa promedio de incumplimiento de 51% versus 27%, respectivamente).

Es pertinente, entonces, analizar en una perspectiva comparada (respecto a una muestra de países de América Latina seleccionados para tal fin), la evolución y situación de la presión fiscal en nuestra región.

**Cuadro 1 – Total de ingresos tributarios en porcentaje del PBI. Años y países seleccionados**

Países	1990	2000	2017
Brasil	28,2	30,1	32,3
Argentina	16,1	21,4	30,3
Bolivia	7,0	14,7	23,9
Uruguay	19,6	21,6	30,9
Chile	17,0	18,8	20,2
Ecuador	7,1	10,1	19,9
Colombia	9,0	14,6	18,8
México	15,5	16,5	16,2
Panamá	14,7	16,7	14,7
Perú	12,1	14,5	15,3
Paraguay	5,4	14,5	13,8
<b>Total AL</b>	<b>14,4</b>	<b>17</b>	<b>22,8</b>
<b>Total OCDE</b>	<b>32,2</b>	<b>34,3</b>	<b>34,2</b>

Fuente: Elaboración propia según datos de OCDE.

Como se puede observar, el nivel de la recaudación tributaria en relación al PBI ha mostrado una tendencia creciente. Entre los años 1990 y 2017, la carga tributaria promedio de la región aumentó más del 58% pasando de 14,4% a 22,8% del PBI. Todavía ese valor es un 33% inferior al registrado en los países de la OCDE.

Ha existido en esos años un incremento muy significativo en Bolivia (17 p.p.), Argentina (14 p.p.), Ecuador (12 p.p.), Uruguay (11 p.p.), Colombia (9 p.p.) y Paraguay (8 p.p.). Un conjunto de países han mantenido una tendencia estable (Chile, México, Panamá y Perú).

La Argentina y Brasil presentan valores semejantes a países de la OCDE, y en un segundo escalón se ubican Uruguay y Bolivia. Otros países aún se muestran rezagados en cuanto a esta variable y respecto del promedio regional, como sucede con Paraguay (pese al crecimiento evidenciado), Perú y Panamá.

La tendencia alcista aconteció en un contexto macroeconómico favorable, con una reducción sustancial en el déficit de las cuentas públicas y el nivel de endeudamiento de los países. En ese lapso (entre 1990 y 2017) se revitalizó la importancia de la acción del Estado en el aspecto distributivo, vía tributos o transferencias. Se volverá a este asunto al final de este trabajo.

En algunos países de la región, el aumento de la carga tributaria se explica, además, por factores tales como: a) el sostenido aumento del precio internacional de los commodities entre 2003-2009 y b) la aceleración en las tasas de crecimiento económico mundial (sobre todo de los países emergentes), aprovechado por los países de la región a través de la explotación de recursos naturales (CORNIA; GÓMEZ SABAINI; MARTORANO, 2011).

Para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal no sólo interesa generar una cantidad de recursos que financien el gasto público (y en particular, el gasto público social), sino que es importante tener en consideración a los segmentos de la población que aportan esos fondos.

Veamos entonces como operan las principales imposiciones tributarias en la región:

### 1) *Impuestos sobre bienes y servicios: altas tasas y regresividad*

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) tiene una alta relevancia en este campo. Fue introducido masivamente en los sistemas tributarios de la región durante las décadas del sesenta y setenta del siglo pasado para compensar la pérdida recaudatoria que implicaba la reducción de impuestos al comercio internacional.

**Cuadro 2 – Evolución de tasa general de IVA en países de América Latina y OCDE**

Países	Año de introducción	Tasa inicial	1992	2000	2012
Brasil	1967	15,0	20,5	20,5	20,5
Argentina	1975	16,0	18,0	21,0	21,0
Bolivia	1973	10,0	14,9	14,9	14,9
Uruguay	1987	21,0	22,0	23,0	22,0
Chile	1975	20,0	18,0	18,0	19,0
Ecuador	1970	10,0	10,0	12,0	12,0
Colombia	1975	10,0	12,0	15,0	16,0
México	1980	10,0	10,0	15,0	15,0
Perú	1976	20,0	18,0	18,0	18,0
Paraguay	1993	10,0	10,0	10,0	10,0
<b>Promedio AL</b>		<b>11,1</b>	<b>12,3</b>	<b>14,4</b>	<b>15,1</b>
Alemania	1968	11,0	14,0	16,0	19,0
España	1986	12,0	13,0	16,0	21,0
Francia	1968	20,0	18,6	20,6	19,6
Italia	1973	12,0	19,0	20,0	21,0
Reino Unido	1973	8,0	17,5	17,5	20,0
<b>Promedio OCDE</b>		<b>15,4</b>	<b>16,3</b>	<b>17,8</b>	<b>18,9</b>

Fuente: Elaboración propia según datos de CEPAL, CIAT y OCDE.

Se observa un aumento de la tasa general de IVA en casi todos los países de la región, al pasar de un promedio inicial de 11,1% al 15,1% en el año 2012.

El fortalecimiento de la recaudación del IVA a nivel regional en los últimos decenios responde a un nivel de generalización y extensión a casi la totalidad de los bienes y servicios, con escasas exenciones.

Con un mecanismo simple, ágil y de bajos costos de eficiencia y administración tributaria, el IVA es considerado una fuente confiable y relativamente estable de recursos. Sin embargo, tiene un efecto muy negativo en la distribución del ingreso.

El IVA, en varios países, se complementa con otros tributos subnacionales a la ventas brutas o finales, lo que pone a la situación de la tributación latinoamericana al borde de la frontera en materia de imposición al consumo, para lo cual, los incrementos marginales de su recaudación dependerán principalmente de la reducción de la evasión (y elusión) fiscal.

**Cuadro 3 – Recaudación de impuestos sobre bienes y servicios en % del PBI y del total. Año 2017**

Países	en % del PBI	en % del total
Brasil	13,1	40,7
Argentina	14,5	47,9
Bolivia	13,1	54,8
Uruguay	11,5	37,2
Chile	11,0	54,5
Ecuador	10,4	52,3
Colombia	7,7	41,0
México	6,4	39,5
Perú	5,7	37,3
Paraguay	7,6	55,1
<b>Promedio AL</b>	<b>11,4</b>	<b>50,0</b>
Alemania	9,9	26,4
España	9,8	29,1
Francia	11,3	24,5
Italia	12,0	28,3
Reino Unido	10,5	31,5
<b>Promedio OCDE</b>	<b>11,0</b>	<b>32,1</b>

Fuente: Elaboración propia según datos de OCDE.

Queda en evidencia, que la imposición sobre los bienes y servicios es la que determina el perfil de la presión fiscal latinoamericana, lo que constituye un claro problema en la distribución del ingreso vía el sistema tributario.

## *2) Impuesto a la Renta: baja tributación en personas físicas y alta evasión*

Este impuesto fue incorporado en los sistemas tributarios de América Latina con mucha anterioridad en relación al IVA, la importancia relativa de este tributo recién tomó un primer gran impulso en las décadas de los cincuenta y de los sesenta del siglo veinte, con el surgimiento del enfoque redistributivo de la tributación y la política fiscal (KALDOR, 1963).

En varios países de la región la imposición directa (donde el impuesto a renta es el pilar fundamental), alcanzó una participación superior al 30% de los ingresos tributarios, aun en un contexto de grandes obstáculos dados por la estructura informal de sus economías, la elevada desigualdad de ingresos y una administrativa tributaria deficiente.

Las reformas neoliberales de los años ochenta y noventa del siglo pasado apartaron a este impuesto del centro de la escena tributaria y redujeron su participación a un promedio regional del orden del 25%-26% de la recaudación total. Durante esos años, tomó fuerza, la creencia de que elevadas tasas impositivas, además de impopulares, no solo desalentaban la actividad económica, sino que tampoco eran efectivas para mejorar la distribución del ingreso y la riqueza.

**Cuadro 4 – Evolución de tasas del impuesto a la renta (físicas y sociedades) en porcentaje**

Países	Personas físicas						Sociedades			
	1986		2000		2016		1980	1990	2000	2014
	Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.				
Argentina	16,5	45	9	35	9	35	33	20	35	35
Bolivia	n/a	30	13	13	13	13	30	(*)	25	25
Brasil	-	60	15	27,5	7,5	27,5	(**)	50	34	34
Chile	-	57	5	45	4	40	10	10	15	20
Colombia	n/a	49	10	35	19	33	40	30	35	25
Ecuador	19	40	5	15	5	35	20	25	25	22
México	3	55	3	40	1,92	35	42	36	35	30
Uruguay	n/a	n/a	n/a	n/a	10	30	25	40	30	25

Fuente: Elaboración propia en base a datos J. P. Giménez y A. Podestá y CIAT.

(\*) Entre 1987 y 1993 estuvo vigente el impuesto a la renta presunta de las empresas, cuya base imponible era el patrimonio neto. (\*\*) Hasta 1990 no hay datos disponibles. En 1990 se consignó el del año 1991.

Sólo a los fines comparativos, vale recordar, por ejemplo, como en Estados Unidos la tasa marginal máxima del impuesto a la renta, desde la década del treinta del siglo XX hasta las reformas impulsadas por Ronald Reagan en los primeros años de 1980, alcanzó el 81% (PIKETTY, 2014).

Por ejemplo, en Argentina en 2017, la alianza gobernante de orientación conservadora introdujo una reforma que en personas físicas redujo la tasa mínima del 9% al 5% y en las sociedades del 35% al 25%. En esa reforma no se aumentó la tasa máxima de las personas físicas (que sigue en el 35%), y en el caso de las sociedades, no se discriminan a las empresas por tamaño, sector, o si se reinvierten o no las utilidades.

**Cuadro 5 – Recaudación del impuesto a la renta y estructura de participación. Año 2017**

Países	Recaudación como % del PBI	Recaudación como % del total	Sociedades	Personas Físicas
Argentina	5,3	17,5	50%	50%
Uruguay	7,5	24,3	48%	52%
México	7,2	44,4	51%	49%
Brasil	7,0	21,7	63%	37%
Chile	7,0	34,7	80%	20%
Paraguay	2,3	16,7	90%	10%
<b>Promedio AL</b>	<b>6,1</b>	<b>26,7</b>	----	----
Canadá	15,4	47,8	21%	79%
Alemania	12,2	32,5	16%	84%
España	9,7	28,8	22%	78%
Francia	10,9	23,6	24%	76%
Italia	13,4	31,6	19%	81%
Estados Unidos	12,4	45,8	21%	79%
<b>Promedio OCDE</b>	<b>11,3</b>	<b>33,0</b>	----	----

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE y Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe.

El peso de la recaudación en América Latina recae principalmente en el impuesto a la renta de las sociedades comerciales, este sesgo le resta progresividad al gravamen, ya que en economías muy concentradas, el mismo logra, en buena medida, ser trasladado vía precios a los consumidores.

Respecto a los mínimos no imposables, en el impuesto a la renta de personas físicas, una comparación muestra que mientras en los países de América Latina el ingreso mínimo exento equivale, en promedio, a 1,4 veces el PBI per cápita, en los países de Europa el gravamen se tributa, en promedio, a partir de un tercio del PBI per cápita, y en Estados Unidos, desde un nivel de 0,2 veces ese indicador.

Por otro lado, el monto desde el cual comienza a aplicarse la tasa marginal máxima, en personas físicas, en los países desarrollados se establece a partir de tres o cuatro veces el PBI per cápita. En cambio, en los países latinoamericanos esa alícuota recién tiene efecto desde ingresos superiores a 7,3 veces el ingreso per cápita.

Con todas estas particularidades, el impuesto a la renta en América Latina ve reducido su potencial redistributivo.

### *3) La imposición patrimonial: a medida de los ricos*

Este tipo de impuestos gravan la posesión de riqueza material, son tributos de enorme potencial redistributivo, tanto por el hecho de que lo pagan quienes han acumulado determinado stock de riqueza, como porque sus alícuotas suelen ser crecientes, incrementando así su natural progresividad.

El desarrollo de los impuestos a la propiedad en América Latina es muy limitado. Sin embargo, un lector apresurado podría interpretar que el aporte que hacen estos tributos es

significativo: en Argentina, Brasil y Uruguay, poseen una recaudación entre 2 y 3% del PBI. ¿Cómo puede ser compatible este dato con la afirmación que inicia este párrafo?

La respuesta está en la inclusión en este rubro de los impuestos a las transacciones financieras. En Argentina figura en este ítem el gravamen a los créditos y débitos bancarios que recauda 1,7% del PBI y representa más del 50% de esta categoría. En Brasil, figura en ese rubro el impuesto a las operaciones financieras (IOF), que aporta un tercio de la recaudación. En Uruguay es el único caso en el cual el impuesto al patrimonio neto de las empresas explica más de 40% de la recaudación.

En cambio, entre los países de la OCDE predomina el impuesto sobre la propiedad inmueble, luego se ubican los impuestos transaccionales y, muy por detrás, los impuestos sobre herencias, legados y donaciones.

**Cuadro 6 – Recaudación de impuestos patrimoniales (sin operaciones financieras) como % del PBI. Año 2015**

Países	A la propiedad inmobiliaria	A la propiedad automotor	Herencia	Otros	Total
Argentina	0,43	0,39	0,01	0,39	1,22
Brasil	0,53	-	0,11	0,60	1,24
Chile	0,67	-	0,06	-	0,73
Colombia	0,78	-	-	0,66	1,44
México	0,22	0,12	-	-	0,34
Paraguay	0,28	0,07	-	-	0,35
Uruguay	0,92	0,52	-	1,05	2,49
<b>Promedio AL</b>	<b>0,37</b>	<b>0,16</b>	<b>0,01</b>	<b>0,35</b>	<b>0,89</b>
Australia	1,65	0,60	-	-	2,25
Alemania	0,43	0,29	0,21	0,06	0,99
Canadá	3,06	0,20	0,01	0,47	3,74
España	1,18	0,20	0,26	0,50	2,14
Estados Unidos	2,52	0,16	0,14	0,05	2,87
Francia	2,60	0,05	0,56	0,24	3,45
Reino Unido	3,11	0,32	0,24	-	3,67
<b>Promedio OCDE</b>	<b>1,12</b>	<b>0,31</b>	<b>0,13</b>	<b>0,55</b>	<b>2,11</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OCDE y Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe.

En muchos casos, en nuestra región, la recaudación sobre la propiedad inmueble está en poder de gobiernos subnacionales y se ve afectada por la falta de actualización del catastro, la brecha entre la valuación fiscal y el valor de mercado de las propiedades y la falta de mecanismos de avalúo y/o revaluó fiscal (LÓPEZ ACCOTTO; MARTÍNEZ; MANGAS, 2014).

La experiencia internacional da cuenta del espacio fiscal existente para un incremento en América Latina de la recaudación de los impuestos patrimoniales (combinando tributos nacionales y subnacionales), lo que de cara a incidir en términos de una distribución más

igualitaria del ingreso resultaría fundamental que, medida como porcentaje del producto, se duplique o triplique para alcanzar guarismos similares a los países desarrollados.

#### *4) Los impuestos al comercio exterior y la explotación de recursos naturales*

La diversidad de fuentes de financiamiento que disponen algunos de los países de la región determina, en varios casos, el nivel de carga fiscal resultante, y ella está relacionada con la considerable relevancia que adquieren en el siglo XXI los ingresos fiscales obtenidos a partir del comercio exterior y/o la explotación de recursos naturales.

En Argentina, los derechos de exportación a los productos primarios, reinstaurados en 2002, alcanzaron un guarismo de recaudación entre 2,5%-3% del PBI. En 2008, cuando el gobierno a través de la Resolución Ministerial N° 125 pretendió imponer retenciones móviles (que aumentaba la alícuota del tributo si aumentaba el precio de los commodities agropecuarios) se desató un conflicto, que duró más de cuatro meses, generando una convulsión social con movilizaciones en favor y en contra de la medida, que fue desgajando la mayoría oficialista y que terminó por fracturar al propio bloque gobernante (el representante del ejecutivo en el Senado, el vicepresidente Julio Cobos, votó en contra del proyecto oficial). El gobierno actual del presidente Mauricio Macri, en 2015, a poco de asumir, redujo sustancialmente la alícuota para la soja (y eliminó el tributo para otros cereales y la minería), lo que ha llevado en la actualidad a que los derechos de exportación representen menos del 0,8% del PBI.

Por su parte, Chile introdujo en 2005 el impuesto sobre la minería, que grava los ingresos derivados de la explotación. Los ingresos tributarios por ese rubro alcanzan el 1,3% del PBI. Venezuela procuró un aumento de las tasas del impuesto sobre la renta del petróleo en 2005 y la creación de un nuevo impuesto sobre la extracción de crudo. En 2015, en ese país, los ingresos fiscales por explotación de hidrocarburos representó el equivalente a 11% de su PBI.

En Bolivia, Ecuador y México, los ingresos públicos por la explotación de petróleo y gas oscila entre el 8%-10% del producto de cada país. En 2011, Perú introdujo dos nuevos tributos: el Impuesto Especial a la Minería (IEM) y el Gravamen Especial a la Minería (GEM), ambos con tasas progresivas sobre la utilidad operativa.

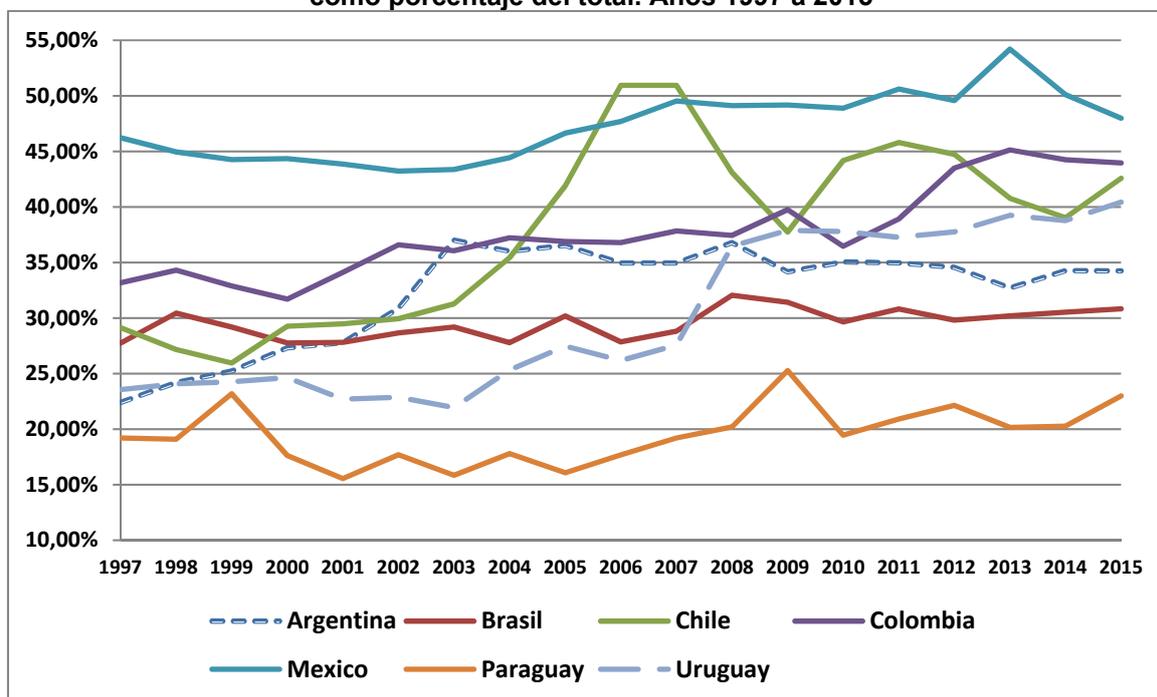
En fin, los impuestos sobre el comercio internacional en la actualidad aportan, en promedio, en América Latina el 0,9% del PBI y casi el 5% del total de la recaudación.

#### *5) Una escasa progresividad fiscal*

En general, salvo honrosas excepciones, en América Latina la "carga fiscal" no es, y no ha sido en los últimos veinte años, elevada para los sectores de altos ingresos, rentas y riqueza, sino que la misma está siendo afrontada, en mayor proporción, por los deciles de menores ingresos.

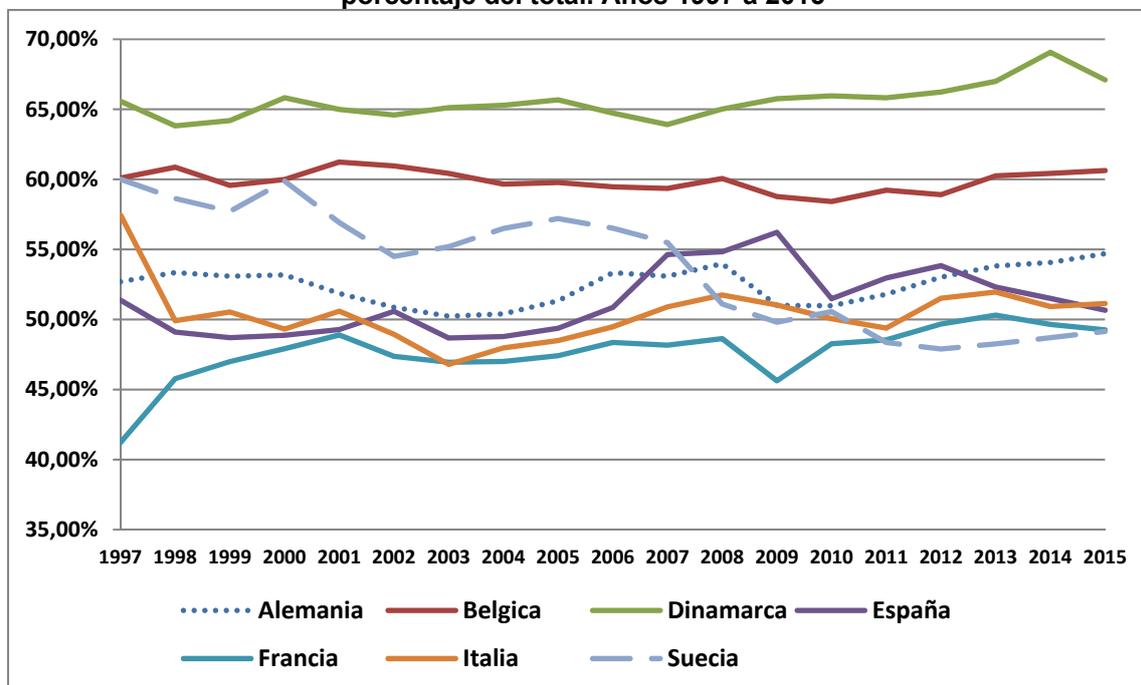
Para considerar (y comparar) la progresividad fiscal se ha computado el impuesto a la Renta (en sus diferentes formas), la totalidad de los tributos patrimoniales y los impuestos al comercio exterior, como porcentaje de la recaudación total de cada país, en siete países latinoamericanos y siete europeos.

**Gráfico 3 – Países seleccionados de América Latina. Participación de impuestos progresivos como porcentaje del total. Años 1997 a 2015**



Fuente: elaboración propia en base a OCDE.

**Gráfico 4 – Países seleccionados de Europa. Participación de impuestos progresivos como porcentaje del total. Años 1997 a 2015**



Fuente: elaboración propia en base a OCDE.

En América Latina llama la atención México, que posee una presión fiscal de tan sólo el 16,2% del PBI, pero los impuestos progresivos representan más del 45% de la recaudación desde 2005. Otro caso análogo es Chile (cuyo modelo económico es valorado por la derecha

vernácula), donde la imposición progresiva tuvo un salto notorio desde 2004, para alcanzar picos por encima del 50% (2006-2007) y ubicarse en los últimos años (2011-2015) en un promedio del orden del 42%. Un crecimiento no tan vertiginoso como el anterior, pero igualmente sostenido, experimentó Colombia, otra niña mimada del neoconservadurismo, que alcanzó niveles de progresividad fiscal del orden del 44% entre 2012 y 2015. No sorprende el guarismo paraguayo, producto de una presión fiscal global que en la actualidad es del orden 14%, pero en las décadas anteriores se ubicó en torno al 10% y es de los países de la muestra el de menor desarrollo relativo. El caso de Uruguay, con una progresividad que creció muy fuerte en 2008 (pasando del 28% al 36%) para ubicarse en los últimos años levemente por debajo del 40%.

En este sentido, la Argentina, con una imposición progresiva que es menor al 35% desde 2013, está muy lejos de varios países de la región (Chile, México, Colombia y Uruguay), un 60%, al menos, por debajo de lo registrado en los países europeos y en línea con Brasil. Por último, Brasil, sostiene una situación bastante constante en torno al 30% durante toda la serie, y se ubica como una de los países de más baja imposición progresiva.

Todos los países europeos, al inicio de la serie, excepto Francia que se encontraba muy levemente por encima del 40%, poseen una progresividad tributaria superior al 50%. Si bien existen comportamientos dispares, donde en términos positivos, se destaca Dinamarca que durante veinte años sostiene un índice por arriba del 65% o Bélgica en torno al 60%, y otros como Alemania, España, Italia, pese a leves oscilaciones, se mantienen dentro de la franja del 50%-55%, el único en donde decrece la participación es Suecia, que se encontraba en 1997 al nivel de Bélgica y en 2015 posee guarismos similares a Francia (que paso de un 41% inicial al 49% en 2015).

Todo ello demuestra, nuevamente, que la progresividad fiscal, incluso de forma más acentuada en las económicas más grandes de América del Sur, es una asignatura pendiente en esta zona del mundo.

## Las Mejoras Recientes en América Latina

La década de 2000 ha traído importantes cambios en las tendencias distributivas a nivel mundial. Los países de Europa, Estados Unidos y China continuaron con su tendencia creciente respecto de la desigualdad, mientras que los de América Latina y el sudeste de Asia revirtieron la tendencia anterior al crecimiento y comienzan a mostrar descensos en los índices de Gini y mejoras en el Índice de Desarrollo Humano (está integrado por tres componentes – PBI per cápita, salud y educación –, y mide el mayor o menor bienestar de la población de cada país, en valores que van de 0 a 1 y que implican mayor desarrollo cuanto más alto es el índice).

Con el fin de dar cuenta de la afirmación anterior, se realiza una comparación entre cinco países que entre 2000-2015 han estado dirigidos por gobiernos de corte popular y políticas distribucionistas durante la mayor parte del período (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela) y otro grupo, como representativos de gobiernos conservadores, o con políticas vinculadas a las ideas más ortodoxas en favor del mercado (Colombia, México, Panamá, Paraguay y Perú).

Usando los indicadores de Naciones Unidas y del Banco Mundial las consecuencias en los primeros quince años del siglo XXI de las políticas implementadas por ambos grupos de países, en base al IDH y al Gini, dan como resultado:

**Cuadro 7 – Países seleccionados de América Latina. IDH y Gini. Años 2010 y 2015**

Países con políticas distribucionistas	IDH	IDH	Variación porcentual	Gini	Gini	Variación porcentual
	2015	2000		2015	2000	
Argentina	0,827	0,734	12,70%	0,414	0,511	-19,00%
Bolivia	0,674	0,653	3,20%	0,467	0,616	-24,20%
Brasil	0,754	0,757	-0,40%	0,513	0,59	-13,10%
Ecuador	0,739	0,732	1,00%	0,46	0,564	-18,40%
Venezuela	0,767	0,77	-0,40%	0,383	0,482	-20,50%
<b>Promedio</b>	<b>0,752</b>	<b>0,729</b>	<b>3,20%</b>	<b>0,447</b>	<b>0,553</b>	<b>-19,00%</b>

Países con políticas conservadoras	IDH	IDH	Variación porcentual	Gini	Gini	Variación porcentual
	2015	2000		2015	2000	
Colombia	0,727	0,772	-5,80%	0,511	0,587	-12,90%
México	0,762	0,796	-4,30%	0,458	0,514	-10,90%
Panamá	0,788	0,787	0,10%	0,508	0,568	-10,60%
Paraguay	0,693	0,74	-6,40%	0,476	0,546	-12,80%
Perú	0,74	0,747	-0,90%	0,435	0,494	-11,90%
<b>Promedio</b>	<b>0,742</b>	<b>0,768</b>	<b>-3,50%</b>	<b>0,478</b>	<b>0,542</b>	<b>-11,80%</b>

Fuente: elaboración propia en base a Naciones Unidas, CEPAL y Banco Mundial.

La evolución de esos dos índices en los grupos de países mencionados, en promedio simple, para cada grupo de naciones, da cuenta de los siguientes resultados:

- El Índice de Desarrollo Humano en los gobiernos populares pasó de 0,729 en 2000 a 0,752 en 2015 (+3,2%), mientras que en los gobiernos conservadores retrocedió de 0,768 en 2000 a 0,742 en 2015 (-3,5%).
- El Coeficiente de Gini en los gobiernos populares pasó de 0,553 en 2000 a 0,447 en 2015 (-19,0%), mientras que en los gobiernos conservadores fue de 0,542 a 0,478 (-11,8%).

Como puede apreciarse la variación del índice que está directamente vinculado con la distribución del ingreso tiene una mejora muy superior en el caso de los países con gobiernos populares (casi el doble que en el caso de los países con gobiernos conservadores). La mejora ha significado que de una situación de base peor en el año 2000 se encuentran en el año 2015 mejor que el otro grupo de países. Efectivamente, uno de los objetivos más importantes en las políticas de corte “distribucionista” es mejorar las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y combatir la desigualdad. Por eso podría no llamar la atención este resultado.

Se argumenta que estos logros son producto de políticas que deterioran el resto de las variables económicas y desfavorecen las actividades productivas. Sin embargo, el Índice de Desarrollo Humano también ha crecido en el grupo de países con políticas distribucionistas (3,2% para el período 2000-15), frente a una caída en el caso de los países que desarrollaron

políticas económicas ortodoxas (-3,5% para el mismo período). También en este caso se pasa de una situación comparada peor a una mejor para los países con gobiernos populares.

La supuesta demagogia irresponsable que se atribuye a los gobiernos populares ha generado crecimiento económico, mejora en las condiciones de vida de la población y un progreso en el combate a la desigualdad en los países en los que ha gobernado. No puede decirse lo mismo de los países que han llevado adelante políticas conservadoras u ortodoxas. Esta es la consecuencia más importante que nos deja este período histórico. Empero, a los fines de este trabajo, corresponde analizar, si esas mejoras, han sido producidas, o no, por el sistema tributario.

**Cuadro 8 – Incidencia de los impuestos y del gasto social en América Latina**  
**Países seleccionados**

País	Año	Gini Pre-fiscal	Gini post-impuestos	Gini post-Gasto social
Costa Rica	2004	0,577	0,573	0,504
República Dominicana	2004	0,511	0,513	0,483
El Salvador	2006	0,503	0,511	0,490
Guatemala	2000	0,596	0,603	0,583
Honduras	2005	0,570	0,571	0,509
Nicaragua	2001	0,596	0,595	0,566
Panamá	2003	0,636	0,627	0,571
Bolivia	2004	0,556	0,567	0,511
Colombia	2004	0,537	0,537	0,487
Perú	2004	0,535	0,543	0,500
México	2006	0,502	0,489	0,456
Uruguay	2006	0,500	0,497	0,420
Argentina	2010	0,479	0,473	0,345

Fuente: Elaboración propia en base a Gaggero y Rossignolo (2011).

La escasa progresividad observada en los acápites anteriores en los sistemas tributarios latinoamericanos, es más que compensada por la aplicación del gasto público, por lo que puede afirmarse que la acción conjunta de ingresos y gastos tiene un impacto más que positivo sobre la situación relativa de los hogares más pobres y tiende a mejorar la distribución de la renta, ubicando a Argentina, Uruguay, y Costa Rica, como aquellos lugares donde la acción estatal logra el mayor impacto para disminuir la desigualdad. Como efecto de la política pública combinada de impuestos y gasto social, el índice de Gini, en los tres países mencionados mejora entre un 12% y un 25%.

Del análisis del cuadro anterior surge con claridad, que el sistema tributario posee una escasa relevancia en la mejora en el índice de Gini y por el contrario, el impacto del gasto social tiene un efecto mucho más importante para corregir la brecha de desigualdad.

Dado que la estructura tributaria es la expresión fiscal de las relaciones de hegemonía en una sociedad, una mayor imposición directa y progresiva, podría ser el reflejo de la consolidación de una sociedad más democrática e igualitaria. Así debería ser.

## Comentarios Finales

Las mejoras vislumbradas en algunos países latinoamericanos en relación a acortar la brecha de desigualdad no se ha dado principalmente por la vía del sistema impositivo. Sino que el que ha operado con mucha más profundidad para ese fin ha sido el gasto público social.

Los ingresos fiscales de la región dependen de fuentes tributarias (y no tributarias) que presentan una alta volatilidad. Varios factores inciden en este fenómeno. Al estar fuertemente anclados en impuestos que gravan una expresión indirecta de la capacidad contributiva, como es el consumo, presentan un carácter altamente procíclico y tienen un carácter regresivo. Una forma de quitarle regresividad al IVA es aplicar un esquema de “personalización”, es decir, aplicar devoluciones en compras con medios de pago electrónicos (tarjetas de débito / crédito) a los estratos poblacionales de menores ingresos. Esta iniciativa puede presentar la dificultad de que el impacto buscado sea menguado por la falta de bancarización de la población y la economía informal.

Por ser algo de estricta justicia, debe fortalecerse el impuesto a la renta de personas físicas y potenciar así sus efectos recaudatorios y distributivos, promoviendo un tributo general que considere en la base imponible todas las rentas del contribuyente. Reforzar el impacto sobre la equidad, ya sea en relación con el principio de la capacidad de pago (equidad vertical) o con un tratamiento impositivo igualitario para aquellos que tengan ingresos equivalentes (equidad horizontal), aunque sean de diferente fuente (salario o capital) o diferente modalidad contractual (asalariado o autónomo).

Por el lado de los impuestos patrimoniales, su recaudación en promedio en América Latina, se ha mantenido históricamente muy baja, y en muchos casos han quedado en una gran proporción en manos de los gobiernos subnacionales, lo que lo hace ineficiente. La enorme riqueza y productividad de la tierra latinoamericana permite aspirar a un incremento de al menos 1% del PBI en los impuestos a la propiedad inmueble. Otro tanto podría obtenerse por un impuesto a la riqueza que grave con mucha fuerza el patrimonio neto del 20% más rico de la población.

En promedio, la eficacia recaudatoria de los sistemas tributarios latinoamericanos es baja si se la compara con el promedio de los países centrales. En este punto la elevada evasión y el uso sistemático de los gastos tributarios (representan en promedio 2% del PBI) son factores determinantes. Un cambio radical implicaría, entre los países de la región sumar volumen a la «coordinación fiscal» para evitar la erosión de bases tributarias vía precios de transferencias y otras formas de mecanismos off-shore.

Como apunta la CEPAL (2011),

[...] suele afirmarse que el exceso de impuestos directos y de contribuciones sociales puede ser apropiado para la redistribución del ingreso pero perjudicial para el crecimiento económico y el empleo. Se puede aseverar que en América Latina el problema es inverso; no se ha dado el suficiente papel a los sistemas tributarios en su rol redistributivo y, por tanto, no pueden representar un obstáculo para el crecimiento.

Una cuestión conexas, y no menos trascendente, refiere a que cada país debe llevar adelante una reforma fiscal de manera autónoma, observando sus propias particularidades sociales, económicas, culturales y jurídicas. Importar experiencias exitosas de países centrales ha sido un tópico repetido en la historia de los países latinoamericanos. El fracaso

de dichas reformas se debió fundamentalmente a la obsesión por aplicar a condiciones y entornos diametralmente opuestos, modelos fiscales que provenían de otras realidades. En esto, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos multilaterales han tenido una opinión muy relevante y, desgraciadamente, perjudicial.

La situación imperante en los países latinoamericanos muestra una deficiencia crónica en la captación de recursos, que se origina en una desigualdad inicial en la estructura de ingresos que ha influido de forma determinante, donde:

[...] el diseño y la implementación de sus sistemas tributarios, generando círculos viciosos de desigualdad de ingresos e insuficiencia y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite a través del esquema tributario la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso (CEPAL, 2013, p. 39).

En síntesis, podemos definir tres objetivos fundamentales de las reformas al sistema tributario de los países latinoamericanos, uno principal, y dos complementarios:

- a) Obtener los ingresos necesarios para sostener un Estado cuyas actividades se han manifestado como crecientes a medida que se alcanza un nivel mayor de desarrollo.
- b) Asegurar que el sistema tributario recaude de acuerdo a la premisa que expresa: “que paguen más los que más tienen”.
- c) Garantizar que el cumplimiento estricto y riguroso de la premisa anterior coincida con un aliento e impulso permanente al desarrollo de las actividades económicas.

Todo eso, nos debería llevar a que, con las particularidades de cada país, el esquema tributario permita que el 20% más rico de la población aporte el 65% de la recaudación y el 20% más pobre soporte el 1% de la carga fiscal.

Los cambios tributarios en América Latina deben estar guiados por la “heterodoxia” y la “progresividad”. En nuestra América del Sur, los giros en la orientación de las políticas públicas que se han dado en Argentina en 2015, en Ecuador en 2017 y en Brasil, a partir de la destitución de Dilma Rousseff, son hechos que dificultan las posibilidades de ir en ese camino. En esta nueva ola neoliberal por la que transita nuestra región, dos sucesos abren alguna esperanza de cambio: el actual gobierno mexicano encabezado por Manuel López Obrador y la reciente derrota electoral, en una primaria, que sufrió la coalición conservadora que gobierna la Argentina, que avizora un nuevo gobierno de centro-izquierda a partir de diciembre de 2019.

No quedan dudas que debe reforzarse la función de los tributos como instrumento de política fiscal para incentivar la acumulación productiva, favorecer la creación de empleos formales y, por sobre todas las cosas, morigerar las desigualdades sociales que determina el mercado.

Para ello, será necesario entonces acordar un verdadero “pacto fiscal”, es decir, un acuerdo y consenso de la sociedad civil, que imprima un diálogo con todas las partes involucradas (gobierno, empresarios, sindicatos, consumidores), que le brinden un apoyo social, de modo de hacer aplicable las reformas para que no queden sólo en la letra de la ley. En este sentido, hay que rechazar la pretensión de identificar una reforma tributaria solamente con los cambios legislativos que la han originado. Cualquier reforma fiscal profunda debe vincularse al modelo político y económico que se pretende llevar adelante para organizar a la sociedad.

La justicia tributaria sólo puede ir de la mano, si es capaz de enfrentar, en todos los campos de política, a la fracción más concentrada del ingreso y la riqueza, para encarar y propender a una América Latina de iguales.

## Referencias

AFONSO, José; JUNQUEIRA, Gabriel. Tributaçao, reforma e federalismo: uma visao atual da América Latina. **Documentos y Aportes en Administración Pública y gestión estatal**, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, n. 9, año 7, 2007.

CEPAL. **Espacios iberoamericanos**: hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

CEPAL. **Panorama fiscal de América Latina y el Caribe**: reformas tributarias y renovación del pacto fiscal. Santiago de Chile: CEPAL, 2013.

CEPAL. **Panorama fiscal de América Latina y el Caribe**: los desafíos de las políticas públicas en el marco de la Agenda 2030. Santiago de Chile: CEPAL, 2018.

CORNIA, Giovanni Andrea; GOMEZ SABAINI, Juan Carlos; MARTORANO, Bruno. **New fiscal pact, tax policy changes and income inequality**: Latin America during the last decade. Working Paper No. 2011/70. UNU-WIDER, November, 2011.

GAGGERO, Jorge; ROSSIGNOLO, Darío. **Impacto del presupuesto sobre la equidad**. Documento de Trabajo. n. 40. Buenos Aires: Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, 2011.

GOMEZ SABAINI, Juan Carlos; MORAN, Dalmiro. **Evasión tributaria en América Latina**: nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno en los países en la región. Serie Macroeconomía del Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL, 2016a.

GOMEZ SABAINI, Juan Carlos; MORAN, Dalmiro. La situación tributaria en América Latina: raíces y hechos estilizados. **Cuadernos de Economía**, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, n. 35, 2016b.

JARACH, Dino. **Finanzas públicas y derecho tributario**. Buenos Aires: Cangallo, 1983.

KALDOR, Nicolas. Taxation for Economics Development. **The Journal of Modern African Studies**, Stanford, Stanford University Press, 1963.

LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro; MARTÍNEZ, Carlos; MANGAS, Martín. **Finanzas provinciales e impuesto inmobiliario en la Argentina**. Últimos treinta años: más regresividad, menos equidad. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2014.

LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro; MARTÍNEZ, Carlos; MANGAS, Martín; PAPARAS, Ricardo. **Finanzas públicas y política fiscal**. Conceptos e interpretaciones desde una visión argentina. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2016.

LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro; MARTÍNEZ, Carlos; MANGAS, Martín; PAPARAS, Ricardo (Comp.). **Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina**. Una mirada heterodoxa. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2017.

LÓPEZ ACCOTTO, Alejandro; MARTÍNEZ, Carlos; MANGAS, Martín; PAPARAS, Ricardo. La reforma fiscal de la Alianza Cambiemos: PROteger y servir al capital. **Revista de Economía Política Márgenes**, Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento, n. 4, 2018.

OTERO, Alejandro; IÑIGUEZ, Alfredo. **Elementos para una reforma tributaria en la Argentina**. Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno, 2016.

PIKETTY, Thomas. **El capital en el siglo XXI**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014.

SANTOS RUESGA, Benito; CARBAJO VASCO, Domingo. **Retos para la reforma fiscal en América Latina**. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, 2007.

**Martín Mangas** es investigador-docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad Nacional de San Martín. Docente en la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús. Publicó, en coautoría, doce libros y decenas de documentos de trabajo sobre finanzas públicas, política fiscal y presupuesto público.

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1581-9847>

E-mail: [mmangas@campus.ungs.edu.ar](mailto:mmangas@campus.ungs.edu.ar)

*Recibido en 10 de Agosto de 2019*

*Aprobado en 23 de Septiembre de 2019*