

A₁ L₁ E₁ J₈ A₁ N₁ D₂ R₁ O₁

O₁ T₁ E₁ R₁ O₁

Y₄

A₁ L₁ F₄ R₁ E₁ D₂ O₁

I₁ Ñ₁ I₁ G₂ U₁ E₁ Z₁₀

E₁ L₁ E₁ M₃ E₁ N₁ T₁ O₁ S₁

P₃ A₁ R₁ A₁

U₁ N₁ A₁

R₁ E₁ F₄ O₁ R₁ M₃ A₁

T₁ R₁ I₁ B₃ U₁ T₁ A₁ R₁ I₁ A₁

E₁ N₁ L₁ A₁

A₁ R₁ G₂ E₁ N₁ T₁ I₁ N₁ A₁



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

Elementos para una reforma tributaria en la Argentina

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Rector

Hugo O. ANDRADE

Vicerrector

Manuel L. GÓMEZ

Secretaria académica

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretario de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales

Jorge L. ETCHARRÁN

Secretaria de Extensión Universitaria

M. Patricia JORGE

Secretario General

V. Silvio SANTANTONIO

Consejo superior

Autoridades:

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

Jorge L. ETCHARRÁN

Pablo A. TAVILLA

M. Patricia JORGE

Consejeros

Claustro docente:

Marcelo A. MONZÓN

Javier A. BRÁNCOLI

Guillermo E. CONY (s)

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Claustro estudiantil

Rocío S. ARIAS

Iris L. BARBOZA

Claustro no docente

Carlos F. DADDARIO

Elementos para una reforma tributaria en la Argentina

Alejandro Otero
Alfredo Iñiguez



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

Otero, Alejandro

Elementos para una reforma tributaria en la Argentina

Alejandro Otero ; Alfredo Iñiguez. - 1a ed. - Moreno : UNM Editora, 2016.

Libro digital, PDF - (Biblioteca de economía)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-3700-32-3

1. Reforma Tributaria. I. Iñiguez, Alfredo II. Título

CDD 336.2

Departamento de Economía y Administración

Director General-Decano: Pablo A. TAVILLA

Colección: Biblioteca de Economía

Directores: Lic. Pablo A. TAVILLA y Alejandro L. ROBBA

1a. edición: noviembre de 2015

© UNM Editora, 2015

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno (B1744OHC) Prov. de Buenos Aires, Argentina

(+54 237) 466 7186/1529/4530 - (+54 237) 462 8629 - (+54 237) 460 1309

Interno: 154

unmeditora@unm.edu.ar <http://www.unm.edu.ar/editora>

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

ISBN: 978-987-3700-32-3

UNM Editora

Miembros ejecutivos

Adriana M. del H. Sánchez (presidenta)

Jorge L. Etcharrán

Pablo A. Tavilla

M. Patricia Jorge

V. Silvio Santantonio

Marcelo A. Monzón

Miembros honorarios

Hugo O. Andrade

Manuel L. Gómez

Departamento de Asuntos Editoriales

Leonardo Rabinovich (a cargo)

Staff

R. Alejo Cordara (arte)

Josefina Darriba

Sebastián Hermosa Acuña

Cristina V. Livitsanos

Pablo Penela

Florencia H. Peranic

Daniela A. Ramos Espinosa



Libro
Universitario
Argentino



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO
Editora



Presentación

Con esta publicación, el Área de Política Fiscal del Departamento de Economía y Administración propone la lectura de un trabajo minucioso que abre singulares interrogantes que invitan al debate y a la reflexión sobre la cuestión fiscal en la Argentina. Esta obra, elaborada por 2 autores con una reconocida trayectoria profesional y de investigación en la materia, ha sido realizada de manera provocativa y atractiva no solo para el especialista, sino para el lector en general, particularmente en el marco de la actual crisis del capitalismo global, reeditando con novedosos y profundos argumentos el histórico interrogante: ¿qué tipo de articulación entre el Estado y los mercados puede asegurar un sendero sustentable de crecimiento y prosperidad? Y, en todo caso, ¿cómo financiarlo?, avanzando, con la clara intención de ofrecer una respuesta, en propuestas concretas.

El trabajo plantea con amplitud el debate acerca del rol del Estado en la economía argentina actual y su sustentabilidad, luego de la crisis fiscal y financiera estructural en la que se ha sumergido desde fines del siglo pasado; y sobre la base del reconocimiento de la incidencia de su trayectoria histórica y las condicionalidades y características específicas propias del devenir económico y político de la Argentina; resaltando las implicancias del nuevo contexto debilitador para la fiscalidad de los estados modernos que plantean la globalización de las economías, la proliferación de los paraísos fiscales y, particularmente, el neoliberalismo nunca menguante que moldea a las instituciones económicas en todos los órdenes, incluida la Argentina. En síntesis, se trata de un material abundante para hacer más inteligibles el contexto, las fuerzas y las tendencias que gravitan en la fiscalidad argentina.

A partir de esta caracterización, los autores concluyen en propuestas concretas de nuevos lineamientos y modificaciones del sistema tributario argentino que favorezcan el desarrollo productivo y morigeren las desigualdades sociales, bajo un nuevo paradigma sobre el rol del estado moderno y de su intervención en la economía y las condiciones deseables para su sustentabilidad. Sin duda, se trata de una investigación de gran actualidad, en el este singular momento en que el trabajo de Thomas Piketty (*El Capital en el siglo XXI*) ha dado gran notoriedad a la cuestión de la acumulación excesiva de la riqueza, los límites a la redistribución a través del sistema tributario y la creciente desigualdad sistémica del capitalismo en crisis en todos los países del mundo, aun los más desarrollados.

Adentrándonos en el planteo de la obra, los autores remarcan que, aún en el actual contexto de crisis mundial, la intervención del Estado es reconocida relativamente virtuosa, solo si se limita a un rol subsidiario, nunca como instrumento para revertir la mayor concentración o desigualdad y mas bien, siempre visto inadecuado en el manejo de los recursos, sugiriendo de esta forma, que la articulación entre Estado y mercado, nunca puede ser estable ni ordenadora y menos creciente. No obstante, la actual crisis ha puesto a las instituciones fiscales ante un dilema único que plantea la necesidad de encontrar una intervención estatal de nuevo cuño, revisando y explicando la experiencia de la Argentina y de otros países de la región con abundantes datos, información y reflexiones muy minuciosas sobre los hechos relatados.

Bajo este marco, evidencian que el esquema de endeudamiento del sector público y que se ha fomentado a nivel planetario se ha tornado inviable, ya no solo para las economías subdesarrolladas y más allá del éxito cultural obtenido por el neoliberalismo al posicionar el déficit fiscal como el causante de todos los males de las economías nacionales. A partir de allí, los autores explican con gran habilidad y demuestran como se ha venido debilitando la presión fiscal sobre el capital, junto con la capacidad de gestión tributaria, favoreciendo de esta

forma, la fuga y la evasión fiscal, y causando no solo el debilitamiento de la provisión de bienes y servicios públicos, sino de la institucionalidad y legitimidad del Estado a niveles nunca vistos. En este sentido, un aspecto valorable del trabajo es que constituye un real aporte en términos de evidencias empíricas y perspectivas teóricas que trasciendan las miradas parciales y sesgadas del pensamiento neoclásico que domina las finanzas públicas y que no permiten dar cuenta de la dinámica y factores causales de la decadencia fiscal argentina.

A partir de esta indagación económica, política, histórica y cultural de la fiscalidad argentina, los autores dan un paso más que audaz al fundamentar sus razones para impulsar una reforma tributaria del país en su conjunto, sobre la base de la necesidad de avanzar en la redistribución del ingreso y la riqueza, como condición necesaria pero no suficiente, para revertir la situación delineada de no sustentabilidad y debilidad. Finalmente, bajo esta premisa, plantean una serie de medidas posibles y tendientes a un cambio de gran calibre que, básicamente: reduzca el sesgo regresivo del sistema en su conjunto, amplíe la carga tributaria sobre la propiedad y los patrimonios, los activos y las rentas (incluido en esta última, las ganancias del trabajo, las herencias y la renta diferencial) y mejore la administración tributaria en todos los órdenes, pero preservando un grado de centralización creciente de los ingresos, bajo un nuevo marco de federalización tributaria que podemos calificar de atractivo y bien fundado, a la luz de algunos casos extranjeros reseñados.

Es de señalar que el incremento de la recaudación no es prioridad de la propuesta de la reforma propiciada, asumiendo que la presión tributaria global ha tenido un crecimiento muy relevante en los últimos años y que se ha logrado una proporción adecuada, pero sí y obviamente, conducente a un reequilibramiento de las cargas y al combate a la evasión, como elementos determinantes de su condición redistributiva de la riqueza.

Podemos afirmar que también es un trabajo muy minucioso en lo que hace a las proposiciones en materia de política y reformas fiscales, lo cual, constituye su mayor aporte y atractivo, al fundamentar con total rigor su pertinencia y sustentabilidad. Es sin dudas, un trabajo propositivo, minucioso y fundamentado en sus opiniones, superando con creces el desafío propuesto originalmente y que resulta muy provechoso para quienes deban o deseen estudiar las cuestiones y problemas fiscales más relevantes de nuestro país.

En definitiva, nos complace contar con otra expresión de la visión y proyecto académico que alienta la Universidad en relación a la pretensión de abordar la inteligibilidad de la realidad, partiendo de la evidencia empírica hasta llegar a la elaboración de conceptos y preceptos que den cuenta de la realidad, nos permitan pensarla y desentrañar sus leyes y lógicas para cambiarla positivamente en una praxis transformadora que favorezca las condiciones para avances en términos de desarrollo económico e integración social.

Lic. Hugo O. ANDRADE
Docente a cargo del Área Política Fiscal
del Departamento de Economía y Administración
Universidad Nacional de Moreno

Índice

CAPÍTULO 1. Elementos para una reforma.

A modo de Introducción.

I. Globalización, crisis y fiscalidad	15
II. Reforma tributaria y desigualdad social	22
III. El contexto político y la reforma tributaria	28
IV. Las preguntas básicas para diseñar una reforma tributaria	31

CAPÍTULO 2. Los tributos, el federalismo fiscal, la Administración Tributaria y las teorías.

I. Acumulación, legitimación y ciudadanía.	39
II. La Administración Tributaria y el federalismo fiscal	52
Tributos Impuestos.....	52
Administración y federalismo	53
III. La función de la centralización en la administración de impuestos. Ventajas y desventajas.....	55
IV. La Administración Tributaria y sus desafíos	62
La Administración Tributaria en su marco	62
La Recaudación Tributaria en su laberinto	64
Acerca de los fenómenos de incumplimiento que enfrenta la Administración Tributaria.....	67
Los aportes de la teoría al desarrollo de la Administración Tributaria	72
El desarrollo de la Administración Tributaria Argentina ..	77

CAPÍTULO 3. Historia de la tributación en la Argentina

I. Peripecias del Estado argentino en el siglo pasado	81
El ordenamiento fiscal del federalismo argentino: de Alberdi al laberinto	82
El largo y sinuoso camino de la Administración Tributaria	85

La era de la AFIP.....	87
Todo tiempo pasado no fue mejor.....	89
La conformación de la estructura tributaria legada.....	95
Los cambios, supresiones y vaivenes de la política impositiva.....	95
IVA: Impuesto Vedette Argentino.....	109
Los efectos sobre la distribución del ingreso.....	121
Las modificaciones en la política tributaria y su incidencia distributiva.....	121
La presión tributaria por deciles de ingreso	123
Tributación, lamento y ocaso de un triste plan económico	126
La era Post-Tacchi.....	126
La recaudación se quedó en la calle.....	129
La transición a una nueva época.....	134
II. La conflictiva relación Nación-Provincias a lo largo de la historia	138

CAPÍTULO 4. El sistema tributario actual.

I. Récor ds del presente	145
II. Los incentivos tributarios hoy en la mirada de la Argentina 2020.....	159
Las medidas vigentes. Una mirada global.....	159
Las medidas vigentes. Una mirada en detalle	165
III. Las transferencias a provincias, en números.....	173
Las cuentas de la relación Nación-Provincias	173
Las cuentas públicas provinciales	178
Algunas consideraciones sobre la relación Nación-Provincias.....	182

CAPÍTULO 5. Las recomendaciones de política.

I. Desafíos del futuro	189
II. Orientación de la reforma.....	190
III. Ampliar la carga tributaria sobre la propiedad y los patrimonios.....	196

Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes	196
1. Entre antecedentes y argumentos	196
2. Una propuesta para su aplicación	203
Impuesto extraordinario a la propiedad de la tierra (IEPT)....	209
1. Elementos a considerar para definir la propuesta.....	209
2. Características de la propuesta	212
IV. Mejorar la imposición sobre los activos financieros y sus rentas.....	219
Alternativas para gravar a los activos financieros	219
Impuesto a la salida de divisas.	222
Recomendaciones para gravar los activos financieros.....	228
V Asignar mayor progresividad a los impuestos sobre los ingresos y patrimoniales existentes.....	231
Impuesto a las Ganancias sobre las personas físicas.....	231
Las ganancias de capital	234
El mínimo no imponible y los tramos de alícuotas	241
Los Aportes Personales a la Seguridad Social.....	250
Acerca de la conformación de un sistema	251
Acerca de la cobertura	255
Acerca de la sustentabilidad	257
Acerca del financiamiento	258
La propuesta para los Aportes Personales	263
Las propuestas en Ganancias y Aportes combinadas.....	265
Impuesto a la Transferencia de Inmuebles (ITI)	270
Impuesto a los Bienes Personales	272
VI. Reformular la imposición al consumo para mejorar la equidad distributiva.....	278
La imposición general al consumo: IVA progresivo	279
De atributos y efectos.....	279
Un poco de historia	282
La carga nominal y la incidencia distributiva	284
Traslación a precios, Monotributo y evasión.....	287
IVA personalizado	289
Una alternativa para el caso argentino	292
La imposición selectiva: los Impuestos Internos.....	298

VII. Hacia un organismo centralizado de aplicación de los regímenes de incentivos tributarios.....	302
La experiencia internacional.....	302
Un Organismo Posible: coordinación y gestión.....	305
1. Marco general del Modelo de Gestión de los Regímenes de Promoción de la Competitividad.....	305
2. Marco específico del Modelo de Gestión de los Regímenes de Promoción de la competitividad.....	307
Nivel de coordinación.....	307
Nivel de gestión.....	308
Nivel de control y evaluación.....	311
VIII. Promover la actividad productiva de manera selectiva.....	311
Incentivar el emprendedorismo.....	314
¿Qué pasa en el mundo?.....	314
Qué se puede hacer en la Argentina.....	319
Incentivos fiscales.....	325
Apuntes al pie de una experiencia o elementos para el diseño de una política de incentivos tributarios a la competitividad.....	326
Derechos de Exportación.....	333
IX. Hacia la federalización de la Administración Tributaria.....	337
Cuestiones pendientes.....	340
Prefigurando la Red.....	341
La Institucionalización de la Red.....	343
X. Mejorar la Administración Tributaria de las provincias, respetando las autonomías.....	349
La necesidad de adecuar la Administración Tributaria Subnacional a los nuevos desafíos.....	351
Hacia la Administración Tributaria Subnacional del siglo XXI.....	354
 CAPÍTULO 6. Comentarios finales.....	 359
Bibliografía citada.....	373

Capítulo 1

Elementos para una reforma (a modo de introducción)

I. Globalización, crisis y fiscalidad

En el marco de la crisis actual del capitalismo global, se reedita una cuestión que acompaña la historia de la economía de mercado y que fue encontrando distintas respuestas —teóricas y políticas— a lo largo del tiempo: ¿qué tipo de articulación entre el Estado y los mercados puede asegurar un sendero sustentable de crecimiento y prosperidad? Y, en todo caso, ¿cómo financiarla?

En el presente, nuevamente se plantea el debate acerca del rol del Estado. Ahora bien, hay una tendencia a considerar virtuosa cualquier forma de intervención frente a la crisis. Sin embargo, conviene señalar que si se limita la intervención del Estado a un rol subsidiario, financiando la recuperación o el sostenimiento de los distintos sectores que se encuentran afectados —en particular, los financieros (sean bancarios, aseguradoras, fondos de pensión) o algunos industriales— se corre el riesgo de generar mayor concentración y desigualdad, e inadecuación en el manejo de recursos fiscales, sin resolver el problema de fondo. Es decir, sin encontrar una nueva forma de articulación estable entre Estado y mercado, capaz de promover un nuevo ciclo de prosperidad a escala global.

La crisis nos pone frente a una alternativa de intervención estatal de nuevo cuño que no tiene antecedentes y que habrá que explorar en cada caso nacional; pero que va más allá de la intervención subsidia-ria, a fin de respaldar o sostener a los sectores del capital afectados por la crisis. En este sentido, a nivel macroeconómico, la experiencia de la Argentina y de otros países de la región nos brinda lecciones importantes para conjurar con éxito la crisis. En particular, se puso en evidencia que, a mayor solvencia fiscal previa y mayor desco-nexión financiera de los mercados, menor resultó el impacto. En la misma línea, a mayor capacidad de sostener el ciclo ascendente vía políticas activas y mayor capacidad de regular el movimiento de capitales, menor resultó el impacto.

Asimismo, parece conveniente encontrar formas de presencia estatal —y no solo estatal— microeconómicas, que potencien la capacidad de regulación y agreguen estabilizadores frente a los efectos poten-cialmente devastadores de decisiones empresariales temerarias en contextos de alta concentración económica que, si bien son frecuen-tes en el mundo más desarrollado, no gozan de difusión en nuestro medio. Nos referimos a cuestiones tales como la participación en la información contable financiera de las empresas, la tenencia accio-naria; y la consecuente ocupación de cargos en los directorios o la distribución de utilidades entre los trabajadores de las compañías de cierta envergadura.

Hoy tiende a percibirse que el camino de salida de la crisis no es el mismo que nos trajo hasta ella; por la vía de liberalizar y fortalecer los mercados —o sea: hacer más de lo mismo— no se sale de la crisis. Se la reproduce. De la crisis, *la economía* no nos saca; o nos saca la política o nos hundimos con *la economía*.

Ahora bien, esta crisis desnudó otra cuestión conexas. El impacto debilitador de la globalización sobre la fiscalidad del estado y, en especial, la corrosiva presencia de los paraísos fiscales sobre las fuentes de financiamiento del estado moderno. Naturalmente, en el marco

del auge del neoliberalismo, los paraísos fiscales tendieron a multiplicarse y se convierten en centros de captura de ahorros de los países con fiscalidad relativa más débil y fuente de financiamiento accesible de los mercados en auge. Así, un viejo problema de los estados de América Latina ahora también se hace presente en el centro del mundo desarrollado. De modo que la crisis ha puesto en escena dos cuestiones básicas del mundo moderno: el rol del estado y su sustentabilidad fiscal. Y resulta claro que una y otra son fuertemente interdependientes.

Como es sabido, las causas remotas de la crisis actual se originaron al soltarse las amarras que habían permitido contener los efectos de la crisis del 30. Crear aquella contención llevó tiempo. En un mundo con experiencias socialistas todavía fuertes, New Deal y guerra mundial mediante, la superación de la crisis capitalista se dio por dos vías. A nivel nacional, con la construcción de un nuevo tipo de estado y una articulación virtuosa entre este y el mercado; muy distinta de la que había existido hasta entonces. Es la que conocemos como *Estado de Bienestar*. Esa respuesta a escala nacional fue coherente con una serie de instituciones novedosas de alcance mundial, que son consecuencia de los llamados *acuerdos de Bretton Woods* que, entre otras cosas, dieron lugar a los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario, Banco Mundial) y a un régimen financiero internacional en el que el dólar se consolida como moneda dominante. A su vez, esos organismos multilaterales de crédito tenían por función financiar el déficit transitorio en las cuentas corrientes de los países que así lo requirieran, básicamente para evitar que volvieran a endeudarse con el sistema financiero, como había sucedido inmediatamente antes de la crisis del 30.

En definitiva, el estado de bienestar y las instituciones emergentes de Bretton Woods son las grandes amarras que, tras la segunda posguerra, ponen un cerco a las consecuencias de la crisis y enmarcan un ciclo sostenido de crecimiento de aproximadamente treinta años.

Cuando se habla de Estado de Bienestar, se habla de un estado que asumió como propia la función permanente de regular el ciclo económico y evitar que la economía cayera en instancias de alta inflación o de fuerte recesión. En ese marco, se expandió la ciudadanía desde los derechos políticos y legales —que ya venían extendiéndose como resultado de las conquistas democráticas— hacia el campo de lo económico y social. Así se crean o se extienden los seguros de desempleo, las jubilaciones, las coberturas a los riesgos de trabajo, la regulación en el mercado laboral y una cantidad de medidas e instituciones que se van gestando con las características nacionales propias de cada experiencia. A su vez, el estado asume y multiplica funciones en la esfera de la producción y la distribución de bienes y servicios; y convierte en bienes públicos aquellas prestaciones que hasta entonces eran provistas solo por el mercado. En términos macrosociales y en el marco de esta construcción de una nueva articulación entre el estado y el mercado, lo que se genera es una distribución de las ganancias de productividad entre el capital y el trabajo, de modo relativamente equitativo, para asegurar que exista demanda permanente, consumo y aliento a la inversión. Se realimenta así un círculo ascendente de expansión económica¹ que impulsa a la baja de la tasa de desempleo.

Esa espiral ascendente va a permitir un importante incremento de la presión fiscal, que en pocos años va a duplicar y más el peso del sector público en la economía, con lo cual superará en los casos de mayor desarrollo del Estado de Bienestar, los 45 puntos del PBI. Básicamente, esos recursos se obtienen de sistemas tributarios maduros que se asientan en tres pilares: el impuesto a los ingresos, los gravámenes al consumo y las contribuciones para la seguridad social, que captan recursos esencialmente de los mercados domésticos.

Promediando los años 70, esas amarras son cuestionadas a partir de un nuevo humor de época. Se quiebran los acuerdos de Bretton Woods, se libera el dólar y se generan las condiciones que hacen posible que

¹ Dinámica que también conocemos con el nombre de *fordismo*.

los estados vuelvan a endeudarse con el sistema financiero (endeudamiento facilitado por la expansión de los llamados *petrodólares*). El cuestionamiento se planteó desde un nuevo discurso emergente: el neoliberalismo. Básicamente, el neoliberalismo critica la forma en que se habían articulado el mercado y el estado para salir de la crisis del 30. Así, el estado —considerado como parte de la solución durante los treinta años previos— pasa a ser visto como parte del problema. La penuria de financiamiento que comienza a manifestarse en el Estado de Bienestar y el éxito cultural obtenido por el neoliberalismo al posicionar el déficit fiscal como la gran causal de los males de la economía de la época (estancamiento e inflación, o *estanflación* como pasó a llamarse) van a dar paso a una nueva forma de articulación, esta vez montada sobre la liberalización de los mercados y el repliegue de la presencia del Estado. La última dictadura en la Argentina (1976–83) acuña una frase emblemática del neoliberalismo emergente: “Achicar el Estado es agrandar la Nación”. Al amparo de esas ideas, en la Argentina y en el mundo se promovieron estrategias de liberalización, de desregulación, de apertura económica y privatización. Todo eso, en el marco del alivio fiscal al capital y la disminución de la presión tributaria sobre el poder económico.

Es oportuno señalar que, incluso en el marco del debilitamiento de la presión fiscal sobre el capital, los países de mayor desarrollo relativo tendieron a preservar su fiscalidad y, especialmente, su capacidad de gestión y contralor estatal. La gestión tributaria en particular, en muchos casos tendió a fortalecerse, ganando en competencias, tecnología y recursos. En nuestras experiencias latinoamericanas, la capacidad de gestión estatal tendió a ser dinamitada; y la gestión tributaria, fuertemente alineada con la suerte de la fiscalidad en su conjunto; es decir: se debilitó en forma acelerada.

Esta nueva fase en la vida del estado moderno gestó un nuevo sendero de crecimiento y de fortísima concentración económica. Esa aceleración en el proceso de globalización va a ser en particular, inducida por el capital financiero. Son los flujos de capital los que

van a transitar con libertad por el mundo, en busca de aquellos que lo reproduzcan y valoricen; esta cuestión, especialmente en América Latina, va a repercutir en inestabilidad creciente. La fuerte exposición que se genera en el escenario de alta volatilidad del capital, sumada al marcado límite a las posibilidades de crecimiento económico impuesto por el doble yugo del endeudamiento y las políticas de ajuste impulsadas por los organismos multilaterales —que dejarán muy lejos sus bases fundacionales, para convertirse en los garantes de la obtención de excedentes para el pago de la deuda— condenaron a la región al estancamiento económico y al retroceso político y social. En este largo periplo de expansión y crisis hay un aprendizaje algo amargo, pero que conviene tener presente. El auge es portador de crisis. En la economía de mercado, el auge como potencial portador de crisis no es menos dañino que las políticas erradas de los gobiernos; esto sugiere que incluso en el auge conviene tener medidas de regulación, de proacción y de control por parte del Estado. La tracción del crecimiento por medio de la desregulación es uno de los apogemas centrales del neoliberalismo y, se ha visto, conlleva las semillas del desastre.

Prácticas cada vez más extendidas en el marco de la globalización y la inmensa concentración económica mundial —como el comercio intraempresa, la triangulación de operaciones y la localización planeada de bases y hechos imponible en jurisdicciones de baja o menor tributación relativa— complejizan el accionar del estado y generan fenomenales excedentes financieros que evitan la fiscalidad y agravan, aún más, las brutales asimetrías que genera el capitalismo global.

Con la globalización y la multiplicación de los paraísos fiscales, la capacidad para fugar del poder tributario se ha potenciado. Con mucho acierto, el gobierno argentino ha impulsado en el G20 la necesidad de combatir los paraísos fiscales, ya que sin ellos esa capacidad pierde un aliado esencial. En los últimos foros internacionales, también la AFIP ha planteado el desafío que los “contribuyentes

globales” imponen a la Administración Tributaria. Sin embargo y hasta el presente, entre los países centrales las acciones concretas no han ido demasiado lejos y se limitan a la declamación oportuna y políticamente correcta.

En tanto, quienes promueven la evasión fiscal global reducen los ingresos fiscales, debilitan en forma grave los servicios y programas de gobierno, distorsionan la carga fiscal mediante el aumento de las obligaciones de los contribuyentes de menores ingresos, socavan la ley y erosionan los procedimientos democráticos.

Se trata de actores que operan a escala mundial con estrategias de planeamiento fiscal sofisticadas, que transitan con habilidad los bordes difusos de las normas tributarias y que condensan un enorme poder de lobby, frente a estados que despliegan su capacidad de control solo a escala nacional y no siempre con la voluntad política que demanda enfrentar el problema.

Esta diferencia de escala es crucial. Un dato: investigaciones recientes evidencian que, en el mundo y en América Latina –y al contrario de lo que se suele difundir y sostener– la mayor parte de los flujos financieros ilícitos y globales provienen de operaciones comerciales. O sea: en su mayoría, no se originan en la corrupción estatal o en las actividades criminales –que por supuesto generan una parte de estos flujos– sino en transacciones que se gestan mediante el forzamiento de las situaciones imperantes; por ejemplo, a través de maniobras de sobre o subfacturación o del abuso en los llamados *precios de transferencia*.²

En nuestro país, el incumplimiento tributario a lo largo de las cadenas de valor de los exportables no es nuevo. La brecha entre la capacidad de pago y la tributación efectiva en estos sectores fue históricamente importante. Agricultura, ganadería, hidrocarburos, minería y pesca, entre otros, han sabido generar condiciones favorables para

2 Jorge Gaggero (2010) estima el monto de fuga de capitales ilícitos desde el Sur al Norte en u\$s 5,2 billones para los años de crisis (2007-2010). La cifra equivale a buena parte del total de los “programas de salvataje” implementados frente a la crisis.

evitar el poder del Fisco. La irrelevante recaudación del inmobiliario, la informalidad laboral, el enanismo fiscal, el trato generoso de las normas y el ocultamiento liso y llano de operaciones son fenómenos muy conocidos y de larga data en el país, que recién ahora han comenzado a enfrentarse de manera metódica y sistemática.

En este marco, es preciso considerar que las mejoras que se logren a nivel nacional y regional son indispensables y, también, que existe una dimensión sistémica global del problema que demanda una mirada diferente de estos actores desde el poder tributario del estado.

Nos encontramos en los albores de la gestación de un nuevo paradigma en la visión del comercio mundial y los flujos financieros internacionales y sus consecuencias fiscales. En principio, es necesario superar el dogma liberal que aconseja liberar las exportaciones, que suele operar como mal disimulado telón de fondo legitimador de estas prácticas nocivas e incluso de cierta laxitud en su regulación y control.

Un paso un poco más audaz tal vez requiera repensar a estos actores económicos que son, además, enormes operadores de bienes esenciales para el desarrollo humano, propagadores de empleo directo e indirecto a gran escala, potenciales dinamizadores de la inversión y generadores de bases tributarias indispensables para el sostenimiento del estado moderno. Todas cuestiones demasiado relevantes como para estar sujetos formalmente casi al mismo trato que un contribuyente menor que opera su negocio y es asesorado por el contador del barrio.

II. Reforma tributaria y desigualdad social

La distribución del ingreso en la Argentina actual subyace de modo ostentoso como obstáculo severo para consolidar un modelo de país productivo e integrado, que promueva de modo sostenido la mejora en la calidad de vida de todos sus habitantes. Y, a la par, los avances en la concreción de un modelo productivo de desarrollo son condi-

ción de mejoría en la distribución del ingreso a largo plazo en una economía capitalista.

En este sentido, cabe recordar que bajo la influencia de las ideas neoliberales en materia tributaria se impulsó la eliminación del impuesto a la Herencia, el olvido del gravamen a la renta potencial de la tierra, la consolidación del trato laxo a las rentas de capital y financieras y a las ganancias extraordinarias, la generalización del IVA a tasas elevadísimas; entre otras medidas en el mismo sentido regresivo.

Lo mismo en relación al consumo. Entre las brutales transformaciones tributarias que Cavallo promovió y que afectaron el financiamiento del estado —como la privatización previsional y la rebaja de los aportes patronales— se cuenta la derogación de numerosos impuestos internos que tendían a gravar de modo diferencial el consumo suntuario.

No estamos postulando la necesidad de volver al pasado, pero destacamos que desde entonces y hasta el presente, el sistema tributario argentino no ha recuperado instrumentos que le permitan gravar en forma adecuada los consumos superfluos y las rentas extraordinarias. Cuestiones tan densas políticamente como casi sencillas de implementar desde el punto de vista técnico. Y de alto impacto en términos redistributivos e incluso antiinflacionarios.

Un aprendizaje insoslayable de la era neoliberal es que el debilitamiento de la tributación directa, y en particular la que grava los patrimonios, siempre se traduce en concentración económica y desigualdad.

Por otra parte, el fenomenal proceso de concentración económica que alentó esa etapa, a la par de profundizar la asimetría distributiva del ingreso, hizo que los trabajadores mejor pagos del país se concentraran en un puñado de actividades y empresas. A su vez, la estructura productiva, la forma en que se determinan las relaciones laborales y

cierta inercia histórica mantienen en la informalidad laboral a un número importante de trabajadores. Esta situación, con independencia de que un mayor grado de eficacia en el control estatal pueda ayudar a corregirla en parte, resultará perdurable.

En ese contexto de fuerte concentración económica e informalidad extendida, el poder redistributivo de los salarios se ve fuertemente limitado y requiere de otros instrumentos para resultar eficaz. Dicho en otros términos: en la situación actual, la expansión del empleo y la recuperación de salarios por encima de la inflación y el crecimiento de la productividad, mejoran sin duda el nivel de vida de los trabajadores; sin embargo, en términos de redistribución de la riqueza su poder de reversión se encuentra limitado.

El gasto público, su orientación y eficacia, puede contribuir a mejorar la situación. Si a través del presupuesto público se garantiza, por ejemplo, un mayor y mejor acceso a la salud, la educación, la vivienda y la alimentación a todos los habitantes del país, mucho es lo que se podrá avanzar en términos de redistribución. Otro tanto lograrán la asignación universal por hijo, el recientemente instrumentado Plan Progresar y demás programas orientados a mantener dentro del sistema a los excluidos.

Pero todas estas políticas requieren su tiempo para obtener resultados palpables y ostensibles. El sistema tributario también debe ayudar a resolver la tarea pendiente. El consabido apotegma neoliberal que, postulando la supuesta neutralidad de los tributos, insiste en limitar al gasto el impacto redistributivo, en realidad brinda una coartada fenomenal a la concentración de la riqueza y los ingresos para fugar del poder tributario.

El financiamiento del gasto, sus fuentes y sujetos alcanzados, incide sobre la distribución del ingreso, nunca es neutro. No alterar de modo significativo la incidencia heredada, marcadamente regresiva, tiende a validarla, no a convertirla en neutra. Por su parte, la reasignación de

los flujos de ingreso generados en la actividad económica es condición necesaria para equilibrar las asimetrías distributivas consolidadas en la última década del siglo pasado. Sin embargo, dado el proceso de acumulación en la concentración del capital de los treinta años anteriores y sus consecuencias, los stocks de riqueza requieren ser afectados, de lo contrario, la concentración en sí resulta un reaseguro del proceso de concentración y desigualdad, en tanto tiende a replicar y reproducir sobre los flujos la distribución preexistente.

En otros términos, la desigualdad genera desigualdad y la concentración más concentración. A menos que la política fiscal las corrija.

Este panorama está en sintonía con los planteos actuales de la Cepal. En un trabajo reciente de este organismo de Naciones Unidas (2011), después de enumerar los desafíos para construir una nueva *arquitectura estatal*, se plantea el interrogante acerca del nivel de recursos con que cuentan los estados para enfrentarlos. Y concluye:

“El nivel de gasto público está condicionado por la capacidad recaudatoria de los países. La tributación constituye, en este sentido, el espacio de política decisivo para incrementar la capacidad financiera del Estado que le permite cumplir su rol proactivo en la promoción del desarrollo y la igualdad social”.

La política y la administración tributaria deben complementarse para garantizar que las modificaciones de política redunden en cambios efectivos sobre el patrón distributivo vigente. Expresado en otra forma: la política tributaria puede cubrir los espacios vacíos y reducir la elusión impositiva, pero también es importante combatir la evasión. Aunque la evasión no distingue entre clases sociales, las resistencias de las élites a una mayor imposición pueden materializarse en la búsqueda de mecanismos para aminorarla. Por lo general, las capas sociales más ricas de la población aprovechan al máximo los hiatos

normativos con el objeto de eludir el pago de impuestos, pero si se cercena este camino –y una reforma en la política tributaria debería lograrlo– no suelen tener escrúpulos para, lisa y llanamente, evadir el pago de impuestos.

No parece una casualidad que los impuestos progresivos sean los más evadidos/eludidos. En los impuestos a la propiedad el no pago es compartido entre la morosidad, la evasión y la elusión, aunque no existen estudios recientes que aporten una aproximación acerca de cuál sería su magnitud. En el trabajo de Jiménez, Gómez Sabaini y Podestá (2010) se realizaron estimaciones en torno a la evasión de los impuestos a la Renta en algunos países de América Latina. Si bien estos trabajos tienen muchas limitaciones –reconocidas por quienes hicieron los estudios– debido a las restricciones de información existentes, los cálculos de la evasión arrojan proporciones muy elevadas que van de casi el 42% en México a poco menos del 64% en Ecuador y Guatemala. En la Argentina, la evasión de Ganancias –tanto para personas físicas como jurídicas– sería un caso intermedio, con una tasa de casi el 50% de la recaudación potencial o teórica; esto es, si no existiera evasión se podría recaudar alrededor del doble de los ingresos obtenidos por este gravamen.

Cuadro 1. Evasión Global en el Impuesto a la Renta

País (año)	Presión Tributaria	Recaudación Teórica	Recaudación Efectiva	Brecha	Tasa de evasión	Brecha / Recaudación Tributaria Total
	En % del PIB				%	%
Argentina (2005)	27,2	11,3	5,7	5,6	49,6	20,6
Chile (2003)	18,8	8,1	4,3	3,9	47,4	20,4
El Salvador (2005)	14,2	7,0	3,8	3,1	45,3	22,2
Ecuador (2005)	14,9	8,6	3,1	5,5	63,8	36,8
Guatemala (2006)	12,1	8,7	3,1	5,5	63,7	45,8
Perú (2006)	16,7	11,9	6,1	5,8	48,5	34,7
México (2004)	10,3	7,0	4,1	2,9	41,6	28,5

Fuente: Jiménez, Gómez Sabaini y Andrea Podestá (2010)

Cuando la evasión recae sobre los impuestos que le aportan progresividad a la estructura, no solo afecta a la equidad horizontal sino también a la vertical. Este es un elemento relevante a contemplar tanto en lo que se refiere a la capacidad recaudatoria y de control de los organismos responsables de la administración tributaria, como cuando se rediseña el sistema tributario.

Tal como plantea Gaggero (2008, pág. 25):

“resulta vital para alcanzar un cierto grado de equidad en una sociedad que se opere con vigor tanto en la distribución primaria como en la secundaria. Ello es así porque la historia parece mostrar que allí donde la ‘distribución primaria’ tiene características extremas (‘salvajes’) es más limitada la corrección ‘secundaria’ posible. Muy esquemáticamente, esto tendría dos razones principales, en planos diferentes. Por un lado, se plantea un problema de limitación instrumental dado que la capacidad de ‘corrección fiscal’ no es ilimitada (en cuanto a la medida en que resulta capaz de modificar la regresividad ‘primaria’). Por el otro, en las situaciones de extrema inequidad ‘primaria’ se plantea usualmente un problema de ‘correlaciones de fuerza’ en el plano socio-político muy desfavorables para las mayorías, ya que los actores y procesos que definen tal grado de regresividad ‘primaria’ tendrán también capacidad para bloquear las eventuales reformas fiscales (tributarias y del gasto público) que podrían mitigarla, al menos en parte, en la fase de redistribución ‘secundaria’”.

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. Y, a la par, el sistema tributario se vuelve *arena* de resolución de conflictos de intereses entre ellos. De modo que los actores tienden a percibirlo como un instrumento maleable al servicio de sus intereses.

Una línea similar refleja el trabajo publicado por la Cepal (2011, pág. 76), cuando, al proponer un nuevo pacto fiscal por la igualdad, esgrime:

“La extensión de la desigualdad de ingresos en la región ha influenciado la actual realidad del sistema tributario, lo que genera un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite, mediante el esquema tributario, la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso. [...] Desde la óptica política, es evidente que la desigualdad social puede promover el surgimiento de ‘grupos de élites’ que buscan minimizar su carga tributaria relativa, ya sea mediante el control del proceso legislativo o procurando que se legislen normas tributarias con esos efectos”.

III. El contexto político y la reforma tributaria

A poco de asumir, el gobierno K sorprendió con una serie de iniciativas que enseguida se conectaron con el imaginario popular. Política de Derechos Humanos, renovación de la Corte Suprema, paritarias libres... En el marco de la recuperación del crecimiento económico, estas cuestiones contribuyeron a que el humor de las mayorías se volcara a su favor.

En ese contexto, se extendió la caracterización de “gobierno en disputa”, para dar cuenta de las distintas perspectivas, intereses y urgencias que atravesaban la agenda gubernamental. Aquella definición no parece haber perdido vigencia. Esto no quiere decir que no se hayan saldado cuestiones que integraban aquellas disputas. Algunas, bien; y otras, no tanto. Entre esas que no se han saldado o que no se han saldado bien todavía, sobresale la reforma tributaria. Tan enunciada como pospuesta, y pese a las enormes y significativas mejoras que en materia de financiamiento del sector público han introducido los gobiernos K, el sesgo regresivo del sistema tributario

y el agotamiento del federalismo fiscal argentino —herencias de la etapa neoliberal— hay que decirlo: perduran.

Pese a las fenomenales mejoras, resulta difícil aseverar que se hayan superado las rémoras del pasado. En cuanto al conocido sesgo regresivo del sistema tributario argentino, un IVA casi plano que impone la misma alícuota del 21% a casi todos los consumos; un impuesto a las Ganancias que grava insuficientemente a las rentas de capital y financieras en cabeza de las personas físicas; sumado a una imposición prácticamente inexistente y poco armónica de la propiedad y el patrimonio, componen un cuadro de situación en la inercia del heredado.

Por otra parte, las fatigas del federalismo fiscal argentino se mantienen intactas o se han ido acentuando. En muchas de las jurisdicciones subnacionales, la recaudación resulta cada vez menos relevante respecto de la que se encuentra a cargo del Estado nacional. La identidad entre quien gasta y quien colecta los recursos para satisfacer el gasto, en nuestro caso se perdió en el olvido. Las provincias en conjunto financian más del 50% de sus gastos con recursos que recauda y gira el Estado nacional. En muchos casos, estos recursos de origen nacional representan más del 85% del presupuesto de la provincia.

Estos motivos hacen pensar que este esquema de financiamiento del Estado argentino está más cerca de sus límites que del despliegue de sus posibilidades.

En efecto, se establecen severas contradicciones entre:

- a) Responsabilidades crecientes por el gasto en manos de las provincias y centralización de las competencias tributarias y los recursos en la esfera nacional.
- b) Un esquema de reparto y redistribución (Coparticipación Federal de Impuestos), producto de un acuerdo de conveniencias que no refleja acabadamente las distintas realidades y necesidades de las jurisdicciones y que tiende a cristalizar las asimetrías existentes.

- c) La explotación de un sistema tributario que, en el mejor de los casos, reniega del poder redistributivo positivo que debiera tener. Así, van desnudando las limitaciones que imponen al financiamiento sustentable de un estado moderno que tiende a expandir y universalizar derechos, en el marco de la ampliación de la ciudadanía. Y que, por ende, demanda recursos crecientes para asegurar su efectiva realización.

Las limitaciones para expandir la ciudadanía son también las de favorecer la acumulación de capital y la legitimación del orden establecido. Es en este marco que se insiste en la necesidad de una reforma tributaria en la Argentina. Reforma que no debe agotarse en la definición de bases, hechos, sujetos imposables y alícuotas, sino que debe incluir el esquema de redistribución de recursos entre Nación y provincias (coparticipación) y la administración tributaria.

Es importante repetirlo: la definición de las transferencias entre niveles de gobierno (la Coparticipación) debe ser vista como un capítulo central de la reforma tributaria. La distribución del ingreso posee también una dimensión geográfica que debe ser atendida. Otro tanto sucede con la Administración Tributaria. Buena parte de la reforma vincula su éxito a la capacidad de gestión del sistema tributario. Y buena parte del resultado recaudatorio es capacidad de gestión. No hay reforma exitosa sin capacidad de gestión para administrarla.

Ahora bien, existen —a esta altura de los acontecimientos y como producto de una serie de problemáticas históricas desatendidas— varias buenas razones para impulsar la reforma tributaria en el país. En primer lugar, quien postule la necesidad de avanzar en la redistribución del ingreso, necesariamente va a tener que plantearse esta cuestión. También podría fundarse la reforma en la búsqueda del fortalecimiento del federalismo fiscal argentino, en la conveniencia de asegurar la sustentabilidad de largo plazo del Estado o en la promoción de un modelo productivo que aliente la inversión reproductiva.

Entre los fundamentos de la reforma, también se debe contemplar la necesidad de reconocer desde el sistema tributario situaciones diferenciadas de tamaño, edad y grado de concentración de los actores económicos, de modo tal de alentar el surgimiento y la propagación de emprendimientos productivos que dinamizan el empleo, alientan la diversificación y la desconcentración económica.

En este trabajo no descuidaremos esta última perspectiva, acaso la menos recorrida a la hora de repensar el ordenamiento tributario del país. Y vamos a hacerlo con la convicción de que esto puede contribuir a mejorar las asimetrías e inequidades que genera el desenvolvimiento espontáneo de economías de mercado tan fuertemente concentradas como la nuestra.

IV. Las preguntas básicas para diseñar una reforma tributaria

En los cursos de microeconomía suelen enseñarnos que el mercado actuando libremente resuelve qué, cómo y para quién producir. Más allá de lo anacrónico de esta concepción, es indudable que la intervención del Estado exige seguir la secuencia en sentido inverso: para qué o para quién, cómo y qué, son —en ese orden— los interrogantes básicos —aunque no únicos— para el diseño de cualquier política pública. Modificar el sistema tributario no es la excepción y, además, debido a sus características específicas, requiere contemplar otra pregunta clave: cuándo.

La necesidad de una reforma tributaria es, al menos en apariencia, uno de los pocos aspectos en los que se puede percibir un consenso generalizado entre los analistas de la materia en cuestión. Sin embargo, cuando se empieza a indagar acerca de su contenido, aparecen diferencias irreconciliables entre quienes la proponen.

En una publicación reciente del BID (2013) se resumen estas diferencias de una manera demasiado simplificadora, pero gráfica:

“La ideología puede influir en los objetivos de la reforma, así como también en el tipo de impuestos sujetos a reformas. Los gobiernos de tendencia izquierdista se centrarán más en el objetivo de la redistribución, como aumentar las tasas del impuesto sobre la renta, mientras que los gobiernos de derecha, que supuestamente son más favorables a las empresas, pondrán más énfasis en la neutralidad fiscal y en disminuir las distorsiones de mercado”.³

En estas páginas nos detendremos en aportar elementos para sentar nuestra posición en este debate, con el objetivo de contribuir a dar respuesta a qué debe contener una reforma impositiva en la Argentina, concentrándonos en las modificaciones necesarias en materia de política y administración tributaria que consideramos imprescindibles. Pero antes realizaremos un paneo por los restantes interrogantes.

Durante el régimen de valorización financiera iniciado en la última dictadura militar y finalizado con el derrumbe de la convertibilidad en los umbrales del presente siglo se conformó, mediante una profunda reforma, un sistema tributario argentino funcional a dicho régimen, caracterizado por la preponderancia y generalización de los impuestos definidos como poco distorsivos que, no casualmente, están a su vez entre los más regresivos en términos distributivos. Un elemento característico fue la eliminación (o la detracción de las bases imponibles) de impuestos que alcanzaban a los activos financieros y sus rentas.

En la Argentina, como en otros países de la región, se están produciendo acontecimientos que permiten conjeturar que estamos viviendo un cambio de época que va perfilando un régimen de acumulación distinto. El gobierno iniciado en 2003 desarrolló una

3 Corbacho, Ana; Fretes Cibils, Vicente y Lora, Eduardo. Editores (2013, pág. 54). El lenguaje utilizado exime de agregar desde dónde se lleva a cabo tal afirmación.

serie de políticas que llevaron a la conformación de un nuevo sistema de protección social basado en la ampliación de derechos para el conjunto de la sociedad. En este aspecto resaltan: la recuperación de un régimen único de reparto en materia previsional, con la estatización de las AFJP, el Plan de Inclusión Previsional y el aumento exponencial del haber mínimo; la Asignación Universal por Hijo que brinda asistencia a más de 3,5 millones de niños y adolescentes; y el compromiso por la educación, garantizando que se invierta más de 6% del PBI a partir del año 2008, aunque sus efectos tardarán muchos años en traducirse en resultados concretos. También se están modificando las relaciones laborales con la recuperación del salario, la implementación de medidas de defensa del empleo y el combate a la informalidad, la Ley del Peón Rural y la recuperación de las convenciones colectivas de trabajo a nivel de rama o actividad. En materia de regulación de la actividad económica se destacan la nueva Carta Orgánica del BCRA, la Ley de Tierras, la Ley de Medios de Comunicación Audiovisual y la reciente modificación de las leyes de Abastecimiento y Defensa del Consumidor. En las relaciones internacionales sobresale la nueva estrategia de inserción internacional, con las medidas para aumentar las exportaciones de manufacturas industriales, el rol protagónico en la conformación y desarrollo de la Unasur y los vínculos sur-sur. En materia del Estado proveedor de bienes y servicios, se destacan la repatriación del 51% de las acciones de YPF y la recuperación de la empresa de Aguas del área metropolitana (AYSA), Correo Argentino, Aerolíneas Argentinas, entre las más destacadas, y el cambio en la modalidad de gestión en los ferrocarriles, tanto de pasajeros como de cargas.

Todas estas intervenciones tienen efectos —de manera directa o indirecta— sobre el patrón distributivo que, paulatinamente, va redefiniéndose a favor de las clases sociales más postergadas de la sociedad. A su vez, contrastan con las directrices de las intervenciones desarrolladas por los países centrales para enfrentar la crisis a escala global, ahora con epicentro en Europa.

La actual crisis pone en evidencia el fracaso de las políticas impuestas, al menos en los últimos veinte años que, entre otras cuestiones, estaban destinadas a redefinir el rol del Estado. Para los países periféricos se pueden sintetizar en el decálogo de recomendaciones del Consenso de Washington, entre las que se encontraba realizar una reforma tributaria como la instrumentada en nuestro país en la última década del siglo pasado.

Aunque el cambio de época es cada día más palpable, los sistemas tributarios —con algunos más y algunos menos— siguen en esencia conformados en consonancia con el anterior régimen de acumulación. Los escasos avances en este campo no son exclusivos de nuestro país.

En América Latina, en los últimos veinte años se efectuaron reformas bastante integrales para delinear un sistema tributario a imagen y semejanza del régimen de acumulación basado en la valorización financiera y la *desregulación de la economía*. Salvo Uruguay y Ecuador,⁴ que adoptaron algunos cambios que van a contramano de lo instituido en el régimen anterior, no se observan modificaciones significativas en materia impositiva en nuestro continente. El influjo del anterior paradigma sigue presente. Como dice la Cepal (2011, pág. 72):

“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 lo tanto, no pueden representar un obstáculo para el crecimiento”.

4 Igualmente, las reformas en ambos países fueron parciales y la política económica en general no confrontó con la raíz de los problemas estructurales de cada uno de ellos. Bien vale como ejemplo: Uruguay sigue siendo el paraíso fiscal de América del Sur y Ecuador continúa con el dólar estadounidense como moneda.

En el mismo trabajo, la Cepal (pág. 74) sintetiza lo sucedido hasta aquí en materia tributaria:

“en términos de equidad, se puede decir que se ha priorizado la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deben soportar la misma carga tributaria) por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria proporcional a su capacidad contributiva), que sigue siendo una tarea pendiente en la región”.

Quienes abogan por el paradigma, que se encuentra en franco retroceso, suelen esgrimir que el Estado debe cumplir con su función redistributiva mediante el gasto público social, con la focalización en los estratos de menores ingresos. Sin embargo, este argumento empezó a perder predicamento, tanto en relación a las características y diseño de las políticas públicas –recuperando las visiones a favor de aquellas acciones de carácter universal– como al rol que les cabe a los sistemas tributarios en este aspecto. Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2010, pág. 11) son contundentes al respecto:

“en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no basta con la política redistributiva que pueda hacerse a partir del gasto público, sino que resulta importante el rol que juegan los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso. En términos generales, la política tributaria tiene dos maneras de influir en la distribución del ingreso. En primer lugar, a través del nivel de ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social y, en segundo, de acuerdo con la composición de la estructura tributaria, es decir, a través de la importancia de los impuestos progresivos, como por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios. De esta forma, para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal, no solo interesa generar una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público (y en particular el social) sino que es importante tener en consideración los segmentos de la población que aportan estos fondos”.

Estos planteos dan una clara señal acerca de cuál debe ser el propósito de la reforma: debe orientarse a acompañar y sostener el cambio de paradigma iniciado, y para ello debe reforzar la función de los tributos como instrumento de política fiscal a fin de incentivar selectivamente la acumulación productiva, favorecer la creación de empleos formales y, por sobre todas las cosas, morigerar las desigualdades sociales que determina el mercado.

Un elemento, por lo general descuidado cuando se pregona la necesidad de una reforma tributaria, está vinculado a determinar si están dadas las condiciones para avanzar en ella. A fin de implementarla, debe estar precedida de un análisis en torno a su gobernabilidad, lo que requiere contemplar el grado de dificultad de la propuesta, medir las variables que se pueden controlar y las que no; con especial hincapié en las resistencias al cambio y la correlación de fuerzas imperante. Esto no es otra cosa que la planificación estratégica situacional, en los términos desarrollados por Carlos Matus (2007, pág. 19 a 23). Como planteó este autor, para llevar a cabo una determinada acción hay que considerar previamente lo que él llamó *el triángulo de gobierno*, que tiene en cada vértice:

1. El proyecto de gobierno, que da precisiones sobre los medios y objetivos y contempla el intercambio de problemas.
2. La capacidad de gobierno, que refleja la pericia para conducir el cambio propuesto.
3. La gobernabilidad del sistema, que expresa el grado de dificultad de la propuesta y de las acciones a realizar, y tiene como correlato la aceptación o rechazo de los distintos actores sociales involucrados.

Existen en la historia argentina muchos antecedentes de reformas fallidas debido a la capacidad de lobby de los afectados; desde los intentos de los gobiernos de Yrigoyen y Alvear por implantar un impuesto a la renta que no prosperaron por la negativa de un congreso

con mayoría conservadora,⁵ hasta la reciente embestida contra la Resolución 125 del año 2008 para aplicar retenciones móviles a los principales productos agrarios y sus derivados.

También hay muchas experiencias en otros países. Solo para dar un par de ejemplos bastante elocuentes, se pueden mencionar las resistencias de los republicanos al intento de recuperar parte de la carga tributaria a las ganancias de capital en EE.UU. y la crisis en el gobierno laborista australiano en 2010 –con renuncia del primer ministro incluida– cuando intentó gravar con un impuesto extraordinario a la actividad minera.

Si se concluye en que se dispone de los consensos suficientes para sostener y defender la implementación de los cambios necesarios, es imperativo encontrar el momento más oportuno para llevarla a cabo. Este paso también debe incluir dilucidar si es factible abrir la discusión sobre todos los cambios al mismo tiempo, o prever su implementación en etapas. La primera alternativa tiene la desventaja de permitir que quienes se consideran perjudicados puedan oponer una estrategia en común, pero tiene el mérito de plantear la reforma como un cambio estructural en el marco del nuevo rumbo económico. Las etapas –al fragmentar la presión en contra– facilitarían su aplicación, aunque pueden implicar que la transformación quede inconclusa ante un cambio en la correlación de fuerzas. También es necesario, a fin de dilucidar el momento más apropiado de cada una de las medidas, considerar el contexto macroeconómico en el que se aplicarán. En algunos casos puede ser conveniente –o imprescindible– implementarlas en una fase de auge; y en otros, los cambios pueden ser útiles para actuar como políticas contracíclicas con el objeto de atemperar los valles de un ciclo económico.

5 Gaggero (2008), pág. 8.

Capítulo 2

Los tributos, el federalismo fiscal, la administración tributaria y las teorías

I. Acumulación, legitimación y ciudadanía

El estado contemporáneo tiende a asegurar la acumulación de capital y la legitimación del orden establecido y es un hecho que la expansión de la ciudadanía sirvió con solvencia a una y otra.

La ilusión de igualdad que promete toda democracia que se precie impulsó la generalización de derechos desde la esfera de lo jurídico y político hasta alcanzar lo social. A partir de la segunda posguerra del siglo pasado y en el marco del auge de las ideas keynesianas y el temor de las elites a la revolución, se consolidan las políticas públicas orientadas a garantizar una serie de derechos mínimos —a la salud, la educación, la vivienda, la cobertura en la vejez o en situación de desempleo, etcétera— a todos los ciudadanos por igual.

El tradicional y consagrado principio de “igualdad de oportunidades” adquiere nuevas dimensiones. Y si bien la experiencia es diversa y los grados de avance varían mucho según los casos, la tendencia resultó generalizada entre los países con economías de mercado y ha resistido —en gran medida— el embate neoliberal de las últimas décadas.

El lento desplazamiento de la noción de libertad por la de igualdad como guía del accionar del estado, ayudó a construir un nuevo concepto de ciudadanía, que a la par aseguraba una cierta dimensión al mercado para impulsar la acumulación y un extendido consenso acerca de la razonabilidad del orden establecido.

La consecuencia fiscal más notoria de este avance civilizatorio resultó la expansión del gasto público, que pasó de representar durante la etapa previa menos del 15% del PBI en las economías más avanzadas, a más del doble. Incluso, a superar holgadamente los 40 puntos del Producto en algunas de las experiencias europeas.

**Cuadro 2. Gasto Público del Estado. Consolidado
En porcentaje del PBI**

	Siglo XIX cerca de 1887	Antes 1º Guerra cerca de 1913	Después 1º Guerra cerca de 1920	Antes 2º Guerra cerca de 1937	Después 2º Guerra cerca de 1960	1980	1990	2000	2005	2012
Austria	-	-	14,7	15,2	35,7	48,1	48,6	51,9	50,0	51,7
Bélgica	-	-	-	21,8	30,3	58,6	54,8	49,1	51,9	55,1
Canadá	-	-	13,3	18,6	28,6	38,8	46	40,5	38,4	41,5
Francia	12,6	17	27,6	29	34,6	46,1	49,8	51,6	53,6	56,7
Alemania	10	14,8	25	42,4	32,4	47,9	45,1	45,1	47,0	44,7
Italia	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,2	45,8	47,9	50,6
Japón	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32	31,7	38,8	36,4	42,0
Holanda	9,1	9	13,5	19	33,7	55,2	54	44,1	44,8	50,4
Noruega	3,7	8,3	13,7	-	29,9	37,5	53,8	42,3	41,8	43,3
España	-	8,3	9,3	18,4	18,8	32,2	42	39,2	38,4	47,8
Suecia	5,7	6,3	8,1	10,4	31	60,1	59,1	55,1	53,9	51,9
Suiza	-	2,7	4,6	6,1	17,2	32,8	33,5	35,6	35,2	34,1
Reino Unido	9,4	12,7	26,2	30	32,2	43	39,9	34,1	43,4	48,2
Estados Unidos	3,9	1,8	7	8,6	27	31,8	33,3	33,8	36,5	40,1
Australia	-	-	-	-	21,2	31,6	34,7	34,0	33,3	35,7
Irlanda	-	-	-	-	28	48,9	41,2	31,2	33,9	42,6
Nueva Zelanda	-	-	-	-	26,9	38,1	41,3	37,0	38,0	39,0
Promedio	8,3	9,1	15,4	20,7	27,9	42,6	44,8	41,7	42,6	45,6

Fuente: Teotonio dos Santos (hasta 1990) y OCDE (desde 2000 a 2012).

Semejante salto se tradujo en la necesidad creciente de aumentar la presión fiscal para asegurar un financiamiento sustentable. La resolución eficaz de este desafío supuso una doble condición para el nuevo concepto de ciudadanía. Así, junto a la expansión de los derechos, se asentó la obligación de cumplimiento a su sustento. Nace entonces una nueva mirada acerca de la obligación de contribuir. Obligación que desde que el estado es estado rige una buena parte de la vida de la humanidad; pero que, desde el estado liberal en adelante y en forma marcada a partir de la segunda mitad del siglo pasado, comienza a ser socialmente internalizada como necesaria y legítima.

Esta nueva mirada refleja el reemplazo del paradigma dominante hasta la crisis del 30, al que le cupo un rol clave por las desatinadas políticas que promovió, en su desenlace y profundización.⁶

Sin embargo, en aquella época, la doctrina tributaria parecía correr a contramano de la historia. En sus orígenes era la posición adoptada por los primeros marginalistas; esto es, los fundadores de la teoría neoclásica, quienes aceptaban e incluso propiciaban la progresividad de los impuestos. Como dice Nuñez Miñana (1998, pág. 114):

“La escuela marginalista se inicia en 1870 a partir de la llamada ‘revolución marginalista’ que introduce la teoría subjetiva del valor: el valor de un bien deriva de la utilidad (subjetiva) de la última unidad disponible para el consumidor. Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX es cuando alcanza una intensa discusión la introducción de impuestos progresivos con la finalidad explícita de redistribución de ingresos, y se intentó elaborar una justificación ‘científica’ de la conveniencia de impuestos progresivos a partir del modelo marginalista”.

6 Galbraith recuerda que la primera decisión que tomó Hoover, el presidente de Norteamérica, después del crack de octubre de 1929, fue reducir la carga del impuesto a la renta a las personas físicas. Si bien se podría interpretar esta medida como una política keynesiana para incentivar la demanda, debido a que el beneficio fue mucho más relevante para la población con menor propensión a consumir, el efecto de la medida fue exactamente el contrario al buscado.

Este enfoque se basaba en el supuesto de que la utilidad marginal del ingreso puede ser medida cardinalmente y que es decreciente en tanto aumenta el ingreso. Aunque no parecen supuestos fuertes (en especial, comparados con otros de este cuerpo teórico), fueron muy cuestionados a partir de los años 30 del siglo XX y se pasó a mediciones ordinales que impidieron sostener las posturas precedentes. Justo cuando la gran depresión reclamaba un cambio copernicano en la política económica en general y tributaria en particular.

Sin embargo, la conformación de un nuevo cuerpo teórico, el keynesianismo, aportó el herramental necesario para que el capitalismo se recuperara; se transformó así en el nuevo paradigma que mantuvo su predominio hasta entrados los años 70.

En ese período se redefinió el rol del estado en la economía, constituyéndose lo que pasó a denominarse *Estado Benefactor*, de Bienestar o —como lo llaman los franceses— *de Providencia* en los países centrales; y sus versiones pauperizadas en los periféricos, con los nombres *Desarrollista* o *Populista*, en este último caso con un dejo peyorativo, aunque solo lo es para quien así lo entiende.

En la conformación de este nuevo estado, en especial en los países centrales, le cupo un rol clave al sistema tributario; al menos, en dos aspectos. Por un lado, porque aportaba los recursos necesarios para financiar las nuevas funciones y atribuciones que se iban incorporando al quehacer del estado y, por el otro, porque —a partir de estructuras impositivas marcadamente progresivas— garantizaban la extracción de los excedentes que luego se redistribuían al conjunto, o casi, de la sociedad. Estas funciones, junto a la regulación de la actividad económica, permitieron que el estado tuviera un aporte decisivo para que la economía entrara en un círculo virtuoso que duró varias décadas y que los regulacionistas franceses dieron en llamar *régimen de acumulación fordista*, y lo caracterizaron como la edad de oro del capitalismo.

En su versión periférica, estas tendencias también estaban presentes, aunque en menor grado: los sistemas tributarios no eran tan progresivos; y las funciones y atribuciones, si bien se extendieron a áreas impensadas pocos años antes, nunca alcanzaron el impacto y la cobertura de los países centrales. Tal vez el hecho más distintivo fue el rol de estado productor, que adquirió mayores dimensiones que la mayoría de sus versiones europeas, por la insuficiencia e incapacidad de las burguesías locales para garantizar el desarrollo de actividades económicas estratégicas.

La edad de oro del capitalismo empezó a resentirse a mediados de la década del 70, con la aparición en simultáneo de estancamiento de la economía e inflación (la estanflación) y todos los cuestionamientos apuntaron al estado y sus injerencias. Si de la crisis del 30 se salió con más estado, quienes mantuvieron sus cotas de poder en todo este período aprovecharon la nueva crisis para procurar salir de ella con menos estado. Como dice Bresser Pereira (2010, pág. 94):

“En la década de 1970, la pérdida de dinamismo de las economías desarrolladas, la caída de las tasas de ganancia y la estanflación fueron la oportunidad perfecta para que el neoliberalismo montara su ataque al Estado social. La teoría económica neoclásica logró, tras años de keynesianismo, recuperar un papel dominante”.

Entre los países centrales, EE.UU. y Gran Bretaña encabezaron el cambio de rumbo a inicios de los 80. Ronald Reagan con su política por el lado de la oferta, reforma tributaria mediante; y Margaret Thatcher, centrada en el desprendimiento de empresas públicas y la *desregulación* de la actividad privada.

El cambio de paradigma en los países centrales no repercutió de manera inmediata en la presión tributaria. En el cuadro siguiente se observa con claridad la fuerte expansión de la recaudación tributaria, medida en términos del producto en los últimos años, mientras

el Estado Benefactor aún estaba en su apogeo: para el promedio simple de aquellos países de los cuales se dispone de información consolidada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la presión tributaria pasó del 25,5% en el año 1965 al 30% en 1975; y al 33,3% en 1982. A partir de allí, en el agregado de países se registra una desaceleración en el crecimiento de este indicador, para amesetarse en tasas que rondan el 35% del PBI durante la segunda mitad de los 80. El año 2000 pareciera ser el punto de inflexión, cuando en promedio alcanzan un máximo de 37,2% del PBI y a partir de allí empiezan a decrecer –aunque a una tasa bastante más moderada de la que se podría esperar– ante los profundos cambios que se estaban produciendo en la relación estado-sociedad.

El análisis por país permite identificar particularidades, aunque en términos generales las tendencias reflejan muchas similitudes que permiten agrupar a los países, de manera muy estilizada, en dos grupos.

Por un lado, aquellos casos en los cuales el estado había tenido un menor desarrollo en la edad de oro y, en consecuencia una menor presión tributaria. Se trata de aquellos países que suelen englobarse en Estado de Bienestar Mediterráneo como España, Portugal, Grecia e Italia así como Turquía, Suiza y Japón, que mantuvieron una evolución creciente de la recaudación tributaria, incluso cuando empezó la declinación general. Solo en algunos casos, y como consecuencia de los descalabros generados en sus economías por la imposición de los planes de ajuste del FMI, se observa una retracción de la presión tributaria en los últimos años.

Por otro, los países donde el Estado Benefactor adquirió su mayor grado de desarrollo y, en consecuencia, se alcanzaron mayores tasas en la relación recaudación tributaria/PBI; en general, por encima del 40% del PBI. En ellos, este ratio mantuvo la tendencia creciente y solo empezó a declinar en la primera década de este siglo pero, como

se dijo, desde proporciones sumamente elevadas. Este es el caso de los países con el modelo nórdico como Dinamarca, Suecia, Noruega y Holanda y los que suelen agruparse como continentales: Francia, Alemania, Austria y Bélgica.

Cuadro 3. Evolución de los Recursos Tributarios en % del PBI

	1965	1975	1982	1986	1995	2000	2010
Dinamarca	30,0	38,4	41,6	48,2	48,8	49,4	47,6
Suecia	33,3	41,3	46,7	49,6	47,5	51,4	45,5
Bélgica	31,1	39,4	42,7	44,0	43,5	44,7	43,5
Italia	25,5	25,4	33,0	35,2	39,9	42,0	42,9
Noruega	29,6	39,2	43,1	44,5	40,9	42,6	42,9
Francia	34,2	35,5	41,1	42,4	42,9	44,4	42,9
Finlandia	30,4	36,6	36,9	41,0	45,7	47,2	42,5
Austria	33,9	36,7	38,8	40,8	41,4	43,0	42,0
Holanda	32,8	40,7	42,7	43,1	41,5	39,6	38,7
Luxemburgo	27,7	32,8	37,8	37,4	37,1	39,1	37,1
Alemania	31,6	34,3	35,5	35,8	37,2	37,5	36,1
Islandia	26,2	30,0	31,0	28,4	31,2	37,2	35,2
Reino Unido	30,4	34,9	38,5	37,4	34,0	36,4	34,9
España	14,7	18,4	24,1	29,0	32,1	34,3	32,3
Nueva Zelanda	23,9	28,4	33,0	31,7	36,2	33,2	31,5
Portugal	15,9	19,1	24,1	25,8	29,3	30,9	31,3
Canadá	25,7	32,0	33,0	33,2	35,6	35,6	31,0
Grecia	18,0	19,6	24,7	27,0	29,1	34,3	30,9
Suiza	17,5	23,8	25,0	26,2	26,9	29,3	28,1
Irlanda	24,9	28,5	33,2	35,0	32,1	31,0	27,6
Japón	17,8	20,4	25,9	27,7	26,4	26,6	27,6
Turquía	10,6	11,9	13,7	13,0	16,8	24,2	25,7
Australia	20,6	25,4	26,8	28,6	28,2	30,4	25,6
EE.UU.	24,7	25,6	27,0	25,5	27,8	29,5	24,8
Prom. simple	25,5	29,9	33,3	34,6	35,5	37,2	35,3

Fuente: OCDE 2012.

La orientación de la política económica predominante se refleja con claridad en materia tributaria. En los países dominantes la tendencia a la reducción de alícuotas de los principales impuestos no terminó con las iniciadas durante la reaganomics en los 80. Esta afirmación se puede validar contrastando tanto las tasas del impuesto a la renta que recae sobre las empresas, como las tasas marginales máximas para personas físicas de principios del actual siglo y las vigentes en fechas actuales.

En cuanto a las personas físicas, en la última década se observa la orientación de la política a partir de dos cambios, que en algunos países se dan en simultáneo. Por un lado, la reducción de las escalas de alícuotas y la consecuente disminución de la tasa marginal máxima. Por el otro, la disminución del umbral a partir del cual empieza a regir la tasa marginal máxima, medido en términos del salario promedio de cada economía.

**Cuadro 4. Tasa Marginal Máxima del Impuesto
a los Ingresos Personales y su relación con el salario medio.
Comparación 2012-2000**

	Año 2012		Año 2000		Diferencia en p.p.	
	Marginal Máxima	Umbral Salario Medio	Marginal Máxima	Umbral Salario Medio	Tasa	Umbral
Suecia	56,6%	1,5	55,4%	1,5	1,2	0,0
Dinamarca	56,1%	1,1	54,3%	1,0	1,7	0,0
España	52,0%	11,9	48,0%	4,3	4,0	7,6
Francia	50,3%	5,1	37,1%	2,9	13,2	2,2
Reino Unido	50,0%	4,2	40,0%	1,3	10,0	2,9
Holanda	49,3%	1,2	60,0%	1,8	-10,7	-0,6
Irlanda	48,0%	1,0	44,0%	0,7	4,0	0,3
Israel	48,0%	4,2	50,0%	2,4	-2,0	1,8
Canadá	48,0%	10,7	47,9%	2,1	0,1	8,6
Finlandia	47,7%	1,8	52,6%	2,1	-4,9	-0,3
Australia	47,5%	2,4	48,5%	1,3	-1,0	1,2
Alemania	47,5%	5,8	53,8%	1,8	-6,3	4,0
Italia	47,3%	10,4	46,4%	3,6	0,9	6,7
Japón	47,3%	4,7	45,5%	4,5	1,8	0,2
Islandia	45,3%	1,4	43,1%	1,5	2,2	-0,1
Bélgica	45,3%	1,0	52,6%	2,3	-7,3	-1,3
Austria	43,7%	2,0	42,4%	2,3	1,3	-0,3
Portugal	43,6%	11,0	35,6%	3,4	8,0	7,6
EE.UU.	41,7%	8,4	46,5%	8,9	-4,8	-0,5
Luxemburgo	41,3%	3,2	47,2%	2,1	-5,8	1,1
Grecia	40,9%	6,0	37,8%	6,0	3,1	-0,0
Noruega	40,0%	1,6	47,5%	2,6	-7,5	-1,0
Chile	39,4%	13,4	45,0%	16,3	-5,6	-2,9
Corea	38,2%	8,9	36,7%	5,5	1,5	3,4
Suiza	36,1%	3,5	38,0%	4,1	-1,8	-0,6
Turquía	35,7%	3,6	40,6%	11,5	-4,9	-7,9
Nueva Zelanda	33,0%	1,4	39,0%	1,7	-6,0	-0,4
Eslovenia	31,9%	1,4	39,0%	4,3	-7,0	-2,9
México	30,0%	4,2	40,0%	49,3	-10,0	-45,1
Polonia	20,9%	2,6	26,4%	3,5	-5,5	-1,0
Estonia	20,4%	0,2	26,0%	0,2	-5,6	0,0
Hungría	20,3%	0,9	55,2%	0,9	-34,9	-0,0
República Checa	20,1%	0,4	28,0%	2,5	-7,9	-2,1

Fuente: OCDE 2012.

En las tasas que recaen sobre las empresas, la declinación fue muy contundente en la década del 80, pero continuó –aunque con menor profundidad en las dos décadas subsiguientes– reflejando con clari-

dad el impacto del nuevo paradigma en la política tributaria. En la evolución histórica de la alícuota general del impuesto a los ingresos aplicada a las empresas, se materializó el cambio en las formas de intervención del estado que en este caso, podría definirse como una estrategia defensiva ante la relocalización global de las grandes corporaciones y la profusión de las guaridas —o paraísos— fiscales. En todos los países en los que existe información consistente se registró una drástica reducción de las tasas (agregadas de todos los niveles de gobierno) desde la década del 80 hasta la fecha; al pasar de alícuotas que por lo general rondaban entre el 45 y el 50% de la renta —y en algunos de ellos del 60% o más, como Finlandia y Alemania— para el año 1981, a tasas que van del 20% al 30% en el año 2011. Solo Japón y EE.UU., aunque redujeron sus tasas, mantienen ratios cercanos al 40% de los ingresos gravados.

Cuadro 5. Tasa General de Impuestos a los Ingresos de las Empresas. Evolución entre 1981 y 2011

	2011	2000	1990	1981	Dif. 2011- 1981
Japón	40	41	50	n.a.	-
EE.UU.	39	39	39	50	-11
Francia	34	38	42	50	-16
Bélgica	34	40	41	48	-14
Alemania	30	52	55	60	-30
Australia	30	34	39	46	-16
México	30	35	36	42	-12
España	30	35	35	33	-3
Luxemburgo	29	37	n.a.	n.a.	-
Nueva Zelanda	28	33	33	45	-17
Noruega	28	28	51	51	-23
Canadá	28	42	41	51	-23
Italia	28	37	46	36	-9
Portugal	27	35	40	49	-23
Suecia	26	28	53	58	-32
Finlandia	26	29	45	62	-36
Reino Unido	26	30	34	52	-26
Austria	25	34	30	55	-30
Dinamarca	25	32	40	40	-15
Holanda	25	35	35	48	-23
Corea	24	31	n.a.	n.a.	-
Suiza	21	25	31	33	-12
Grecia	20	40	46	45	-25
Islandia	20	30	n.a.	n.a.	-
Turquía	20	33	n.a.	n.a.	-
República Checa	19	31	-	-	-
Hungría	19	18	40	n.a.	-
Polonia	19	30	n.a.	n.a.	-
Eslovenia	19	29	-	-	-
Irlanda	13	24	43	45	-33

Fuente: OCDE 2012.

Ante las evidencias del fracaso del paradigma neoliberal, la mayoría de los países centrales se muestran desorientados y, con tozudez, prefieren mantenerse en los límites de una política que en forma recurrente da señales de fin de ciclo. Como afirma Koo (2011, pág.9):

“Existe bastante confusión en los círculos de política, en los círculos académicos y también en los mercados [...]. Es una situación totalmente distinta a la que se aprende en la universidad. Allí se enseña que con tanta inyección de liquidez y tasas de interés en cero, se debería estar viendo una enorme respuesta de la economía. Pero no es lo que está pasando. [...] como la confusión es tan grande, la política ha sido muy inconsistente, no solo en Estados Unidos sino en el mundo, y esto podría estar prolongando la recesión innecesariamente”.

Las políticas que se están llevando a cabo en los países centrales giran en un círculo vicioso que arriban al resultado contrario al buscado, y más adelante, continúa (pág. 26):

“Cuando una economía está experimentando este tipo de recesiones, lo último que hay que hacer es una consolidación fiscal, porque lo único que se consigue es empeorar cada vez más la situación. Si el gobierno hace un ajuste fiscal mientras el sector privado sigue desendeudándose con tasas de interés en cero, primero colapsa la economía, después caen los ingresos fiscales y, por último, aumenta el déficit presupuestario. Parece que casi nada de esta dinámica es entendida hoy en día en el mundo”.

Cuadro 6. Resultado Financiero Consolidado. En % del PBI

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Eslovenia	-1,9	-6,3	-5,9	-6,4	-4,0	-14,7
Grecia	-9,9	-15,6	-11,0	-9,6	-8,9	-12,7
Japón	-1,9	-8,8	-8,3	-8,8	-8,7	-9,3
España	-4,5	-11,1	-9,6	-9,6	-10,6	-7,1
Irlanda	-7,4	-13,7	-30,6	-13,0	-8,1	-7,0
EE.UU.	-7,2	-12,8	-12,2	-10,7	-9,3	-6,4
Reino Unido	-5,1	-11,2	-10,0	-7,9	-6,3	-5,9
Portugal	-3,7	-10,2	-9,9	-4,3	-6,5	-5,0
Polonia	-3,7	-7,5	-7,8	-5,1	-3,9	-4,3
Israel	-3,3	-6,2	-4,6	-3,9	-5,1	-4,3
Francia	-3,3	-7,5	-7,0	-5,2	-4,9	-4,3
Canadá	-0,3	-4,5	-4,9	-3,7	-3,4	-3,0
Italia	-2,7	-5,4	-4,4	-3,6	-2,9	-2,8
Eslovaquia	-2,1	-8,0	-7,5	-4,8	-4,5	-2,8
Bélgica	-1,1	-5,6	-4,0	-4,0	-4,1	-2,7
Finlandia	4,3	-2,7	-2,8	-1,0	-2,2	-2,5
Holanda	0,5	-5,6	-5,0	-4,3	-4,0	-2,4
Hungría	-3,7	-4,5	-4,4	4,2	-2,2	-2,3
Islandia	-13,5	-9,9	-10,1	-5,6	-3,8	-2,1
Austria	-1,0	-4,1	-4,5	-2,4	-2,6	-1,5
República Checa	-2,2	-5,8	-4,7	-3,2	-4,2	-1,5
Australia	-0,6	-4,7	-5,1	-3,6	-2,9	-1,4
Suecia	2,2	-1,0	-0,0	-0,0	-0,7	-1,3
Dinamarca	3,3	-2,8	-2,7	-2,0	-3,9	-0,9
Corea	2,9	-1,0	1,0	1,0	1,0	-0,4
Nueva Zelanda	0,4	-2,7	-7,4	-4,4	-2,1	-0,3
Estonia	-3,0	-2,0	0,2	1,1	-0,2	-0,2
Alemania	-0,1	-3,1	-4,2	-0,8	0,1	0,0
Luxemburgo	3,2	-0,7	-0,8	0,2	0,0	0,1
Suiza	2,0	0,8	0,3	0,7	-0,2	0,1
Noruega	18,8	10,5	11,1	13,6	13,9	11,1
Area Euro (15 países)	-2,1	-6,3	-6,2	-4,1	-3,7	-3,0
OCDE-Total	-3,5	-8,4	-8,0	-6,5	-5,9	-4,6
Brasil	-2,0	-3,3	-2,5	-2,6	-2,5	-3,3
China	0,9	-1,1	-0,7	0,1	-0,3	-0,7
India	-7,1	-9,6	-7,4	-7,4	-7,5	-7,1
Indonesia	-0,1	-1,6	-0,7	-1,1	-1,9	-2,2
Fed. Rusa	7,3	-4,0	-1,2	4,2	0,5	-0,5
Sudáfrica	-1,4	-5,2	-6,0	-5,6	-6,2	-6,1

Fuente: OCDE 2014.

II. La Administración Tributaria y el Federalismo Fiscal

Tributos impuestos

Tradicionalmente, la contribución al financiamiento del estado fue resistida. El tributo operaba y se percibía como una limitación al ejercicio de la libertad individual. Una vulneración del espacio de decisiones soberanas del individuo.

Sea la obligación material, física, para atender a las necesidades de la guerra; o económica para sustentar al gobierno, con la que el Imperio reafirmaba y se aseguraba su dominio sobre el pueblo conquistado. Sea la cuota de producción que el monarca reclamaba para su propio goce. Sea la contribución dineraria que el estado liberal recaudaba para financiar los bienes públicos que el mercado jamás proveería por falta de rentabilidad potencial, ante la imposibilidad de fragmentar el consumo colectivo. Todas se objetaban y resistían en acto y discurso de reafirmación de la libertad frente al poderoso.

“La libertad se entendió durante mucho tiempo (en Europa, prácticamente hasta el final del Medioevo) como exención económica, como la condición propia de los no sometidos a tributo”. (Delgado Lobo M. L. y Goenaga Ruiz M., 2006). Y larga es la historia de las revueltas y revoluciones que tienen entre sus antecedentes cuestiones tributarias. La fenomenal construcción histórica del orden moderno trajo consigo la reexpresión de esta cuestión, en términos de relación *sujeta a derecho*. Ya no más territorio del arbitrio, la relación tributaria quedaba sometida a la Ley. Estado y contribuyente enmarcados en las condiciones procedimentales y sustantivas definidas por la Norma. Y esta, a su vez, producto del ejercicio de la democracia representativa. De ahí el principio político fundante de la tributación moderna: “No hay tributación sin representación”. [No taxation without representation].

Es bajo estas nuevas condiciones que el cumplimiento tributario tiende a ser voluntariamente aceptado.

Es oportuno señalar que cuando hablamos de cumplimiento voluntario, no alentamos una mirada naif. En nuestra concepción, el cumplimiento tributario está siempre inducido por el poder de coacción del estado. Que este se exprese de modo más o menos abierto es producto de circunstancias que no es del caso analizar ahora. Pero el cumplimiento tributario no opera en su ausencia.

A su vez, 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. Y, a la par, el sistema tributario se vuelve arena de resolución de conflictos de intereses entre ellos. De modo que los actores tienden a percibirlo como un instrumento maleable al servicio de sus intereses.⁷ Con todo y al ritmo de la expansión del nuevo concepto de ciudadanía, el cumplimiento de la obligación impositiva tiende a naturalizarse y

“el incumplimiento [...] lejos de ser la heroica actitud rebelde frente a la arbitrariedad señorial, será considerado como una conducta irresponsable en relación con los deberes hacia esa ‘gran hacienda’ que representa los intereses de la comunidad estatal”. (Delgado Lobo M. L. y Goenaga Ruiz M., 2006).

Administración y Federalismo

Siguiendo una tendencia más general del estado moderno, la gestión del sistema tributario también se organizó, según M. Krieger (2006):

⁷ En este marco, la recurrente apelación a la neutralidad de los impuestos que se esgrime en la actualidad no deja de ser curiosa. ¿Puede explicarse en términos de neutralidad la exención extendida a la renta financiera que brinda la legislación argentina, o se trata de un buen ejemplo de una relación de fuerzas diferenciadas que se expresa (también) en el sistema tributario?

[en el marco del] “proceso histórico de racionalización burocrática. Mediante el cual se instala una administración profesional y se crean una serie de instituciones que constituyen la administración pública burocrática, basada en normas claras que protegieran a la ciudadanía y al servidor público de la arbitrariedad del gobernante [...]”.

En el caso de los países federales, la organización de la función del estado dirigida a asegurar los ingresos (administración tributaria), se resolvió en el marco de una tensión.

Cuando tendió a primar la reafirmación de la autonomía de los estados o jurisdicciones subnacionales, cada uno de ellos desarrolló su propia administración tributaria. Cuando se priorizó el aprovechamiento de las economías de escala, se tendió a centralizar la función en una única agencia estatal que administraba los distintos subsistemas tributarios, nacional y jurisdiccionales. (Sevilla J., 2007)

Esta última tendencia busca incrementar la eficiencia de la gestión, a partir del fuerte grado de interrelación que se establece en la mayoría de los sistemas tributarios que se basan en la explotación de las grandes fuentes de capacidad contributiva. Las de flujo (el consumo, la renta y los ingresos) y las de stock (el patrimonio y los activos).

Las formas combinadas son frecuentes y, en cualquier caso, cobran relevancia los mecanismos de coordinación. Ya sea para resolver los problemas de doble o multiimposición en el territorio nacional o para redistribuir los ingresos entre las distintas jurisdicciones.

Por supuesto, la resolución de estas cuestiones está fuertemente condicionada por factores políticos. Su desarrollo, en cada caso, se explica mejor por el devenir histórico institucional que por los rasgos fundantes de su diseño. En especial en los países periféricos, el federalismo fiscal refleja el proceso de acumulación histórica antes que la intención de quienes intervinieron en su creación.

Así, es muy probable que si a dos “observadores no contaminados” se les pide que estudien el sistema tributario argentino —de modo tal que uno de ellos lo analice exclusivamente a partir de la lectura de las leyes que lo instituyen y el otro solo a partir de los resultados que genera—, las conclusiones que obtendrían serían muy dispares, e incluso contradictorias.⁸

III. La función de la centralización en la administración de impuestos. Ventajas y desventajas.⁹

En la década del 70 comenzó un proceso de descentralización, que se profundizó dos décadas más tarde, a partir del cual los gobiernos provinciales fueron asumiendo nuevas funciones y responsabilidades. Así, por ejemplo, a la transferencia de la administración de la mayoría de las escuelas de nivel primario se le sumó, en los primeros años 90, el traspaso de la gestión de los establecimientos educacionales de todos los niveles salvo el universitario y de los servicios de salud sin sus correspondientes recursos. La “provincialización” de las prestaciones de educación y salud respondió a la lógica de liberar de responsabilidades al Estado nacional, al mismo tiempo que se presionaba a los gobiernos subnacionales para que avanzaran con la restricción de sus presupuestos. En los hechos, los recursos necesarios para financiar los servicios traspasados fueron detraídos de la masa coparticipable y solo por el monto indispensable para cubrir las erogaciones, algo que

8 En una ocasión, un prestigioso especialista en los gravámenes inmobiliarios comentaba que al estudiar el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) desde su México natal, destacaba el carácter progresista de la legislación porteña en materia inmobiliaria, entre otras cosas por la fuerte sobretasa que grava a la tierra ociosa en nuestra ciudad. Muy otra resultó su conclusión cuando en ocasión de su primera visita a la CABA descubrió que la insignificancia del valor fiscal de la tierra desvirtuaba la intención del legislador. Una fuerte sobretasa aplicada sobre una insignificancia resulta insignificante. ¿Qué pasaría si, por ejemplo, alguien estudia la distribución de competencias tributarias entre Nación y provincias y luego observa los resultados obtenidos a nivel de cada subsistema?

9 Los autores agradecen el aporte de Ramiro Manzanal en la elaboración de este acápite.

—hasta ese momento— se hacía desde el ámbito nacional. La educación y la salud públicas puestas al servicio del ajuste fiscal; todo un símbolo de la época neoliberal.

Este proceso de descentralización de políticas sin traspasar impuestos ni recursos para su financiamiento profundizó la brecha financiera de las provincias, reforzando la histórica dependencia de los gobiernos subnacionales del salvataje, a cambio de todo tipo de concesiones, del Estado nacional. En otras palabras, el Gobierno nacional generó a los gobiernos provinciales externalidades sin compensación, hecho que llevó a que algunos de los simplificadores de siempre tildaran a los gobiernos provinciales de “transferencias dependientes” (por ejemplo, Porto, 2009).

Una buena porción de la literatura leería esta alteración esencialmente cualitativa, en clave de pérdida de federalismo fiscal. Ese es el marco en el que mucho se ha escrito sobre las virtudes y sobre los defectos de la descentralización en la provisión y financiamiento de lo que denominan *bienes públicos* o *preferentes*. Un poco más allá, el numen de la discusión se encuentra en lo que en términos wicksellianos se denomina *correspondencia fiscal*. Sucede que parte del éxito de todo proceso de descentralización depende de esa correspondencia.

La tendencia a reclamar una mayor descentralización tributaria y un mayor federalismo fiscal es palmaria. Sin embargo, en este punto, nos proponemos examinar de manera crítica algunos de los más instalados argumentos que sostienen su necesidad y revisar los fundamentos, que los hay, a favor de la centralización tributaria y las transferencias intergubernamentales. Simultáneamente, y porque constituye un importante insumo para el análisis, es necesario poner en contexto las condiciones bajo las cuales operaría este proceso, en términos de las características territoriales y socioeconómicas que ostenta nuestro país. En definitiva, complementar el debate teórico con el caso puntual y empírico que constituye la existencia de disparidades regionales en nuestro territorio, de modo tal de enriquecer el análisis y poder arribar a una conclusión.

Un buen comienzo consiste en analizar uno de los principios más aceptados, tornado casi en un dogma: la correspondencia fiscal. Básicamente, este principio señala que cada nivel de gobierno debe autofinanciarse, y podría deconstruirse en tres elementos:

- 1 - El área que recibe el beneficio carga con los costos.
- 2 - La responsabilidad de gastar coincide con la de recaudar.
- 3 - La responsabilidad del financiamiento coincide con la responsabilidad política.

De modo complementario, se expresa el teorema de la descentralización de Oates (1972): “Cada servicio público debe ser provisto por la jurisdicción que tenga control sobre la mínima región geográfica capaz de ‘internalizar’ los costos y beneficios de esa provisión”.

A modo de introducción al análisis y como primer elemento de juicio, una observación que no es menor. El sustento filosófico detrás de este principio está relacionado con un viejo vicio de la teoría económica que consiste en menoscabar las motivaciones e intenciones del aparato del estado en general y de los gobiernos y la clase política en particular. Al estado (y a los gobiernos), se les asigna, por ejemplo y en todo momento, un potencial y eternamente latente sesgo autoritario que se puede reconocer entre otros en Weingast (1995): “Un gobierno lo suficientemente fuerte como para proyectar los derechos de propiedad y hacer cumplir los contratos es también lo suficientemente fuerte como para confiscar la riqueza de los ciudadanos”.

Respecto de la política, es de uso habitual en la literatura económica ortodoxa adaptar el mecanismo que, según ellos, el sistema de precios utiliza para la asignación de bienes y servicios en un mercado privado a otros ámbitos, por ejemplo y en este caso, la política. Así, principios como el de Wicksell descansan en gran parte en la premisa de que los políticos especulan maximizando sus votos, de la misma manera que los consumidores lo hacen con la utilidad de los bienes que deciden adquirir; y los empresarios, con sus ganancias.

En ese contexto filosófico, cuando un funcionario establece un servicio o un subsidio o sanciona un impuesto, o decide implementar cualquier medida, lo hace pura y exclusivamente especulando en función de una eventual ganancia o pérdida de votos; se excluye de modo deliberado la posibilidad de que su motivación sea maximizar, por ejemplo, el bienestar general. Su única vocación es la vocación de poder. A partir de esa premisa —entonces y entre otras consecuencias— se concluye en la importancia de que los gobiernos subnacionales se autofinancien. De esta manera, los políticos decidirán con cuidado los servicios que van a ofrecer y cómo los van a ofrecer, porque van a tener que pagar el costo político de financiarlos.

En esos términos y asignando como supuesto la mencionada característica al sistema político y sus protagonistas, no extraña que la mayoría de los argumentos que parten de esa premisa y avanzan en búsqueda de una mayor eficiencia, concluyan irremediabilmente en la necesidad de una mayor descentralización tributaria, haciendo eje en la correspondencia fiscal. Por ejemplo, es conocido el argumento que expone que el modelo descentralizado permite evitar o controlar la posible tendencia a una conducta *Leviatán* de los gobiernos (Brenann y Buchanan, 1977). Esto es, una conducta autoritaria, ya que *Leviatán* refiere a aquel monstruo bíblico con el que en el siglo XVII Thomas Hobbes titulara su tratado, que para muchos representa una justificación filosófica del estado totalitario.

Una segunda dimensión del análisis podría comenzar por preguntarse si algunas características que posee la Argentina —como por ejemplo su heterogeneidad regional— tienen consecuencias o influencias al momento de evaluar la viabilidad de lograr la correspondencia fiscal. En este aspecto, existe un importante grado de concordancia respecto de que una marcada disparidad productiva regional es una cuestión central cuando se trata de señalar los límites de la descentralización de servicios, particularmente cuando su provisión afecta la equidad.

Está aceptado por gran parte de la literatura que hay ciertas funciones, como por ejemplo la función de redistribución —en términos

de la clasificación de funciones de Musgrave— que son mejor administradas por el poder central. La capacidad para mejorar la distribución del ingreso a nivel local está limitada, por ejemplo, por la movilidad de las unidades económicas que son sujeto de esta política. También se reconoce, bajo determinadas circunstancias, la necesidad de cierto grado de centralización en la provisión de bienes públicos; dada la existencia de externalidades, beneficios de escala y la imperfecta movilidad de las personas que impiden, muchas veces, la coincidencia entre la oferta del servicio con las preferencias locales. En este caso, la mayor descentralización involucra una restricción en las políticas de asistencia a los más pobres. En definitiva, la idea de que la función distributiva debe quedar en manos de los gobiernos centrales está muy consolidada.

Para completar el concepto, en la ortodoxia está bastante extendido el argumento que plantea que las políticas de redistribución, si fueran necesarias por cuestiones normativas (del deber ser), deberían orientarse solo hacia las personas y no hacia las regiones, porque en este caso los pobres de una región rica podrían estar subsidiando a los ricos de la región más rezagada. Sin embargo, un exponente de esta corriente, Porto (2003), termina por reconocer que si el Gobierno nacional corrige las disparidades en la distribución del ingreso entre los individuos, existen fundamentos para corregir también las disparidades fiscales regionales. Esto es así porque aun igualando los ingresos al mejorar la distribución, las diferentes dotaciones de bienes públicos locales entre regiones imposibilitará la igualdad de oportunidades, que necesariamente incluye una provisión básica de un nivel mínimo de educación y salud, así como en la provisión de ciertos bienes públicos y cuasi-públicos. Así, cuanto más complementarios sean los bienes públicos con los ingresos de los individuos, más errónea sería la política de focalizar la redistribución a las personas. Al estar estos bienes por un lado, imposibilitados de financiarse a través de gobiernos locales, en ocasiones con bases tributarias débiles, la solución se alcanzaría mediante las transferencias interregionales.

Resulta interesante, en este caso, la visión del Banco Mundial, que en 1988 promovía la descentralización (1988, pág. 182 y 183) señalando:

“Fomenta la eficiencia, al permitir una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y las preferencias individuales, promoviendo la responsabilidad y la equidad mediante una vinculación clara de los beneficios de los servicios y sus costos”.

No obstante, años después, en su Informe de Desarrollo Mundial (1997, pág. 13) reconoce que, aunque la descentralización produce importantes beneficios, “se deben conjurar tres posibles peligros: mayor desigualdad, inestabilidad macro y sumisión de los gobiernos locales a los grupos de interés”.

Este último punto resulta de sumo interés, porque esa supuesta sumisión —que también podría tener que ver, para ser más justos, con un menor poder de negociación debido a una situación de mayor debilidad frente a lobbies de importancia— podría resultar perjudicial, no solo en términos de la progresividad y consecuente equidad de un sistema tributario a nivel subnacional, sino que afectaría en forma directa su capacidad recaudatoria; por lo que argumentos como ese trascienden cuestiones de la equidad, incursionan en el terreno de la eficiencia y alimentan poderosamente las razones de una mayor centralización y posterior transferencia, con criterios no solo redistributivos sino también devolutivos. En este sentido, uno de los argumentos más señalados a favor de la centralización es llamado *corrección de fracasos* por toma de decisiones colectivas a nivel local. Desde esta perspectiva, el gobierno central estaría en condiciones de corregir fracasos en la toma de decisiones locales que podrían guiarse por el votante mediano local, excluyendo las preferencias de los votantes no medianos; al tiempo que señala que habría una mayor permeabilidad de los gobernantes locales al accionar de los lobbies.

También relacionado con esta permeabilidad, hay que tener en cuenta los efectos sobre las características propias del sistema tributa-

rio y su relación con la acción estatal a través del gasto. La proximidad del contribuyente con quien debe tomar las decisiones de política tributaria puede llevar a desarrollar un sistema tributario orientado por el principio del beneficio, cuando debería estar orientado por el principio de la capacidad de pago. Esta cercanía ayudaría a que la imposición se determine contemplando las prestaciones que reciben —vía políticas públicas— los distintos contribuyentes; y en consecuencia la intervención estatal perdería todo carácter redistributivo. El argumento que pondera la cercanía del contribuyente con el estado porque de esa manera se garantiza un uso más eficiente de los recursos obtenidos mediante el sistema impositivo, no tiene en cuenta que contribuyente y beneficiario son, por lo general, sujetos distintos.

Para concluir, se pueden mencionar sucintamente algunas razones basadas en criterios de eficiencia, que indican las ventajas de una mayor centralización. A modo de ejemplo, la conocida subaditividad de la función de costos de la recaudación, que significa que un solo organismo recaudador es la forma de mínimo costo de obtener un nivel dado de recaudación. La subaditividad puede surgir, entre otras razones, por la existencia de costos fijos, de rendimientos crecientes para los factores variables y/o de economías de diversificación.

En el mismo sentido, la competencia tributaria interjurisdiccional puede originar una ineficiente provisión de bienes públicos locales (Break, 1967). La competencia determinaría que cada jurisdicción disminuya sus impuestos con el objetivo de atraer capital, explicitando que las decisiones de localización de las inversiones están influenciadas por sus niveles de ingresos y gastos. Al reaccionar todas las jurisdicciones en la misma forma, el resultado final resultaría en un equilibrio con una canasta no óptima de bienes privados y bienes públicos locales, y una estructura no óptima de bienes locales.

Así, hemos visto cómo existen poderosas razones que pueden guiarnos a rechazar la existencia de un sistema ideal aplicable a cualquier realidad. Las características de la Argentina en términos de, por ejem-

plo, una clara disparidad regional y la existencia de poderosos grupos empresarios en condiciones de ejercer presiones sobre las autoridades locales, alimentan la sospecha de que propender hacia la correspondencia fiscal es inviable y que el federalismo fiscal no es, per se, un objetivo virtuoso; al menos en los términos en los que se lo suele tratar en la bibliografía dominante.

IV. La Administración Tributaria y sus Desafíos

La Administración Tributaria en su marco

El objetivo de este acápite es presentar algunas reflexiones acerca de los desafíos que enfrenta hoy la Administración Tributaria (AT), tanto a nivel nacional como subnacional. Un mayor y mejor conocimiento de los fenómenos socioeconómicos y problemas que enfrenta la AT es tanto una precondition de su desenvolvimiento eficaz, como un prerrequisito para detectar sus necesidades de adecuación y modernización.

En particular, nos interesa comenzar destacando la brecha institucional que existe entre los fiscos subnacionales y el nacional, aun cuando los fenómenos que suelen enfrentar sean similares. Si bien este trabajo se basa en el caso argentino, la brecha a la que se alude suele repetirse en los estados federales donde predomina, de hecho o de derecho, la competencia tributaria del estado central.

Asimismo, el carácter de estas reflexiones es provisorio; sin embargo, la intención es aportar a una rápida revisión institucional de las administraciones tributarias, de cara a la oportunidad que existe en el país y en la región para pensar y discutir las condiciones de una estrategia de crecimiento económico sustentable e inclusivo, capaz de revertir la brutal asimetría que en materia de distribución de la riqueza y los ingresos generó la era neoliberal.

Tanto la política como la administración tributaria están llamadas a desempeñar un rol histórico en este proceso de construcción de sociedades inclusivas, más acordes con los intereses de las mayorías populares. Esto supone reemplazar, desandar y revisar —sin que estemos alentando la vuelta a ningún pasado supuestamente virtuoso— los paradigmas que bajo la égida neoliberal impulsaron un debilitamiento general del Estado y, en especial, de su capacidad de recaudación.

En efecto, los casi 30 años de políticas neoliberales —con el breve interregno Grinspun— en la Argentina, en líneas generales cuestionaron el lugar del Estado en la esfera económica. En cuanto a la AT, esto se tradujo en una tendencia sistemática a su debilitamiento y consecuente merma en la capacidad de autofinanciamiento del Estado. Coherente con la estrategia más general de valorización del capital financiero basada —en gran medida— en el endeudamiento del sector público.

Este proceso se acentuó a nivel subnacional, toda vez que la capacidad de recaudación a nivel nacional fue reforzando su preeminencia histórica. Naturalmente, no resultó ajena a este devenir la necesidad de disciplinar a los estados provinciales a los requerimientos del “pago de la deuda” y la obtención del superávit primario.

Nótese que aún hoy y excepción hecha de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las jurisdicciones subnacionales del país dependen de los giros que vía una coparticipación siempre enmendada y con mandato constitucional incumplido asegura, según el caso, entre un 40 y un 92% del financiamiento de los presupuestos provinciales. Asimismo, el ya mencionado contexto de debilitamiento de la AT no impidió el aumento de la asimetría entre el poderío del Fisco Nacional y el resto, que llega al punto de considerar a la evasión un delito de carácter penal cuando se da en los impuestos nacionales; pero no si ocurre respecto de gravámenes locales.

De modo que, desde el punto de vista financiero, el estado neoliberal asumió una doble y curiosa condición: débil frente a los acreedores

y a los organismos internacionales y fuerte frente a estados subnacionales aún más débiles.

En este marco y al momento de reflexionar en torno a la Administración Tributaria en particular, conviene comenzar precisando cuáles son las condiciones que afectan su razón de ser y su objeto de desvelo: la recaudación tributaria.

Descontado el carácter clave que hay que asignar a la incidencia del ciclo económico sobre la recaudación, creemos necesario hacer notar que existe un debate poco difundido acerca del marco en que le toca desenvolverse a la AT.

En efecto, mientras que algunos postulan a la AT como el instrumento que enfrenta al incumplimiento tributario y, por ende, es en el combate contra el incumplimiento donde se dirime el nivel de la recaudación tributaria, para otros el nivel de la recaudación depende también de factores que están más allá del alcance de la AT, y su tratamiento y consideración requieren de una elaboración más compleja. Veamos esto con algún detenimiento.

La Recaudación Tributaria en su laberinto

Para quienes sitúan a la AT como instrumento de combate frente al incumplimiento, esta demuestra su eficacia en la medida en que es capaz de enfrentar con éxito las diversas formas que en concreto ese incumplimiento asume. De modo que la brecha existente entre la recaudación teórica legalmente establecida por la norma y la real constituye el espacio de acción de la AT y en él se juega el nivel de la recaudación del estado. Esta mirada supone que la AT es autosuficiente para enfrentarse a la tarea de minimizar aquella distancia.

Sin embargo, y dado el ciclo económico, pareciera existir cierto consenso acerca del impacto de otros tres factores decisivos para el nivel de la recaudación tributaria que, por sí y en conjunto, condicionan la efectividad del Fisco:

- La existencia de un cierto nivel de satisfacción con la asignación y/o uso de los recursos fiscales.
- La percepción de una considerable tasa de riesgo por el incumplimiento, y
- La existencia de un sistema punitivo sancionatorio ágil.

La crítica al destino de los recursos presupuestarios o a su asignación ha resultado históricamente una recurrente justificación a la hora de explicar el incumplimiento en materia tributaria. En general, esta satisfacción (o insatisfacción) con el uso de los recursos públicos se encuentra anclada a las nociones de justicia y equidad que priman en un determinado contexto histórico. En torno a este fenómeno es interesante la información que nos brinda un artículo periodístico que compila los argumentos que los contribuyentes suelen alegar para no pagar los impuestos,¹⁰ pudiendo citarse entre los más representativos:

- *Lo que se pide legalmente, va más allá de lo justo.* Traducido: hay una exagerada presión fiscal, argumento que se esgrime aun cuando no encuentra un correlato de prueba verificable, ya que los guarismos de buena parte de AL, cotejados con otras latitudes —y claramente con los países más desarrollados del orbe— muestran más bien lo contrario; al menos en las formas más difundidas y aceptadas de medición.

- (Existe) *Incumplimiento de los deberes por parte del Estado* y (Hay) *Desigualdad de las cargas en función de intereses creados*, supuestamente originados en motivos políticos y demagógicos. Son otros argumentos aludidos como justificaciones del incumplimiento propio, que resultan elocuentes acerca de cómo el grado de satisfacción con la asignación de los recursos —y los grados de justicia percibida que conlleva— condiciona el nivel de cumplimiento.

En segundo lugar, resulta casi una verdad de Perogrullo que cuando el Fisco se muestra impotente para detectar el incumplimiento, dete-

10 Nota publicada en el contexto de crisis institucional posdevaluatoria en el diario *Ámbito Financiero*, Colección Novedades Fiscales, Buenos Aires, lunes 11 de marzo de 2002, “Reflexiones acerca de la mentada Rebelión Fiscal”, María Luisa Vives.

riora el incentivo a tributar por parte de los contribuyentes. En ese sentido, en el mismo artículo se menciona como otra de las razones que los contribuyentes alegan: *Todo el mundo evade*. Esta autojustificación adquiere un especial agravamiento en el caso de los contribuyentes cumplidores, para quienes la situación se torna competitivamente insostenible. Además de la inequidad que la situación de cumplimientos diferenciados de hecho, pero igualados de derecho, conlleva. Si la percepción es que “todos evaden” entonces la AT es incapaz de evitarlo; o lo que puede resultar aún peor, lo consiente.

Por último, aun cuando la Administración Tributaria resultara efectiva para detectar el incumplimiento, si careciera de un sistema punitivo ágil es muy poco probable que se corrija tal comportamiento. Más todavía, en este marco es posible que los contribuyentes dejen de considerar a las inspecciones y demás mecanismos de verificación y control como una amenaza, e incluso que el mismo incumplimiento termine por considerarse virtuoso.

Al respecto, en el artículo ya citado, se señala: [El incumplimiento] “nunca se trata de egoísmo o inmoralidad”. Es decir, esquivar el deber fiscal es considerado como una habilidad que en nada mancha la honorabilidad de quien lo hace.

A modo de conclusión, si tal como parece desprenderse del argumento del incumplidor “típico” presentado en el artículo periodístico, de los tres factores antes enunciados como condicionantes del nivel de la recaudación tributaria, la Administración Tributaria puede controlar apenas uno de ellos.

En efecto, el ciclo económico, la calidad en la asignación de los recursos tributarios y la existencia de un sistema sancionatorio ágil¹¹ no dependen de la Administración Tributaria. Esto resalta la necesidad de pensar a esta función estatal estratégica como parte de un sistema en el cual el Estado en su conjunto se encuentra implicado. (Bocco, Otero e Iñiguez, 1999).

11 Al menos una parte del sistema sancionatorio excede a la esfera administrativa y es competencia judicial.

Lamentablemente, esta no es la mirada más habitual y, por lo general, nos encontramos con que la recaudación fiscal es atribuida con exclusividad a la responsabilidad de la Administración Tributaria.

De este modo, se tiende a desplazar sobre la AT una incapacidad que la trasciende y que alude al deterioro de la legitimidad del estado en su conjunto. Este desplazamiento, a la par de sobreexigir a la AT, vela el quiebre del contrato fiscal subyacente y, por ende, tiende a ocultar la crisis del estado moderno bajo la supuesta ineficacia de la AT.

De tal dudosa suerte, la Administración Tributaria se ha estructurado mediante un conjunto de institutos que intentan responder a los cuatro fenómenos que amenazan al Fisco y que representan las formas concretas que asume el incumplimiento tributario:

- La elusión.
- La evasión.
- El fraude.
- La mora.

Analicemos estos conceptos más detenidamente.

Acerca de los fenómenos de incumplimiento que enfrenta la Administración Tributaria.

Comencemos por definir la evasión fiscal. Etimológicamente proviene del latín *evadere* que significa “sustraerse”, “irse” o “marcharse” de algo donde se está incluido; es decir, el contribuyente se sustrae al pago del tributo que legalmente adeuda. El verbo *evadir* presupone estar dentro; por consiguiente, solo se puede evadir un tributo si se ha configurado el hecho imponible (presupuesto de la obligación tributaria).

Conviene establecer una distinción entre evasión y defraudación fiscal. Al respecto, Giuliani Fonrouge (1997, pág. 728) apunta:

[la defraudación fiscal y el concepto de evasión fiscal] “no constituyen términos equivalentes; al contrario, es posible advertir una relación de subordinación entre ellos, ya a favor de uno o de otro. En el caso argentino, la ‘evasión’ no es una figura jurídica independiente, sino que está incluida en la ‘defraudación’”.

Ya sea que se utilice la palabra defraudación (o fraude) o se prefiera evasión, la expresión debe llevar implícito el concepto de ilicitud; pero como el segundo vocablo es empleado con mucha liviandad en el lenguaje coloquial y hasta con diversos significados en obras técnicas, es preferible prescindir de él. Y así, reservarle alcance metajurídico equivalente a todo acto u omisión que, violando disposiciones legales en el ámbito de un país o en la esfera internacional, produce la eliminación o la disminución de la carga fiscal.

Distinto es el fenómeno que ha dado lugar a la llamada *evasión legal* (o lícita o legítima); es decir, el actuar del contribuyente que sin infringir el texto de la ley, busca el alivio tributario; lo que popularmente conocemos bajo el término “elusión”.

González Sánchez (1993, pág. 37) define a la elusión como la búsqueda de una figura que, no hallándose tipificada como presupuesto, de hecho sirva adecuadamente al resultado que se pretende. A su vez, distingue la elusión y la economía de opción en función de que la segunda “podría entenderse en el sentido de elegir varias alternativas de menor gravamen, ya se refieran al hecho imponible o a otros elementos del tributo y en cambio la elusión parece centrarse más en el hecho imponible”.

Por su parte, Eusebio González García (1997, pág. 334) señala: “Estimamos que cuando Blumenstein, Hensel o Antonini hablan de elusión (no realización del hecho imponible) y evasión (realización del hecho imponible ocultando su conocimiento a la Administración), no se fijan específicamente en el

fraude a la ley, que es una figura menos simple y más sofisticada. En el fraude a la ley tributaria ‘no se realiza el hecho imponible’, pero es como si se realizara; ‘no se oculta su conocimiento a la Administración’, pero se fuerza el encaje de una situación dentro de un hecho imponible pensado para contemplar situaciones diferentes”.

La doctrina ha diferenciado las siguientes notas características del fraude a la ley tributaria:

1. Quien obra en fraude a la ley no realiza el hecho imponible contemplado por la norma.
2. Aun así, llega a los mismos resultados económicos que la norma tributaria se proponía gravar.
3. Bajo la anterior apariencia de legalidad subyace una intención fraudulenta.

Por último, nos referiremos al fenómeno socio-tributario de la mora en materia fiscal. Existen pluralidad de tratamientos respecto de la mora en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, que tienen su origen en la complejidad del sistema federal de gobierno, en la falta de coordinación entre los ordenamientos tributarios y, en muchos casos, en deficiencias en la técnica legislativa.

En principio, la falta de pago de los tributos en tiempo y forma adecuados constituye una infracción punible, por importar una transgresión al deber de contribuir al sostenimiento del Estado; y en tal aspecto debe ser incluido en la parte penal de la materia tributaria. Pero, aparte de esto, existe otro aspecto, que es la lesión patrimonial que sufre el Estado por la falta de pago oportuno de la obligación y que debe resarcirse. De ahí la doble condición que la mora asume, y la respuesta punitiva y resarcitoria a la vez que le otorga la norma.

En definitiva y en un esfuerzo de síntesis, podemos afirmar que pacíficamente, la mayoría de la doctrina ha dejado claramente diferenciado

lo que es una conducta lícita —economía de opción, elusión— sin que exista violación a las normas jurídicas, de lo que resultan conductas ilícitas —evasión, defraudación, fraude a la ley— donde aparece un ánimo defraudador o, si se quiere, manipulador del contribuyente. Esta distinción no agota la problemática que enfrenta la AT, ya que la realidad nos demuestra que surge un amplio campo de posibles actuaciones del contribuyente con el fin de lograr la menor carga fiscal o dilatar su cumplimiento oportuno (mora).

En efecto, si hasta el momento hemos definido los fenómenos socio-tributarios como situaciones de eliminación o disminución de la carga fiscal, nos resta referirnos a las formas de resistencia fiscal que, en tanto no implican fenómenos de alcance masivo o colectivo, mal podrían encuadrarse dentro del más conocido concepto de rebelión fiscal.

La resistencia fiscal en general y la rebelión en particular, como fenómeno social se conecta —en primera instancia y de manera directa— con aquello que la comunidad percibe respecto del accionar de sus gobernantes, en relación con hechos y situaciones impregnados de inequidad, injusticia, prebendas, dilapidación de recursos, corruptelas, ausencia de transparencia, baja representatividad de la clase política, exceso en el nivel de presión tributaria y, en definitiva, deterioro de legitimidad del Estado.

Tal cual se manifiesta en cada país, la “actitud fiscal” es el resultado de distintos procesos históricos complejos. Sainz de Bujanda afirma: “Cuántas veces el fraude no es sino una torpe y amarga reacción frente a un Estado en el que se ha perdido la fe”.

Sea cual fuera la postura de pensamiento que asumamos al respecto, hay que aceptar que la obligatoriedad en conciencia de las leyes fiscales ha quedado definitivamente adquirida, en tanto se ha legitimado en la sociedad contemporánea el accionar fiscal del estado como regulador y repositor de los términos de equidad y justicia social que al accionar del mercado resultan superfluos.

Catalina García Vizcaino (1995, pág 95), al citar en su obra a Benvenuto Griziotti, señala:

“La palabra gravamen, de por sí, alude a lo gravoso o pesado del pago que se requiere del contribuyente. Cuando el peso del impuesto es excesivo, ello provoca descontento en los contribuyentes; si el descontento se generaliza aparecen las protestas, que pueden llegar a levantamientos, y hasta revoluciones y guerras”.¹²

Sin embargo, frecuentemente nos encontramos con fenómenos de resistencia que se dan en la esfera fiscal y que implican una ubicación distinta frente a la norma. Se trata de una reacción que tiene que ver más con una actitud de oponer resistencia y de sublevarse contra la normativa fiscal —es decir, de no cumplimiento— pero que, a diferencia de las situaciones antes descriptas, obedecen a otras motivaciones.

En casos no poco significativos desde el punto de vista fiscal y ya sea por el peso económico o por el grado de generalización en la actividad que se trate, el incumplimiento del contribuyente a sus deberes tributarios no se encuentra relacionado con la visión que tiene sobre la eficiencia y la calidad del gasto público. Son contribuyentes que no pagan porque lisa y llanamente se oponen a la política del estado con relación a su situación particular y llegan a oponer a esta como inalienable.

En efecto, el contribuyente realiza el hecho imponible y no lo oculta a la administración, pero no cumple espontáneamente con sus deberes fiscales. No ingresa la obligación material, omite el pago del tributo pero, sin embargo, y aunque el resultado es el mismo que en

12 Por otra parte, son conocidos los múltiples ejemplos que reflejan esta situación de abuso en la política fiscal. Hay autores que se remontan a la caída del Imperio Romano, destacando que la evasión fiscal ha sido primordial en dicho suceso histórico. Más conocidos son los acontecimientos de la firma de la Carta Magna en Inglaterra, el alzamiento de Nápoles de 1777, la guerra de la Independencia de Estados Unidos de América de 1775, la Revolución Francesa de 1789, la emancipación de las Provincias Unidas del Río de la Plata, entre tantos otros, que estuvieron fuertemente motivados en el rechazo a medidas fiscales vigentes.

la evasión o elusión, se coloca en un lugar diferente frente a la norma. Claro está que su comportamiento se orienta a cuestionar por vía administrativa y/o judicial el hecho imponible que lo alude.

Se trata de un contribuyente que no evade, no se sienta en la ilegalidad, sino que se sitúa antes. En un punto en que no puede (ni debe) a su entender ser alcanzado por la política tributaria.¹³

En síntesis, evasión, elusión, fraude, mora y las formas de resistencia fiscal, constituyen entonces, en conjunto y por separado, los fenómenos frente a los cuales la AT despliega sus capacidades y competencias para evitar que su impacto, al desligar el comportamiento del contribuyente de lo que manda la ley en materia tributaria, resienta la capacidad de financiamiento del estado.

La teoría, por su parte, brinda un amplio abanico de cobertura de estos fenómenos y en él se apoya el desarrollo de las AT.

Los aportes de la teoría al desarrollo de la Administración Tributaria

Para la perspectiva neoclásica y su enfoque marginalista, el contribuyente, en tanto actor racional, dispone su orientación al cumplimiento en función de una ecuación de costo-beneficio. Siempre que incumplir resulte relativamente económico o no implique grandes riesgos, la vocación cumplidora se debilitará.

En base a esta mirada, las Administraciones Tributarias buscan incrementar el costo del incumplimiento, básicamente por dos vías:

13 En la Ciudad de Buenos Aires, un buen ejemplo lo constituye la contribución por la Ocupación del Subsuelo de la Vía Pública. Se observa que, luego del envío de las boletas de pago correspondientes al gravamen mencionado, los contribuyentes opusieron resistencia a pagar mediante actuaciones administrativas; en general, aduciendo que se encontraban exentos del pago por encontrarse encuadrados dentro del artículo 39 de la Ley 19.798 (Ley Nacional de Telecomunicaciones) o bien, que se encontraban amparados por el decreto de privatización que les diera origen.

1. Creando sanciones para los incumplimientos tanto formales como materiales; por ejemplo: multas, recargos, clausuras, privación de la libertad, intereses por morosidad, punitivos, etc., suficientemente gravosos como para que la ecuación costo-beneficio induzca al cumplimiento.
2. Aumentando la percepción de riesgo de ser detectado en caso de omitir con lo que la ley tributaria manda. De tal suerte, las Administraciones Tributarias refuerzan sus áreas de inteligencia, recopilan y cruzan datos relevantes acerca de la capacidad contributiva, designan agentes de recaudación, difunden públicamente los resultados de su accionar y en particular los casos que pudieran tener un efecto ejemplificador, etcétera.

Una variante dentro de la perspectiva neoclásica y que a su vez tiene diversas variantes, es aquella de la tesis de oportunidad. Bajo esta mirada, el incumplimiento es el resultado del aprovechamiento racional por parte del contribuyente, de una oportunidad que la administración le brinda. Las situaciones más mencionadas son las siguientes:

- a. Tasas impositivas extremadamente altas que constituyen un incentivo a la evasión, toda vez que la defraudación al Fisco supone un incremento sensible de la tasa de ganancia del contribuyente.¹⁴
- b. La existencia de una Administración Tributaria débil, vulnerable, corrupta o impotente frente al incumplimiento que termina por desalentar incluso a aquellos mejor predispuestos a respetar las normas.
- c. La existencia de mercados de capitales imperfectos que inducen a los contribuyentes a financiarse a costa del Fisco.
- d. La vigencia de sistemas tributarios huecos, plagados de exenciones y de complejidad excesiva, que facilitan la difusión de maniobras elusivas y evasivas.

14 Caso extremo de esta situación es el que se presenta bajo la tan conocida como justamente cuestionada curva de Laffer.

- e. Por último, los más recientes fenómenos derivados de la globalización del capital, la mundialización de las comunicaciones y la generalización del uso de las nuevas tecnologías, con sus secuelas de consagración de los paraísos fiscales, la volatilidad del capital, la fragmentación y evanescencia de la base imponible y el debilitamiento del sustento de territorialidad, que multiplican las posibilidades de los contribuyentes de mayor capacidad contributiva para disfrazar situaciones, ocultar y —en definitiva— inhibir la capacidad de control y detección del Fisco.

Por otro lado y desde una perspectiva diferente, aparecen las tesis culturalistas o comportamentales que, desde una perspectiva centrada en los condicionamientos que el medio ejerce sobre los actores económicos, presentan el incumplimiento como la resultante de un acto individual facilitado por un ambiente que, producto del devenir socio-histórico y de un determinado marco valorativo, acepta dentro de su “cultura tributaria” mayores o menores grados de cumplimiento. En este marco, muchas Administraciones Tributarias modernas despliegan acciones tendientes a mejorar el nivel de cumplimiento por la vía de facilitar y simplificar el vínculo con la Administración, la difusión de valores coherentes con el cumplimiento voluntario o el otorgamiento de “Sentido comunitario” a sus acciones.

Sin embargo, tanto en las tesis neoclásicas como en las culturalistas, el incumplimiento tiende a ser presentado a modo de una patología. Es decir, se asume que la norma vigente es suficiente para ordenar los comportamientos individuales hacia su cumplimiento y el desvío respecto de ella es considerado una excepción corregible. Nace ahí entonces el objeto y la tarea de la Administración Tributaria: minimizar los desvíos. Las tesis sucintamente descriptas más arriba brindan tanto el diagnóstico como la terapéutica para estas situaciones de algún modo excepcionales.

Ahora bien, si la recaudación tributaria, como se ha visto, tiene determinantes distintos a los del incumplimiento, la consecuencia de

situar a la recaudación tributaria en función exclusiva de la Administración Tributaria termina resultando en la sobreexigencia de esta.

En efecto, si como se ha visto, la recaudación depende de factores que están más allá del alcance de la Administración Tributaria y que aluden al nivel de legitimidad del estado, para lograrse esta requiere de una visión sistémica que implica al estado en su conjunto. En otros términos, la recaudación tributaria demanda una política de estado en la cual la Administración Tributaria sea parte de la solución. Pero no es la solución. La Administración Tributaria es partícipe necesaria en el logro de la recaudación; no obstante, su eficacia limita y requiere el concurso del resto de la gestión estatal para poder lograr su objetivo.

De modo que en este marco, la administración tributaria debe asumir compromisos con relación a objetivos que tradicionalmente no le son reconocidos como propios y, sin embargo, su consecución (o no) incide sobre su performance. La lucha contra la pobreza, la expansión del mercado doméstico, el sesgo distributivo de la política económica, la tendencia rentística o inversora de los actores económicos relevantes, entre muchos otros, son buenos ejemplos de lo que referimos y no deberían estar ausentes en la estrategia misma de la AT.

Nótese que, en ocasiones, la promoción de estos objetivos colisiona con la mirada centrada en la disminución de la brecha por incumplimiento. Por ejemplo, la lucha contra la pobreza puede requerir estrategias diferenciadas de control sobre grupos de contribuyentes de muy disímiles capacidades contributivas. Incluso la organización misma de la AT va a resultar sensiblemente afectada si la orientación del sistema tributario, como en el caso argentino, se centra en las empresas o si lo hace en personas físicas. No es lo mismo administrar contribuyentes empresas que personas físicas o naturales. Otro ejemplo: cierta morosidad e incremento del incumplimiento a la salida de una crisis macroeconómica, puede estar reflejando la recomposición del capital de trabajo de las compañías. Atacar tempranamente el fenómeno, o corregir la legislación de fondo, puede acarrear consecuencias no deseadas sobre

la recuperación económica, aun cuando en el corto plazo se mejore la recaudación. Tal vez buscar un mejor momento para intervenir resulte más prudente y beneficioso para la sociedad en su conjunto y para los propios resultados en términos de recaudación. Esto nos lleva a redefinir el concepto de eficacia en relación a la Administración Tributaria.

En efecto, si lo que se busca es maximizar los ingresos del estado, sin considerar otras variables, es posible que la minimización del nivel de incumplimiento y el predominio de las estrategias cortoplacistas acaparen la atención de la Administración. Será entonces el momento de “declarar la guerra” a la evasión, demonizar a los incumplidores, multiplicar los medios compulsivos de recaudación y, en el caso particular de los Estados Federales, exacerbar la competencia entre fiscos y coquetear con la guerra fiscal larvada para disputarse los recursos de los contribuyentes.

En cambio, si el objetivo es maximizar el bienestar de la sociedad en su conjunto, cobra sentido la asunción de un horizonte temporal más amplio y la preocupación por la sustentabilidad fiscal del estado. Se requerirá entonces, que la Administración Tributaria sea parte coherente y congruente de una estrategia orientada a ampliar la recaudación basada en el cumplimiento voluntario¹⁵ y, en el caso particular de los estados federales, la ampliación sostenida de la capacidad de cooperación e integración entre los distintos fiscos subnacionales.

15 Cuando hablamos de cumplimiento voluntario, descartamos toda visión ingenua o naif en la materia toda vez que entendemos que a nivel del contrato fiscal, como dimensión singular del contrato social, se expresan las asimetrías existentes en la correlación de fuerzas entre los distintos sectores y clases sociales. En nuestra mirada, el Sistema Tributario siempre expresa un resultado histórico, político y social de correlación de fuerzas. De modo que del análisis del Sistema Tributario siempre es posible identificar a “vencedores y vencidos” de la puja distributiva. El cumplimiento voluntario es entonces, siempre, cumplimiento inducido tanto histórica como administrativamente. Distinguimos este concepto para diferenciarlo del cumplimiento compulsivo, recurso de última instancia del fisco moderno.

El desarrollo de la Administración Tributaria Argentina

Frente a estos fenómenos y sus elaboraciones teóricas, la legislación argentina en materia de ilícitos tributarios ha previsto en la Ley 11.683 diversos institutos que, subordinados a la finalidad primordial de aplicación, percepción y fiscalización de tributos y junto a otras cuestiones conexas como las de domicilio, notificación y prescripción, reprimen las conductas antes vistas que infringen la normativa fiscal. En ella se encuentran descriptas dos tipos de infracciones:

a) Formales: definidas como incumplimiento de las obligaciones puestas a cargo de contribuyentes, responsables o agentes de información que permiten al Estado conocer la riqueza de los particulares como expresión de su capacidad contributiva. Los deberes formales —como por ejemplo, la obligación de conservar y suministrar información al Fisco con la finalidad de facilitar la determinación, verificación y fiscalización de los gravámenes— se relacionan con el derecho tributario administrativo o formal. Las infracciones formales constituyen generalmente ilícitos de peligro.

b) Materiales: definidas como incumplimientos a la obligación de pagar el tributo que constituye un deber material. Las infracciones materiales son ilícitos de resultado, relacionados con las transgresiones al derecho tributario sustancial o material.

Las sanciones establecidas por las leyes fiscales deben ser decididas previamente en una instancia administrativa, para recurrir luego ante la justicia o ante tribunales especializados, como sucede con la Ley 11.683, que faculta para apelar ante el Tribunal Fiscal de la Nación (Gurfinkel de Wendy-Russo. 1993, pág. 21-22).

Las infracciones a las leyes tributarias en la legislación nacional, tanto formales como materiales, dan origen al inicio del procedimiento sancionatorio, que se encuentra normado en la mencionada Ley

11.683, concluyendo con una resolución fundada emanada de un “juez administrativo” del propio órgano recaudador. Como es sabido, este procedimiento conlleva la aplicación de principios generales y el resguardo de las garantías del debido proceso, reconocidas por la Constitución Nacional. Además, se le otorga un plazo a efectos de que el contribuyente ejerza su derecho de defensa. Contra las resoluciones que apliquen sanciones, el contribuyente puede optar por interponer recurso de reconsideración o recurso de apelación ante el Tribunal Fiscal de la Nación cuando fuera viable.

Diferente es la situación en los fiscos subnacionales. En particular, la Ciudad de Buenos Aires establece en su Código Fiscal, para la materia recursiva, un límite referido al derecho de defensa del contribuyente, toda vez que se encuentra prevista la posibilidad de interponer recurso de reconsideración y luego recurso jerárquico, que agota la vía administrativa mediante una resolución de la Secretaría de Hacienda y Finanzas, no contando con la opción de presentarse ante un tribunal especializado. Esta asimetría entre la instancia nacional y la mayoría de las subnacionales quita fuerza y poder de convicción a la pretensión fiscal subnacional, ya que suele ser percibida como trunca o incompleta desde el punto de vista del procedimiento recursivo, induciendo al contribuyente a insistir en una tesitura errada.

Por su parte, y para el caso del fenómeno de la evasión fiscal considerada como delito (evasión fiscal delictiva dolosa), la encontramos tipificada en los artículos 1 y 2 de la Ley Penal Tributaria 24.769. Esta ley no castiga la simple omisión de pago de las obligaciones fiscales sino que sanciona la acción del contribuyente que —a través de conductas fraudulentas— no ingresa las rentas impositivas a la hacienda pública estando obligado a hacerlo, pero solo rige respecto de tributos nacionales. O sea que la misma situación, cuando ocurre respecto de tributos de alcance subnacional no admite idéntica tipificación.

Al respecto, se ha señalado (Díaz, 1995, pág. 96):

“El simple incumplimiento en el pago de un tributo nunca puede dar lugar a los ilícitos definidos por la Ley 23.771 (antecedente de la Ley 24.769). Eso lleva a subrayar que, para encuadrar a un sujeto en la norma del artículo 2, el organismo denunciante –DGI– tiene que ver o apreciar la concurrencia de maniobras arteras, engañosas o falaces, dirigidas a disimular total o parcialmente el cumplimiento de una obligación tributaria”.

Por otra parte y en cuanto al instituto del secreto fiscal, notamos que el artículo 101 de la Ley 11.683 establece el carácter secreto de las informaciones presentadas ante la autoridad de aplicación.

No obstante, la última modificación introducida por ley, detalla los supuestos en los cuales procede su levantamiento, facultando a la Administración Federal para dar publicidad a ciertos datos referidos a falta de presentación de declaraciones juradas, falta de pago, sanciones, entre otros casos. Instrumento sin duda relevante para enfrentar la morosidad de los contribuyentes con alta capacidad contributiva, en tanto gravita sobre la sanción o condena pública del contribuyente afectando su imagen ante la sociedad.

Por último, mencionamos la posibilidad que tiene la AFIP de solicitar embargo preventivo. Así, el primer párrafo del artículo 111 de la Ley 11.683 expresa:

“En cualquier momento la AFIP podrá solicitar embargo preventivo, o en su defecto, inhibición general de bienes por la cantidad que presumiblemente adeuden los contribuyentes o responsables o quienes puedan resultar deudores solidarios y los jueces deberán decretarlo en el término de veinticuatro (24) horas, ante el solo pedido del Fisco y bajo la responsabilidad de este”.

En este punto no podemos dejar de destacar –aunque en la actualidad es fuertemente cuestionada– una medida de mayor intensidad otorgada dentro del marco del proceso de ejecución fiscal, a la AFIP quien por intermedio del agente fiscal se encuentra facultada para decretar el embargo de cuentas bancarias, fondos y valores depositados en entidades financieras, o de bienes de cualquier tipo o naturaleza, inhibiciones generales de bienes, y adoptar otras medidas cautelares tendientes a garantizar el recupero de la deuda fiscal en ejecución.¹⁶

Así, el Tribunal Fiscal como instancia especializada y relativamente independiente del Fisco, la Ley Penal Tributaria y su configuración penal para la evasión, la potestad de difundir a los grandes morosos superando los límites del secreto fiscal y la capacidad de trabar directamente medidas cautelares –más allá del juicio que, en conjunto o por separado, puedan merecer cada uno de estos institutos– constituyen los resultados concretos más destacados y recientes del accionar del Fisco frente a los fenómenos socio-tributarios que enfrenta. Son estos los que señalan la brecha con los fiscos subnacionales frente a similares fenómenos de evasión, elusión, fraude y mora; siendo que los segundos cuentan con herramientas de menor alcance e institutos más débiles o que, en su oportunidad, el mismo Fisco Nacional superó o dejó de lado.

He ahí la brecha institucional que resultaría oportuno cerrar o minimizar cuanto antes. De lo contrario, se verifica una asimetría que incide sobre la percepción de riesgo del contribuyente, induciendo al pago con mayor eficacia a aquel Fisco que mayor capacidad de sanción relativa tiene.

16 Un avance notorio en la materia es la reciente potestad de incautar automotores que, bajo ciertas condiciones, le fue otorgada a la AT de la Provincia de Buenos Aires.

Capítulo 3

Historia de la tributación en la Argentina

I. Peripecias del Estado Argentino en el siglo pasado

Entre las características que a lo largo de la historia han caracterizado al Estado argentino, se destaca la penuria fiscal. Si bien la situación presente de relativo superávit tiene antecedentes puntuales, no se hace fácil afirmar que esa holgura sea signo de sustentabilidad. El análisis de esta debilidad de larga data suele remitir a deficiencias y límites en y del sistema tributario argentino. Esta perspectiva no es nada novedosa. Ya en ocasión de debatirse la reforma tributaria en diciembre de 1973 en el Congreso de la Nación, el entonces diputado Sandler señalaba a través de una cita:

“Se advierte un sistema tributario donde prevalece la imposición indirecta, afectando a los sectores de ingresos medios y que deja intacto el amplio margen de consumo superfluo de las clases de ingresos superiores; un sistema tributario regresivo, que deja inmunes a las altas rentas y grandes patrimonios, en el cual proliferan deducciones, exenciones, franquicias que reducen la base imponible del impuesto a los réditos, a un alto costo fiscal y social; un sistema tributario que deja moverse a sus anchas variados mecanismos de evasión, legal e ilegal; un sistema tributario que multiplica impuestos satélites para ocultar la impotencia de no gravar mediante pocos y fundamen-

tales tributos las manifestaciones reales de capacidad contributiva, que se extiende a contribuyentes menores para evitar la participación de los grandes contribuyentes”.

La cita corresponde a Federico Herschel, profesor de la UBA, y proviene de un trabajo sobre el sistema tributario argentino que fuera culminado en 1963. Las fechas antes mencionadas dan cuenta por sí solas de la longevidad de la problemática que abordamos. Lo curioso es que la cita aún tiene vigencia, al menos en su esencia. Es por eso que al escribir sobre estos temas, muchas veces se tiene la impresión de ser parte de un género literario más; como pueden serlo la novela romántica o el policial negro.

Infelizmente, sobre estas cuestiones la producción intelectual supera de manera amplia a la concreción. Esto indica, antes que ninguna otra cosa, que nos encontramos frente a una cuestión de naturaleza política. Irresuelta o mal resuelta a lo largo de la historia argentina. Tal vez convenga repasar cómo fue que hemos llegado a este punto.

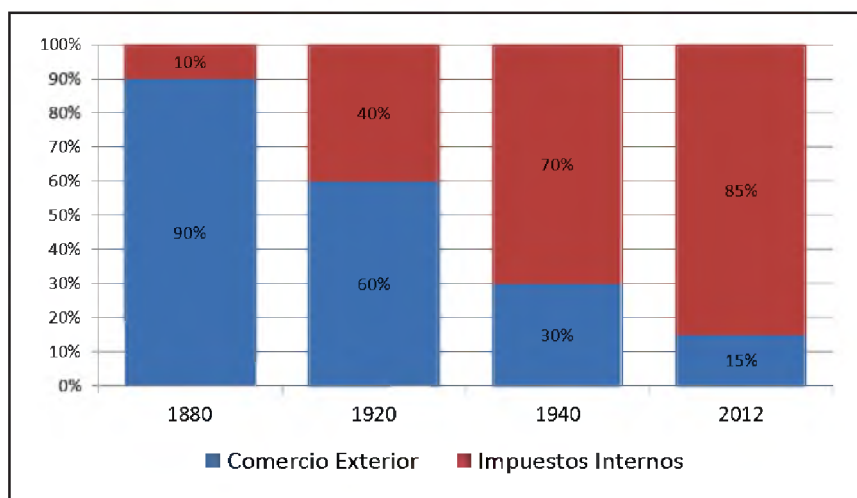
El ordenamiento fiscal del federalismo argentino: de Alberdi al Laberinto

El largo proceso y las singularidades de la organización nacional supuso encontrar una manera de resolver la cuestión del financiamiento del estado nacional. Sabido es el rol central que entonces jugó la Aduana. La remoción de las aduanas interiores fue una de las últimas restricciones que se alzaron para culminar el proceso. Las cuestiones en torno al comercio exterior se pacificaban y la Aduana y sus potencialidades servían ahora a la unificación nacional. No casualmente, a la hora de definir la cuestión del financiamiento, en el art. 4 de la Constitución Nacional, el constituyente señala en primer término que los recursos provenientes del comercio exterior contribuyen al sostén del Estado Nacional. Recién en cuarto término aparecen los recursos provenientes del uso de la capacidad de imposición del Estado. Así, dejó en manos del Tesoro de la Nación (según art. 4 CNA) los recursos provenientes de

“los derechos de importación y exportación, de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito [...]”.

Y más adelante, le asigna al Congreso Nacional la potestad de “imponer contribuciones directas, por tiempo determinado...” (hoy artículo 75 inc. 2, CNA). Es decir que, en el origen, la previsión de financiamiento atribuía competencias y bases tributarias diferenciadas al Estado Nacional y a los estados provinciales. Diríamos que se buscó satisfacer el principio de correspondencia fiscal, mucho antes de que este concepto se teorizara. O sea, se quiso mantener la identidad entre quien ejecuta el gasto y quien obtiene los recursos que lo financian. Se conforma así el cuadro de financiamiento previsto para el Estado argentino. Una hipótesis. Sin embargo, a poco de andar, las cosas comenzaron a suceder de modo diferente al previsto. La crisis de 1890 introdujo los *impuestos internos*, así llamados justamente para diferenciarlos de los otros; de aquellos que provenían del desempeño de la Aduana y que eran previstos como recursos principales. Desde ese entonces, los ingresos provistos por el comercio exterior fueron perdiendo peso relativo.

Gráfico 1. Participación del Comercio Exterior en la recaudación nacional



Nota: excluidos los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social

Fuente: elaboración propia en base a datos de AFIP.

Las definidas y trabajadas ideas de Alberdi en relación al ordenamiento financiero del federalismo argentino, y el rol determinante de la Aduana de Buenos Aires en ese esquema, cobraron cuerpo en la Constitución de 1853. Allí se previó una distribución tal de recursos y de competencias tributarias entre Nación y provincias que permitiera la sustentabilidad material del nuevo ordenamiento nacional.

Las provincias se reservaron para sí la competencia originaria y exclusiva en materia de tributación directa. Primero, en los hechos y después de derecho; en materia de tributación indirecta las competencias resultaron concurrentes y así lo consagra el actual ordenamiento constitucional argentino.

Al ritmo de las crisis, primero, y de la expansión de la ciudadanía, mucho después, los impuestos fueron desplazando a los recursos del

comercio exterior como fuente del financiamiento estatal. Esa deriva fue adquiriendo algunas características muy singulares:

- a) Las dificultades para garantizar la sustentabilidad fiscal del federalismo argentino se fueron agravando con el paso del tiempo. Sus consecuencias de los déficit, modificaciones al sistema tributario guiadas por la simplicidad de recaudación como factor dominante y el recurrente endeudamiento van demarcando la penuria de financiamiento que caracteriza al Estado argentino. En una reciente investigación, se hace notar que para el largo período que va de la crisis del 30 al inicio del nuevo siglo, no alcanzan a 10 los ejercicios fiscales con equilibrio (Botana N., 2006).
- b) La fuerte preeminencia de los impuestos indirectos y trasladables en la recaudación tributaria total fue otorgando un sesgo regresivo al sistema en su conjunto. Esta tendencia se agrava a partir del golpe militar del 76 y aunque la situación mejoró en los últimos años, no menos del 70% de los recursos del Estado provienen de esas vías.
- c) La recaudación a cargo de las jurisdicciones subnacionales fue cada vez menos relevante respecto de la que se encuentra a cargo del Estado nacional.

Como consecuencia, los mecanismos de redistribución de recursos entre jurisdicciones (la coparticipación) adquirieron tal centralidad que en la actualidad tienen status constitucional.¹⁷

El largo y sinuoso camino de la Administración Tributaria

A lo largo de ese sendero histórico y al amparo de la condición de país federal, la administración tributaria se desarrolló, para cada nivel del estado, a través de una agencia especializada en la materia, destinada a garantizar la “aplicación, percepción y fiscalización” de los ingresos – impuestos y otros tributarios o no, depende del caso– de su competencia.

¹⁷ No es un detalle menor que la Ley convenio que debe legislar al respecto va camino de los 20 años de mandato constitucional incumplido.

A nivel nacional, las grandes crisis parieron novedades tributarias y organismos destinados a administrarlas. Así, la crisis de 1890 dio lugar a la expansión de los impuestos internos y a la creación de la Dirección Nacional de Impuestos Internos. A su vez, la puesta en vigencia de la imposición a las rentas (impuesto a los réditos) a principios de la década infame, dio paso a la Dirección Nacional de Impuesto a los Réditos. Luego, ambas fueron fusionadas para crear la Dirección General Impositiva (DGI), durante el primer gobierno peronista.

A nivel provincial y más allá de su status institucional y su denominación, las administraciones tributarias se replicaron en escala (y a imagen y semejanza) del organismo nacional, la DGI, y tendieron a escindirse y dispersarse en el territorio –tanto como se multiplicaban las jurisdicciones provinciales y municipales–, sin marco de contención y con bajos grados de integración entre sí.

En efecto, aun cuando entre los fiscos provinciales existen desarrollados y sofisticados mecanismos de coordinación (Comisión Arbitral, Comisión Federal de Impuestos) y la Coparticipación de recursos adquirió la relevancia que ya mencionamos, cada administración tributaria tendió a concentrarse sobre el subsistema que administra. En esas condiciones, se gestó entre los fiscos provinciales una dinámica de tipo dialógica (Morin E., 2003), que tanto compite como coopera por las bases imponibles. Y, frente al Fisco Nacional, una relación de ajenidad –aunque las interrelaciones del subsistema nacional y los provinciales son muy fuertes–, tanto a nivel de gravámenes al consumo como en los patrimoniales.

Las consecuencias de este devenir desintegrado son variadas. Las más relevantes acaso sean hacia la ciudadanía: la complejidad, opacidad y recurrencia burocrática para cumplir con las obligaciones impositivas en cada nivel del estado. Hacia el interior de la administración tributaria: el desarrollo asimétrico entre ellas; con una marcada diferencia a favor del Fisco Nacional respecto de los provinciales, que diferencia sensiblemente el poder de coacción del Estado según sea el nivel

de que se trate. Naturalmente, tanto aquella complejidad como esta asimetría, afectan el cumplimiento voluntario.

La era de la AFIP

Hace casi dos décadas, en tiempos de la convertibilidad y de la agudización de la penuria fiscal del Estado argentino, con el auspicio del FMI y bajo la inspiración del modelo de Agencia Única, nace la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).¹⁸ En su seno se reunió a las preexistentes Dirección General Impositiva y Dirección General de Aduanas.

La AFIP fue presentada como una solución a las falencias notorias que en materia de capacidad de autofinanciamiento manifestaba el Estado argentino en todos sus niveles.

Paradójicamente, en un contexto de fuerte debilitamiento del estado en su conjunto, la AFIP se presentó como una iniciativa tendiente a potenciarlo.

Desde una lógica que enfatizó la eficiencia recaudatoria, se intentó ganar sinergia en materia de administración de la información y en la capacidad de control de los contribuyentes. Por esta doble vía se buscó mejorar los resultados de la recaudación.¹⁹

18 En el marco de nuestra mirada sistémica de la administración tributaria, es conveniente recordar que la época se caracteriza por la expansión de la valorización financiera del capital, fuertemente basada en el endeudamiento del estado argentino y que esta innovación en materia de administración tributaria nacional es contemporánea de: a) las modificaciones que sobre la coparticipación supusieron los pactos fiscales; b) las sucesivas reformas impositivas que tanto agudizaron el sesgo regresivo del sistema como disminuyeron la presión fiscal efectiva y c) las llamadas reformas estructurales del Estado argentino que tendieron a replantear su rol en relación al mercado y a la sociedad toda.

19 Al nuevo organismo se le dio carácter de autárquico, se lo mantuvo en la esfera de Economía y en algún momento pasó a Jefatura de Gabinete. En cualquier caso, se jerarquizó su nivel, se lo financió con un porcentaje de la recaudación y a sus autoridades se les dio estabilidad en la función y posibilidad de continuidad.

A poco de ser constituida, la Administración Federal de Ingresos Públicos inició un proceso sistemático de vinculación con las Administraciones Tributarias Provinciales. A veces en forma orgánica, en el marco de algún Convenio suscripto por las partes y en ocasiones de facto, esos vínculos de cooperación fueron creciendo en el tiempo y ganando en alcance e impacto.

La vinculación AFIP-Provincias en materia de administración tributaria se estructuró en base a un esquema radial. Es decir que, desde un organismo central se gestan acuerdos y convenios con cada una de las jurisdicciones en base a prioridades que, si bien parecen ser definidas unilateralmente, son reconocidas porque tienden a mejorar la capacidad de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos provinciales y locales.

La brecha institucional entre los fiscos provinciales y el nacional, que existe y existió (presente en la disparidad de recursos financieros, tecnológicos, de poder, comunicacionales, de management, etc.) juega a favor de esta dinámica. Si bien la interrelación bajo análisis tiende a cerrar la brecha, esta subsiste.

En general, los convenios parecen haber centrado su atención sobre tres tipos de cuestiones: aquellas con un impacto más o menos inmediato sobre la recaudación, aquellas dirigidas a fortalecer o mejorar las capacidades institucionales, y las más recientes destinadas a mejorar e integrar las prestaciones. Pasando de las primeras a las últimas a lo largo del tiempo. Si bien hasta el presente no existe un balance o evaluación metódica acerca de los resultados de aquella política de cooperación que, con variada intensidad, se ha mantenido hasta el presente, prima un cierto consenso en torno a los avances que ha logrado en materia de modernización y efectividad de las administraciones provinciales.

Los programas y acciones de incorporación y transferencia de tecnología, intercambio de bases de datos e información, integración de servicios, capacitación y fortalecimiento institucional y los más

recientes programas de educación tributaria que han caracterizado al vínculo de la AFIP con las provincias, sin duda han arrojado resultados positivos sobre la capacidad de administración, percepción y fiscalización de los tributos a escala provincial.

Sin embargo, la extensión y difusión de estas prácticas de cooperación, que en la actualidad tienen cierta independencia de la propia AFIP y se desarrollan también a nivel “horizontal” entre fiscos provinciales, **no ha logrado constituir un modelo de articulación capaz de superar las limitaciones que el desarrollo del federalismo argentino impuso en la materia.**

En efecto, todavía hoy, para los fiscos provinciales el acercamiento a la AFIP parece estar más regido por la necesidad que por la convicción y el interés, y subsiste el temor a ser fagocitado por el Fisco Nacional y a perder autonomía.

A su vez, para el Fisco Nacional la cooperación con provincias es una actividad secundaria, incluso con bajo grado de institucionalización a nivel del organigrama. Como si el carácter federal que designa a la AFIP no hubiera significado un cambio en su estatus de organismo nacional.

Todo tiempo pasado no fue mejor

La historia argentina demuestra que nunca fueron sencillas las reformas impositivas progresivas. Desde los orígenes como nación, el sistema tributario argentino se caracterizó por su incapacidad para actuar como morigerador de las desigualdades sociales. En este sentido, es por demás elocuente el planteo de Oszlak, en su caracterización de la formación del Estado argentino:

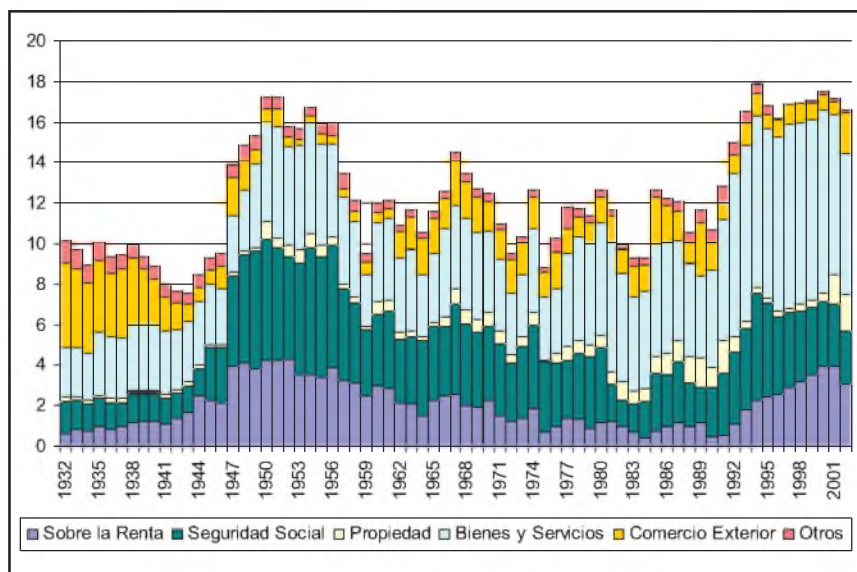
“algunas de las tendencias que se venían insinuando desde fines de la década del 70 [1870] acabaron por estructurar un sistema

impositivo extraordinariamente regresivo y fuertemente dependiente de las alternativas del comercio de importación. La riqueza en sus manifestaciones de propiedad o consumo suntuario; el ingreso en la forma de intereses y renta especulativa; las transacciones inmobiliarias y financieras; las exportaciones, sostén de la vertiginosa aceleración del progreso económico; todas ellas fuentes posibles de recursos fiscales que habrían modificado radicalmente las modalidades de apropiación del excedente por parte del Estado y, muy probablemente, la propia estructura social, permanecieron intocadas o, a lo sumo, contribuyeron magramente a la recaudación impositiva”.

Paradójicamente, este estado de situación empezó a cambiar con los gobiernos conservadores de la década infame. Quienes sostenían las mismas posturas ideológicas que habían resistido a la modernización del sistema tributario argentino se vieron obligados a renovarlo para poder hacer frente a la necesidad de recursos tributarios adicionales que exigía la salida de la profunda depresión de los años 30.

Ya en la década siguiente, con el peronismo en el gobierno se terminó por conformar un sistema tributario bastante avanzado para la época. Se podría afirmar que, a mediados del siglo XX, en la Argentina regía un sistema impositivo moderno, con una composición adecuada para la época y con una presión tributaria que alcanzaba su máximo histórico hasta ese momento, al superar el 16% del PBI, casi duplicando a la existente en las décadas precedentes.

**Gráfico 2. Recaudación según la materia gravada.
En % del PBI**



Fuente: Anuario estadístico de AFIP.

Un nuevo y profundo intento por adaptarlo se produjo con una amplia reforma implementada en el año 1973, con los aires transformadores de la vuelta del peronismo al gobierno. Los hitos más destacados de la reforma tributaria del 73 fueron:

1. Se reemplazó el impuesto a los Réditos, por Ganancias. Los cambios más relevantes fueron: la integración de la carga sobre las empresas y las personas físicas; una mayor progresividad de tasas marginales para personas físicas, la incorporación de la quinta categoría para las ganancias eventuales y la adopción de la teoría del balance; una alícuota mayor (del 45%) para las empresas extranjeras; eliminación de los incentivos fiscales.
2. Se reimplantó el impuesto a la Herencia en el ámbito de los territorios nacionales con el nombre de “Enriquecimiento

patrimonial a título gratuito” y se repuso el impuesto a los Capitales y Patrimonios.

3. Se creó el impuesto a la Renta normal potencial de la tierra con la finalidad de abandonar la modalidad de renta efectiva para el caso de las explotaciones agropecuarias en el impuesto a las Ganancias;
4. Se creó el IVA que sustituyó al que gravaba a las Ventas y al provincial sobre las Actividades Lucrativas.

Sin embargo, al poco tiempo, con el golpe militar –y la parcial connivencia cívica– de marzo de 1976, el sistema tributario no fue ajeno a las terribles implicancias del vuelco en la historia argentina en términos sociales, políticos y económicos en general. Allí se inició un proceso de involución en la materia que terminó de delinearse con una amplia reforma impositiva llevada a cabo en la década del 90.

Estos cambios en la política económica habían empezado en los países periféricos. Los que tomaron la iniciativa fueron Chile con Pinochet, y la Argentina con Videla y la junta militar, con la apertura comercial y financiera y el traspaso de la regulación de sus economías a las empresas transnacionales y grandes grupos económicos. La crisis de la deuda de los 80 y el Consenso de Washington de 1990 dieron el plafón necesario para la profundización y diseminación de estas políticas. Las consecuencias son conocidas y llevará muchos años (y por qué no, décadas) revertirlas.

En nuestro país, estas tendencias se pueden percibir desde las cuentas públicas y sus resultados, ya que estos están influenciados por el ciclo económico; en algunos casos como consecuencia de la aplicación de políticas fiscales contracíclicas; y en otros, por las propias fluctuaciones en la presión tributaria de un sistema impositivo eminentemente procíclico. En la historia argentina de los últimos 50 años se entrecruzan ambas causas.

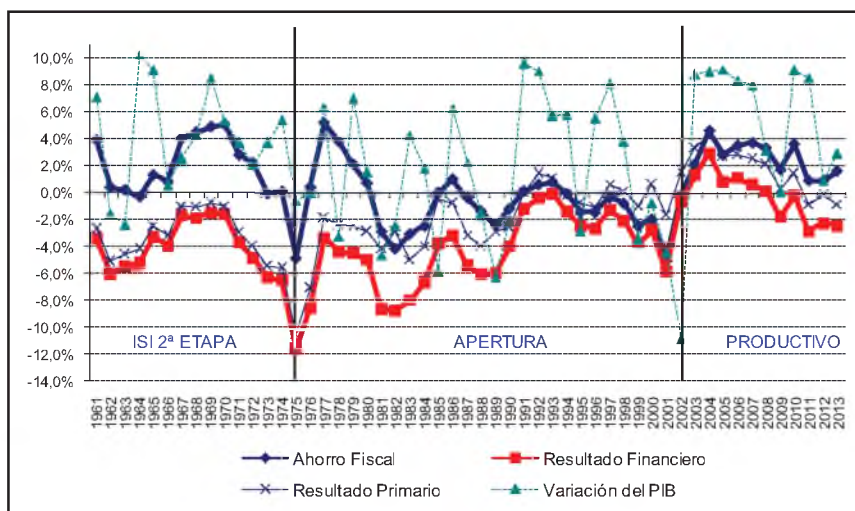
En el modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI),²⁰ el Estado —en el agregado de los niveles Nacional y Provinciales— destinaba una proporción muy relevante del gasto público a la Inversión Pública, que conllevaba un déficit financiero permanente, que fluctuaba entre -2% y -6% del PBI. Por estos años, cuando la economía crecía, el resultado económico²¹ era superavitario; y cuando entraba en un valle se acercaba al equilibrio, secuencia típica de la política fiscal contracíclica.

El déficit fiscal de este período estuvo, siempre, explicado por los elevados niveles de Inversión Pública que se mantuvieron alrededor del 6% del PBI en todo el período.

20 Los datos comparables arrancan en la Segunda Etapa de la ISI, caracterizada por una elevada inestabilidad política como consecuencia de los recurrentes golpes de Estado y la proscripción del peronismo. Sin embargo, el arrastre de época pudo más que la ideología de quienes estaban a cargo de la política económica. Bien vale el ejemplo de Álvaro Alsogaray y Adalbert Krieger Vasena, ministros de Frondizi y Onganía, respectivamente, cuya concepción conservadora no fue óbice para que, visto desde los tiempos actuales, llevaran a cabo políticas que podrían definirse como keynesianas.

21 El resultado Económico o Ahorro Fiscal es el resultante de la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes. Este resultado, aunque es muy relevante para el análisis, es sistemáticamente ninguneado por los divulgadores (incluidos muchos docentes) de finanzas públicas.

Gráfico 3. Resultados fiscales del Sector Público Consolidado En % del PBI



Fuente: CIEPyC según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En 1975, durante la transición entre la ISI y el modelo de apertura y valorización financiera, el deterioro de las cuentas públicas no se condijo con la tenue contracción de la economía. Este desempeño no pareciera originarse en una política orientada a evitar la retracción de la economía: el déficit fiscal se originó en una abrupta caída de la recaudación impositiva y no se aplicaron medidas específicas para reducir la carga tributaria con ese objetivo de política. Por el contrario, en ese año empezaron a regir el IVA y Ganancias. Una explicación más plausible podría encontrarse por el efecto Olivera-Tanzi, originado en la licuación de la recaudación por la inflación detonada con el rodrigazo, el plan económico implementado durante el turbulento gobierno de María Estela Martínez de Perón, más conocida como Isabelita.

En el modelo de Apertura iniciado con la dictadura cívico-militar, después de un primer período con superávit económico, la inestabilidad de la economía terminó por consolidar el déficit tanto económico como financiero, a pesar de que la inversión pública iniciaba su tendencia hacia la declinación. Al final de la dictadura también se empieza a consolidar la existencia de un persistente déficit económico. Ya en democracia, pudo ser revertido por un breve lapso mediante la implementación del Plan Austral, aunque el resultado financiero se mantuvo con déficit elevados cercanos a -4% del PBI. Con el agotamiento de este plan, la situación financiera del estado volvió a consolidarse con resultados negativos de alrededor del -6% del PBI.

Durante la fase expansiva del ciclo de la convertibilidad el resultado económico tendió al equilibrio, pero con la creación de las AFJP —y el consiguiente desvío de los Aportes Personales del sistema previsional— y la crisis del Tequila, entre otros elementos, dicha tendencia se revirtió. Al mismo tiempo, el ajuste de la inversión pública y la privatización de las empresas públicas se tradujeron en una reducción del déficit financiero, aunque en ningún año alcanzó para equilibrar el resultado. Con la recesión iniciada a fines de 1998, las cuentas públicas profundizaron su deterioro, hasta alcanzar en el año 2001 el mayor déficit económico de todo el período analizado. Al igual que en 1975, el rojo de las cuentas no parece originarse —al menos en esencia— en un intento de darle impulso fiscal a la economía, aunque en este caso sí se aplicaron algunas políticas por el lado de la oferta, como intentos desesperados para reactivar la economía.

La conformación de la estructura tributaria legada

Los cambios, supresiones y vaivenes de la política impositiva

Los ajustes previos

Meses antes al plan de Convertibilidad —y en el marco de una gran fragilidad de las cuentas del sector público y del contexto macroeco-

nómico en general— se habían realizado importantes modificaciones al sistema tributario argentino que resulta conveniente reseñar:

- Se amplió la base alcanzada por el IVA, abarcando a la mayoría de los bienes y servicios comercializados domésticamente, que en un principio contemplaba la reducción de la alícuota (del 15% al 13%), pero que antes de iniciar el año 1991 ya se encontraba en el 15,6%. Además, se había restituido el sistema de responsable no inscripto (había regido hasta mediados de los 80) para los pequeños contribuyentes del IVA.
- Se redujo la imposición del impuesto a las Ganancias, al pasar del 33% al 20% la tasa para las empresas, y eliminar las diferencias de imposición entre empresas de capital nacional y extranjero, junto a una disminución de la progresividad —con menor cantidad de escalas— en el caso del gravamen a personas físicas. Estas medidas se aplicaron con el único sustento teórico de la curva de Laffer que demostró rápidamente su incapacidad explicativa, al registrarse una abrupta caída en la recaudación del impuesto.
- Se eliminaron los dos impuestos que gravaban los stocks a nivel nacional: a los capitales de las empresas y sobre el patrimonio neto de las personas. El primero fue virtualmente sustituido por otro impuesto que alcanzaba a los Activos de las sociedades jurídicas. El segundo volvería con otras características un tiempo después con el impuesto a los Bienes Personales no incorporados al proceso económico.
- A su vez, se instrumentaron impuestos de emergencia con el fin de obtener ingresos extraordinarios —en algunos casos aplicados por única vez—, al tiempo que se suspendían parcialmente los regímenes de promoción que implicaban una pérdida de ingresos tributarios.

Estas medidas no tuvieron un efecto positivo en términos de ingresos, tal como se confirma observando caídas importantes en la recaudación: el año 1990 fue uno de los que menos ingresos tributarios registró desde principios de los 80. Sin embargo, algunas de estas modificaciones representan el punto de partida de la reforma tributaria que acompañó al plan de Convertibilidad y dio sustento al régimen de acumulación que terminó por consolidarse en este período, el de apertura y valorización financiera.

Los ingresos obtenidos mediante impuestos durante 1990 habían sido escasos, lo que derivó en un resultado financiero deficitario de casi tres puntos porcentuales del PBI. La recaudación del IVA había crecido sensiblemente como consecuencia de la generalización y del aumento de la alícuota, pero no era suficiente para cubrir el magro desempeño de los restantes impuestos —en particular, Ganancias— sobre los que habían impactado en la misma dirección la reducción de alícuotas y el contexto recesivo en el que se encontraba la economía argentina.

Este marco hizo que a principios del año 1991, previo a la puesta en marcha del plan de Convertibilidad, se implementara un paquete impositivo con el declamado objetivo de aportar ingresos frescos al Fisco. Los cambios se centraron en el incremento de la carga en impuestos de fácil recaudación que más tarde serían eliminados: se elevaron en forma transitoria las alícuotas de los gravámenes a la Transferencia de Divisas, sobre los Débitos Bancarios y sobre los Activos de las empresas. Además, se volvió a incrementar la alícuota del IVA, cinco meses después del anterior aumento (en noviembre de 1990 se había elevado del 13% al 15,6%, y en febrero de 1991 se la llevó al 16%).

Este paquete fue denominado por el entonces secretario de Ingresos Públicos Carlos Tacchi como “shock de impuestos distorsivos” y se instrumentó incluso a costa de la política tributaria que comenzaría a llevarse a cabo en los meses siguientes ya que, en la concepción oficial de la época, “el mejor impuesto es el que más recauda”.

Las medidas implementadas cumplieron su objetivo, dado que en combinación con una fuerte contención del gasto —se mantuvo en los niveles del año anterior con una drástica reducción de la inversión pública—, se alcanzó el ansiado cierre de las cuentas públicas nacionales relativamente equilibrado.

La Convertibilidad da sus Primeros Pasos

En la medida en que lo requería la política económica y cuando las cuentas públicas lo permitían, comenzó un proceso tendiente a reducir la cantidad de impuestos del sistema y a disminuir la carga nominal selectiva sobre algunos bienes y servicios.

Los primeros pasos dados en este sentido se realizaron casi al mismo tiempo que se ponía en práctica el plan de Convertibilidad y consistieron en la eliminación de los Derechos de Exportación y la desgravación de determinados productos que estaban alcanzados por impuestos específicos. En este último caso, y como consecuencia de un acuerdo de precios entre el Gobierno y las terminales automotrices, se estableció la suspensión del impuesto interno que recaía sobre la venta de automóviles con una alícuota que iba del 2% al 21,5% según el consumo de nafta, a cambio de una reducción de los precios de los automóviles. Acuerdos similares se suscribieron para el caso de las cubiertas para neumáticos y para los aparatos electrónicos, que derivaron en reducción de las alícuotas en el primer caso y suspensión en el segundo, del impuesto interno que recaía sobre estos productos.

Ahora bien, el primer proyecto impositivo de Cavallo tendiente a la conformación de una nueva estructura tributaria se conoció en mayo de 1991. En general, tenía el objetivo, al menos en términos declamativos, de redefinir la base imponible de los impuestos directos desgravando al mismo tiempo segmentos que apuntaban a agilizar el mercado de capitales y la inversión, así como a disminuir la importancia del mercado de trabajo informal de nuestra economía. En esta

dirección es que se proponía suspender el impuesto a las Ganancias, reemplazándolo por otro muy distinto (se trataba del impuesto a las Ganancias Distribuidas, Dispuestas y Consumidas-IGDDC). Para complementar estos fines se proponía un blanqueo y la modificación del impuesto sobre los Activos.

La propuesta incluía el otorgamiento de atribuciones al Poder Ejecutivo para derogar algunos impuestos que hacen a la operatoria de títulos, divisas y bancos. De esta manera, el Ministerio de Economía se hacía de una importante arma de negociación en caso de que mejorara la recaudación global. Desde la concepción de la época, la existencia de estos impuestos impedía un “mejor” funcionamiento del sistema financiero y la Bolsa, sectores vitales en el marco de un proceso de reactivación como al que aspiraba Cavallo y requería el modelo en marcha. Los impuestos que quedaban involucrados eran: Débitos Bancarios, Servicios Financieros, Transferencia de Divisas, a los Sellos, a la Transferencia de Títulos, Valores, Ganancias.

El proyecto en general encontró resistencias, tanto en sectores de la oposición como del propio gobierno y hasta del FMI, cuyos consultores le veían un perfil “liberal” que ponía en riesgo los niveles de recaudación y aconsejaban dos medidas muy resistidas: el incremento de las tasas del IVA y combustibles. En consecuencia, el IGDDC, núcleo de la primera reforma tributaria de la convertibilidad y que tenía algunas características interesantes, quedó en el olvido.

Combatiendo la distorsión

A medida que aumentaba la recaudación de los impuestos tradicionales, fundamentalmente el IVA, como consecuencia de la estabilidad de precios —el efecto inverso del Olivera-Tanzi— se fue consolidando el objetivo de simplificar el sistema tributario a partir de la derogación de tributos específicos menores. Pero esta política no puede ser analizada en forma aislada. Es necesario tener en cuenta, al menos, dos aspectos: la política de desregulación económica y los cambios en

los precios relativos que se estaban produciendo como consecuencia de la implementación del plan de Convertibilidad.

A fines de 1991 se puso en marcha una política del lado de la oferta, que incluyó el Decreto N° 2284 de Desregulación Económica y la Ley Nacional de Empleo que promovía modalidades contractuales menos rígidas que el contrato por tiempo indeterminado. En este marco, dejaron de regir doce tributos menores, gran parte de los cuales tenían como objeto financiar a los entes que se desmantelaban con la “desregulación” productiva.²²

El Decreto de Desregulación y la amplitud y alcance de las medidas deseadas, y la diferencia entre estas y las efectivamente adoptadas encuentran en la situación fiscal su principal restricción. Esto se debe a que en la Argentina, el sistema de tributos y aranceles hacía mucho que había perdido racionalidad en función de sus objetivos específicos y había pasado a estar determinado por las necesidades de una economía con alto nivel de endeudamiento interno y externo.

La eliminación o reducción de impuestos y la ampliación y reducción de exenciones establecidas por el Decreto de Desregulación consistió en:

1) *La reducción de la carga tributaria*: se derogaron impuestos y se ampliaron exenciones que pueden agruparse en tres tipos:

- El primero comprende la desgravación de los activos financieros y sus rentas, en cumplimiento de algunas de las promesas formuladas por Cavallo desde el lanzamiento del plan de Convertibilidad. Se trataba, por un lado, de tres tributos que gravaban al mercado de títu-

22 Como diría Oscar Oszlak, la denominada desregulación es más bien el traspaso del poder de regulación a terceros, en general, las empresas concentradas. Con el Decreto N° 2284 se eliminaron: Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, Instituto Forestal Nacional, Mercado de Concentración Pesquera, Instituto Nacional de la Actividad Hípica, Corporación Argentina de Productores de Carne, Mercado Nacional de Liniers, Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de Yerba Mate, Mercado Consignatario de Yerba Mate y Dirección Nacional del Azúcar.

los públicos y privados y divisas: impuesto a la Transferencia de Títulos-Valores (Ley 21.280), impuesto a la Transferencia de Divisas (Ley 18.256) y el Fondo Ley 23.562 (impuesto tradicional sobre Títulos Públicos). Estos impuestos habían sido utilizados como fuente importante de ingresos frescos, hasta pocos meses antes de su derogación. Sin embargo, su eliminación fue una medida que obedecía al impulso que intentaba dar el Gobierno a este tipo de actividades, en función del modelo que se estaba moldeando. Con la misma lógica, se incorporaron a la Ley de Impuestos de Sellos nuevas exenciones al pago para las actividades relacionadas con capitalizaciones, emisiones de títulos-valores, etc. También se eximieron las operaciones con títulos y acciones del pago del impuesto a las Ganancias.

- El segundo grupo está conformado por un conjunto de gravámenes menores: la sobretasa del impuesto interno a los Vinos, el gravamen para el Fondo Nacional de la Marina Mercante y el impuesto adicional a las Apuestas Hípicas.

- En el tercer grupo de gravámenes suprimidos se encuentran aquellos que recaían sobre las exportaciones. El caso de la Tasa de Estadística era el más importante desde el punto de vista cuantitativo: representaba el 80% de los ingresos suprimidos por el decreto. A la actividad agropecuaria se la benefició con la supresión de los Derechos de Exportación al tiempo que se derogaba el Fondo de Promoción de Exportaciones creado en 1985 y que era uno de los instrumentos que habían permitido una tenue recuperación de las exportaciones industriales del período pre-Menem. Como vemos, no todos los exportadores recibieron el mismo trato, a pesar de que era clara la intención del decreto de cumplir con las promesas de mejorar el dólar de exportación, anticipándose a lo que sería uno de los talones de Aquiles del modelo.

2) *La derogación o reducción de exenciones*: en el decreto también se amplió la base imponible de algunos gravámenes al eliminar los incentivos fiscales dispuestos por la vía de las exenciones. Se trata de

las promociones a la Industria Naval, Aeronáutica y de Maquinaria Vial que en algunos casos no debían pagar Ganancias ni Sellos.

3) *Reducción de aranceles a la importación*: en este período se profundizó la política iniciada durante la última dictadura militar, de reducción de la carga tributaria sobre las importaciones con el objetivo de utilizar los productos importados como instrumento para contener los precios domésticos, aunque esta medida tuviera como efecto colateral la destrucción de la industria nacional. Tal como resume Alejo Macaya:²³

“En 1990 se comenzó con la reducción de los *derechos de importación*, disminución que se hace más agresiva en 1991 a partir de la implementación del Plan de Convertibilidad. Los aranceles, que en 1989 tenían un nivel promedio superior a 30%, se llevan en ese año a escalas de 0% (para las materias primas y maquinarias), 11% (insumos intermedios), 22% (bienes manufacturados, especialmente bienes de consumo) y 35% (artículos electrónicos). Por otro lado, se eliminaron las restricciones cuantitativas con excepción de los vehículos automotores para los cuales se establecieron cupos de importación. Se aprueba un régimen de importación temporaria y se firma el tratado de constitución del Mercosur, que establecía, entre otras disposiciones, alcanzar un arancel intrazona de 0% en cuatro años. En 1995, a partir de la Unión Aduanera, se instala el Arancel Externo Común del bloque, el cual lleva la protección nominal promedio a 10,2%, en tanto que el arancel dentro del bloque pasa a ser de 0% con excepciones de algunos sectores que, por ser considerados sensibles, tuvieron un régimen especial de adecuación (química y petroquímica, siderurgia, papel, calzado, etc.)”.

Es evidente que algunas de las medidas tomadas en este período tenían un escaso impacto fiscal, pero constituían un indicio interesante de las actividades que el Gobierno intentaba estimular.

23 Comercio Exterior Argentino 1990-2000 (http://www.mecon.gov.ar/cuentas/internacionales/comercio_exterior/1.htm). 2003

Sin embargo, algunas de ellas tuvieron un impacto relevante en la recaudación. Es así como la política de reducción o eliminación de impuestos “distorsivos” de este período tuvo un costo fiscal que se aproximó a los tres puntos porcentuales del producto bruto.

Cuadro 7. Impuestos derogados durante la Convertibilidad

Gravamen	Mes	Año	Recaud. % PBI	Observaciones
1 Tasa de Estadística s/ Export.	11	91	0,18	Derogado
2 Fdo. Nacional Marina Mercante	11	91	0,04	Derogado
3 Fdo Promoción de Exportaciones	11	91	0,08	Derogado
4 Arancel Consular	11	91	s/d	Derogado
5 Transf. Valores Moviliarios	11	91	0,03	Derogado
6 Sobretasa al Vino	11	91	0,02	Derogado
7 Transf. Valores Mobiliarios FDFP	11	91	0,02	Derogado
8 Transferencia de Divisas	11	91	0,06	Derogado
9 Cigamillos FDFP	12	91	0,07	Caducó
10 Intereses Plazo Fijo FDFP	12	91	0,01	Caducó
11 Intereses Plazo Fijo	12	91	0,02	Caducó
12 Sobre los Débitos Bancarios	6	92	0,91	Derogado
13 Gravamen Servicios Financieros	6	92	0,04	Derogado
14 Contribución para el INTA	10	92	0,05	Derogado
15 Gas Oil y otros Combustibles	11	92	0,26	Derogado. Se volvió a gravar parcialmente en Oct.96
16 Gas	1	93	0,06	Derogado
17 Derechos de Exportación	3	91	0,75	Se redujeron a 0 la mayoría de las Alícuotas
18 Fondo Nacional Autopistas	4	91	0,06	Suspendido
19 Sellos	2	93	0,14	Casi totalmente Derogado
20 Activos	9	93	0,15	Derogado
21 Impuestos Internos			0,5	
Autos, Motores y Electrónicos	4	91		Suspendido. Derogado desde Oct.96
Cubiertas p/ Neumáticos	4	91		Disminución de tasa y luego derogado
Cigamillos				Disminución de Alícuotas. Varios cambios.
Microfonos y Amplificadores	1	93		Suspendido (tasa 24%). Derogado en 1996.
Electrodomésticos y Acond. de aire	1	93		Suspendido (tasa 17%). Derogado en 1996.
Máquinas electr. afeitar y cortar pelo	1	93		Suspendido (tasa 17%). Derogado en 1996
Microondas, televisores, radios y reproductores de imágenes y sonidos	1	93		Suspendido (tasa 17%). Apartir de 9/94 pasaron a una alícuota de 6,55%
Artículos de Tocador	5	93		Disminución de Alícuotas en un 76%. Derogado en 1996.
Beb. Alcohólicas exc. vino y cerveza	6	93		Disminución de Alícuotas en un 40%. En 1996 se redujeron aún más.
Objetos Suntuarios	6	93		Disminución de Alícuotas en un 80%. Derogado en 1996.
Embarcaciones p/recreo o deportes	6	93		Suspendido (tasa 24%). Derogado en 1996.
Motores fuera de borda	6	93		Suspendido (tasa 24%). Derogado en 1996.
Bebidas analcohólicas (Gaseosas)	4	96		Disminución de alícuotas en más de un 80%.
Total Recaudación			3,45	

Fuente: elabor. propia en base a “Revolución Tributaria en la Argentina”, Carlos M. Tacchi. Ediciones CIEC, Mayo de 1995 y Leyes Impositivas varias”.

Se Cierra el Primer Acto

En julio de 1992 se anunció una serie de medidas, dos de las cuales tuvieron como principal protagonista a los sectores medios: la elevación del mínimo no imponible del Impuesto a las Ganancias para las personas en relación de dependencia y la eliminación del Impuesto a los Débitos Bancarios (más conocido como *Impuesto al Cheque*).

En lo que atañe a la primera de las medidas mencionadas, tuvo como beneficiarios a un conjunto de contribuyentes de la cuarta categoría, en particular, quienes tienen cargos públicos, los que trabajan en relación de dependencia y los jubilados y pensionados. Con posterioridad, en septiembre de 1993, se volvería a modificar la situación de estos contribuyentes: se sustituyó el mínimo no imponible por la posibilidad de incluir, con un tope máximo, como pago a cuenta de este impuesto, a los aportes personales para la jubilación (hasta ese momento, estos solo eran deducibles de las ganancias). El objetivo central de esta modificación fue enlazar el cumplimiento del impuesto a las Ganancias y de los aportes previsionales. Hasta un determinado nivel de ingresos, si se efectuaban los aportes a la seguridad social, no se debía contribuir con Ganancias. Para adecuar la escala de alícuotas al nuevo cambio se estableció como tasa mínima el 11% que, al poco tiempo, sería el porcentaje que se debía aportar al régimen previsional (cuando se aprobó la modificación a Ganancias, todavía era del 10%). Si bien con el cambio surgieron algunos problemas —en particular con los autónomos, cuyo aporte no se realiza sobre la base de sus ingresos—, estos no parecían ser lo suficientemente importantes como para rever la decisión adoptada. Sin embargo, y sin demasiadas explicaciones, a fines de 1995 se estableció que a partir de 1996 se volviera al esquema anterior; aunque con algunas diferencias en las sumas deducibles y en los tramos de ganancias alcanzados por cada alícuota.

Por su parte, en el caso de este impuesto, pero en lo que atañe a la parte que recae sobre las empresas, también en 1992 se efectuó una

reforma bastante integral que incluyó el aumento de la alícuota al 30%. Los quebrantos anteriores al 31 de marzo de 1991 que no habían sido compensados con las ganancias realizadas entre esa fecha y marzo de 1992, se transformaron en créditos fiscales (el 20% del monto total del quebranto), que fueron cancelados con Bonos de Cancelación de Deudas.

Otras modificaciones realizadas ese año fueron, por un lado, el alcance del impuesto a las Ganancias obtenidas en el exterior por residentes en el país y, por el otro, la exclusión de los dividendos distribuidos por sus beneficiarios en la determinación de la ganancia neta.

Entre las restantes medidas adoptadas en ese momento se encuentran: a) La decisión de reabrir el blanqueo de moneda extranjera. b) El establecimiento de un pago a cuenta de Ganancias sobre el valor FOB de las importaciones.

Por la primera, se extendió el plazo hasta el 31 de julio, ya sea para la exteriorización de moneda extranjera en el país y en el exterior (incluidos bienes). Los resultados obtenidos fueron menores a los esperados, lo que hizo dudar acerca de la necesidad y trascendencia de esta medida.

En lo que se refiere a la segunda, el Decreto N° 1076/92 facultaba a la Aduana a intervenir en carácter de agente de retención y/o percepción del impuesto a las Ganancias. A la vez, se anunció que esta retención se haría sobre las importaciones de bienes intermedios y de consumo final (es decir, exceptuando a los de capital). La reacción de los sectores involucrados fue disímil, pero el hecho de que la UIA la hubiera recibido con agrado le dio una base de apoyo a una medida que parece haber sido tomada pensando más en el saldo de la balanza comercial que en la regularización tributaria.

Por otra parte, se reinstaló una imposición sobre los Títulos Públicos. En realidad, no era una reimplantación, dado que el que había

existido hasta nueve meses antes era un impuesto específico y ahora pasaba a formar parte de Ganancias, medida que terminaría por desandarse tiempo después.

Finalmente, luego de tres meses sin novedades en materia tributaria, el 7 y 8 de octubre de 1992, se lanzó un conjunto de medidas que consistían en el alza de los derechos de importación y la tasa de estadística y la reducción de algunos regímenes de promoción industrial, con el objeto de financiar los mayores reembolsos a las exportaciones; el efecto precio de tales medidas debería ser neutralizado por la eliminación de los impuestos a los combustibles líquidos. La tasa de estadística se incrementó del 3% al 10% con el objetivo de encarecer las importaciones procedentes del Brasil —ante los acuerdos del Mercosur, esta era la única herramienta utilizable—, en otro de los intentos por compensar el retraso del tipo de cambio. Como en tantas otras oportunidades esta medida se tornaría vuelta atrás, más adelante.

Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social

Ante la imposibilidad real de modificar la paridad nominal uno a uno del tipo de cambio sin pérdida de credibilidad, el Gobierno optó por aplicar como medidas correctivas de los desequilibrios la reducción de los costos exógenos de las empresas, disminución de tarifas, eliminación de impuestos considerados distorsivos y reformas estructurales. Al sector privado se le confió la mejora de la productividad real a través del cambio tecnológico.

A partir de comienzos de 1994, empezó a regir una reducción de las contribuciones a la seguridad social para las actividades productivas, que contemplaba disminuciones de entre un 30 y un 80% de acuerdo con la región del país de que se tratara. Esta medida fue una de las más conflictivas y, tal vez, la de mayor relevancia del conjunto de las adoptadas durante el período, tendientes a mejorar los márgenes de rentabilidad empresarial. A mediados de ese año, con el inicio de la fase recesiva, el equipo económico ingresó en una etapa de indecisiones respecto a la posición a adoptar en este sentido.

En un paquete de medidas de inicios de 1995, se retrocedió parcialmente en las medidas adoptadas, manteniendo las disminuciones de la carga solo para el Interior del país, aunque las hizo extensivas a todas las actividades excepto el sector público. Al poco tiempo, al conocerse las tasas de desocupación del mes de mayo de ese año —que llegó a superar el 18% de la PEA—, se resolvió retomar el sendero iniciado en 1994 y se dispuso un cronograma de deducciones para volver a los porcentajes dispuestos en ese año, a partir de enero de 1996. La diferencia respecto a lo dispuesto en 1994 era que las deducciones alcanzaban a todas las actividades, excepto el sector público. Nuevamente, el conflicto de intereses derivó en cambios de decisiones: en un principio, las reducciones de los aportes patronales incluían aquellos que se hacen a las obras sociales, pero en un decreto de septiembre de 1995 se dispuso que estos se fijaran en el 5% de la nómina salarial.

Las contribuciones patronales en conjunto representaban el 33% de los salarios y, a partir de las deducciones, alcanzan a casi el 24% en las zonas donde se disponen deducciones menores (Capital Federal y Conurbano Bonaerense), y a poco más del 10% en aquellas zonas donde se efectúan los descuentos más altos (el interior de Formosa, Chaco y Santiago del Estero). Dejando fijo todo lo demás, el costo fiscal de esta medida —de acuerdo con las deducciones que empezaron a regir en enero de 1996— representa alrededor del 1% del PBI respecto a la situación original, sin ningún tipo de deducciones.

Sin embargo, se suponía que esta medida debería producir efectos que amortiguaran el impacto sobre el ingreso. Por un lado, tendría que tener un efecto positivo sobre el empleo, al reducir el costo de la fuerza de trabajo y, por el otro, debía facilitar la reducción del empleo en negro, al disminuir los costos de la regularización de la relación laboral. No obstante, la evidencia demostró que ninguno de esos efectos se produjo: no se incrementó la cantidad de puestos de trabajo ni se redujo la cantidad de asalariados sin descuentos previsionales; por el contrario, la evolución de ambas variables fue en el sentido contrario al supuesto.

Por otra parte, a mediados de 1994 entró en vigencia la Ley 24.241 aprobada el año anterior, que reemplazó el régimen previsional de reparto por uno mixto que incorporó la capitalización privada de los aportes. La ruptura del acuerdo intergeneracional implícito del régimen de reparto representó un costo fiscal elevado durante una gran cantidad de años,²⁴ como consecuencia del desvío de los aportes personales hacia la capitalización individual. Durante muchos años el Estado tuvo que continuar garantizando los haberes jubilatorios y demás beneficios, sin disponer para su financiamiento de una parte sustantiva de sus fuentes contributivas: los aportes personales (aquí también, casi el 1% del PBI).

No obstante, este conjunto de medidas resultó incapaz de corregir los desequilibrios macroeconómicos de la época, la reducción y/o eliminación de impuestos es factible dentro de un marco expansivo de la economía, pero cuando esta se frena, encuentran rápidamente sus límites, dados por la restricción presupuestaria. El pensamiento ortodoxo llevó a una sobreestimación de los mecanismos de mercado y los objetivos planteados nunca se alcanzaron: deflación, mayores inversiones y mejoras en la productividad real, indispensables para corregir el atraso cambiario y mejorar la competitividad externa, quedaron en el camino o fueron insuficientes en términos de las necesidades del modelo. En contraposición, las medidas consolidaron una situación macroeconómica crítica; el tipo de cambio nominal fijo había llevado a un elevado déficit de la cuenta corriente del balance de pagos —que acrecentó la deuda externa tanto del Estado como del Estado-Nación— y las medidas por el lado de la oferta que procuraron mejorar la competitividad doméstica hicieron lo propio con el déficit fiscal. Los segundos 90 fueron tiempos de déficits gemelos.

24 Fueron “solo” catorce años, porque se eliminó el régimen de capitalización, pero hubieran sido alrededor del doble.

IVA: Impuesto Vedette Argentino*A la derIVA*

A partir del año 1990, como vimos, se introdujeron una gran variedad de modificaciones con el fin último de mejorar la recaudación de este tributo: entre ese año y 1995 rigieron seis alícuotas diferentes, se amplió la canasta de bienes y servicios alcanzados y se implementó una variedad de mecanismos para mejorar el control de la evasión. En las páginas que siguen, desarrollamos una descripción sucinta de la evolución, tanto de las políticas implementadas como de los recursos que aportó al Fisco este impuesto en el período. A su vez, desagregamos las causas del importante aumento de la recaudación del IVA registrado hasta el año 1994 y de la debacle observada durante 1995, a fin de resaltar el carácter procíclico de este impuesto emblemático de la estructura tributaria.

Cuadro 8. Evolución de la Alícuota General del IVA

Período	Alícuota General %	% Sobre Precio de venta	Norma Legal
10/10/83-31/10/86	18,0	15,2	D.2563/83
1/11/86-7/8/88	18,0	15,2	L.23349
8/8/88-31/1/90	15,0	13,0	D.966/88
Sin aplicación (2)	14,0	12,3	L.23658
1/2/90-31/10/90	13,0	11,5	L.23765
1/11/90-20/2/91	15,6	13,5	D.2231/90
21/2/91-31/8/91	16,0	13,8	L.23905
Sin aplicación (3)	18,0	15,2	L.23966
1/9/91-31/12/91	16,0	13,8	D.1701/91
1/1/92-29/2/92	16,0	13,8	D.2396/91-356/92
1/3/92-31/3/95	18,0	15,2	L.23966
1/4/95-en adel.	21,0	17,4	L.24468

Fuente: Elaboración propia según datos de Agenda Impositiva, Valor Agregado, cuadro N° 5, Errepar.

La primera medida, que empezó a regir en febrero de 1990, consistió en la extensión de la base de imposición a casi todos los bienes acompañada con una reducción de la alícuota al 13% –hasta ese momento era del 15%– sobre el precio de venta antes de impuesto. A fines del mismo año se continuó con la generalización, abarcando a una buena parte de los servicios, y se elevó la alícuota al máximo permitido por la ley vigente (15,6%).

Si bien la recaudación de este impuesto empezaba a registrar un fuerte aumento, en los años subsiguientes se continuó incrementando la alícuota (al 16% en febrero de 1991 y al 18% en marzo de 1992), se siguió extendiendo a más servicios el alcance de este tributo (a los seguros, al transporte de cargas, a los intereses de determinados créditos etc.).

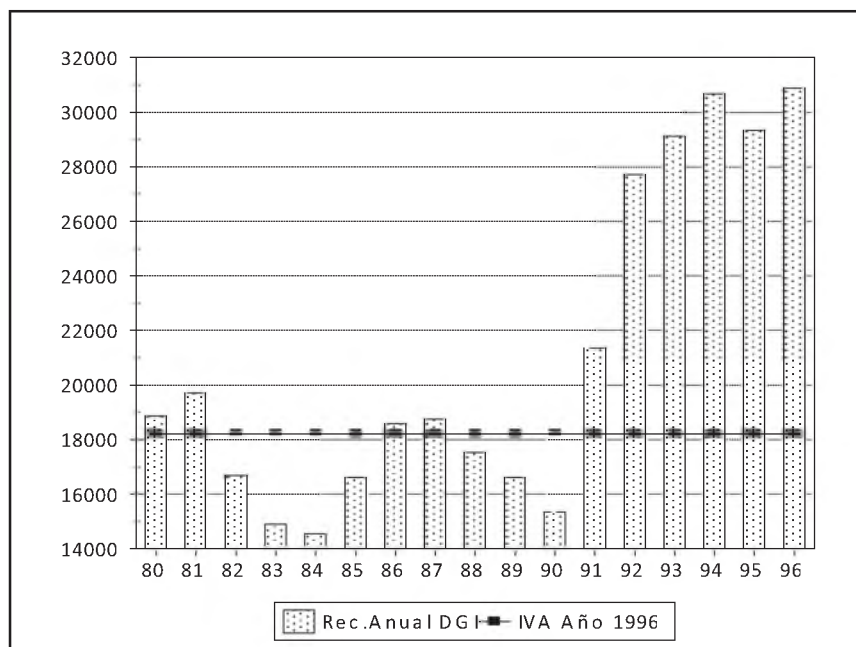
Al mismo tiempo, se empezaron a aplicar importantes cambios administrativos y de control de la evasión. Se difundieron los mecanismos de retención y percepción y el de pago a cuenta, se obligó a conformar una factura estándar a la mayoría de los contribuyentes legales y se dotó de un mejor equipamiento a la DGI, aprovechando el avance tecnológico producido en la informática.

Con todas estas modificaciones, los resultados obtenidos en el año 1992 permitieron alcanzar niveles récord de recaudación, lo que dio inicio a un período en el cual prácticamente no se realizaron modificaciones en este tributo.

Desde la implantación del IVA, se hicieron distintas modificaciones con el objetivo primario de mejorar su performance. Siempre fue el impuesto más importante de la estructura tributaria, pero es patrimonio del gobierno de Menem el que haya batido todos los récords: el universo alcanzado por él es el más amplio de la historia (casi todos los bienes y gran parte de los servicios están gravados), se clausuraron cerca de 20.000 establecimientos por año por infracciones, la alícuota general es la más elevada de su historia, tuvo una lotería que lleva su nombre y, lo más importante, recaudaba alrededor

del 6% del PBI. Para el año 1996, el IVA recaudaba, expresado en moneda constante, una suma superior a la obtenida mediante todos los tributos –alrededor de 30– que administró la DGI en el período 1982-85 y en 1988-90.

Gráfico 4. Recaudación del IVA y total DGI.
En millones de \$ de 1996.



Fuente: Elaboración propia según datos de DNIAF-MEyOSP, INDEC.

Entre 1990 y 1993 la recaudación de este gravamen se triplicó en moneda constante y desde el año 1993 aportaba más del doble de recursos de los que ingresó en 1981, año en el cual se había registrado el mayor nivel de recaudación por este impuesto desde su creación. Ante la explosión que se produjo en la recaudación en un período tan breve, no es ocioso detenerse en este punto y preguntarse acerca de los orígenes del crecimiento observado. Para ello empezaremos

viendo los resultados obtenidos en los años 1993 y 1994. A estos efectos, deben tenerse en cuenta por lo menos cinco factores:

- 1) El efecto crecimiento: dado que grava al consumo, en una fase expansiva del ciclo, su recaudación se incrementa.
- 2) La estabilidad de precios implicó la casi eliminación del efecto Olivera-Tanzi: en el período que hay entre el surgimiento de la obligación y la efectivización del pago a la DGI, la inflación licúa los ingresos del Fisco.
- 3) El aumento de la base imponible: la política de generalización derivó en la duplicación, entre principios de 1990 y el año 1993, de la canasta de bienes y servicios alcanzados por el tributo.
- 4) La elevación de la alícuota: entre 1990 y 1993 se elevó en cinco puntos porcentuales.
- 5) Modificaciones en la Administración Tributaria: todos los mecanismos instrumentados en el control de la evasión —que denominaremos efecto Tacchi Puro—, con el consiguiente incremento del grado de cumplimiento.

Una vez precisadas las causas, cabe preguntarse qué proporción del incremento fue responsabilidad de cada una de ellas.

Así, tenemos que, si bien varía para cada uno de los años, la diferencia entre los recursos aportados por el IVA en los años 1993-94 y los ingresos obtenidos en los años precedentes se debe fundamentalmente a la ampliación del universo alcanzado, el crecimiento del consumo y los cambios en la administración, que en conjunto y con una participación similar entre ellos, explican alrededor del 80% del crecimiento de la recaudación del IVA.

Cuadro 9. Determinantes del aumento del IVA Años 1993-94 con respecto a años anteriores

	1980	1981	1986	1989	1990	1991	1992
EN MILLONES DE \$ CONSTANTES							
VARIACION RECAUDACION	10.052	9.317	11.802	13.694	12.079	8.990	2.049
MODIFICACIÓN DE ALICUOTA	418	-1.586	0	1.692	2.692	1.492	299
AMPLIACIÓN BASE IMPONIBLE	3.959	1.583	5.583	4.406	2.463	1.751	271
VARIACION DEL CONSUMO	2.901	3.628	2.539	2.787	2.785	1.991	1.054
EFFECTO OLIVERA-TANZI	1.196	1.539	839	2.011	1.297	491	121
EFFECTO TACCHI PURO	1.578	4.154	2.842	2.799	2.843	3.266	303
ESTRUCTURA PORCENTUAL							
VARIACION RECAUDACION	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
MODIFICACIÓN DE ALICUOTA	4,2%	-17,0%	0,0%	12,4%	22,3%	16,6%	14,6%
AMPLIACIÓN BASE IMPONIBLE	39,4%	17,0%	47,3%	32,2%	20,4%	19,5%	13,2%
VARIACION DEL CONSUMO	28,9%	38,9%	21,5%	20,4%	23,1%	22,2%	51,5%
EFFECTO OLIVERA-TANZI	11,9%	16,5%	7,1%	14,7%	10,7%	5,5%	5,9%
EFFECTO TACCHI PURO	15,7%	44,6%	24,1%	20,4%	23,5%	36,3%	14,8%

Fuente: Elaboración propia según datos de DNIAF-MEyOSP, INDEC.

El efecto sobre la recaudación del control de la evasión –pregonado como efecto Tacchi en aquellos días– es medido aquí a partir de la variación en el grado de cumplimiento en el pago de este impuesto (la relación de la recaudación efectiva con la potencial). Sin embargo, ante una elevación de la alícuota, por ejemplo, se incrementa el incentivo a la evasión y es posible que se contraiga la demanda por el traslado a precios del aumento de la alícuota.

En el análisis precedente, para medir los causales del crecimiento de la recaudación estamos aceptando que un aumento del 10% de la alícuota implicó que se elevara un 10% la recaudación. Así estamos suponiendo, por un lado, que la demanda de los bienes y servicios

alcanzados era inelástica (no se modificaron las cantidades consumidas ante un cambio en los precios, al menos en el tramo relevante) y que se mantuvo constante el grado de cumplimiento para los bienes y servicios sobre los que recayó el cambio.

Para que esto último sucediera, fue necesario disponer de un rígido aparato de control; máxime en este caso, donde las variaciones de alícuotas fueron muy bruscas. Es por esto que en la medición precedente hacemos referencia a un efecto Tacchi puro; mientras que el control de la evasión —efecto Tacchi a secas— puede haber tenido una incidencia mayor, en detrimento de la responsabilidad asignada a la variación de la alícuota, pero es imposible determinar la magnitud exacta.

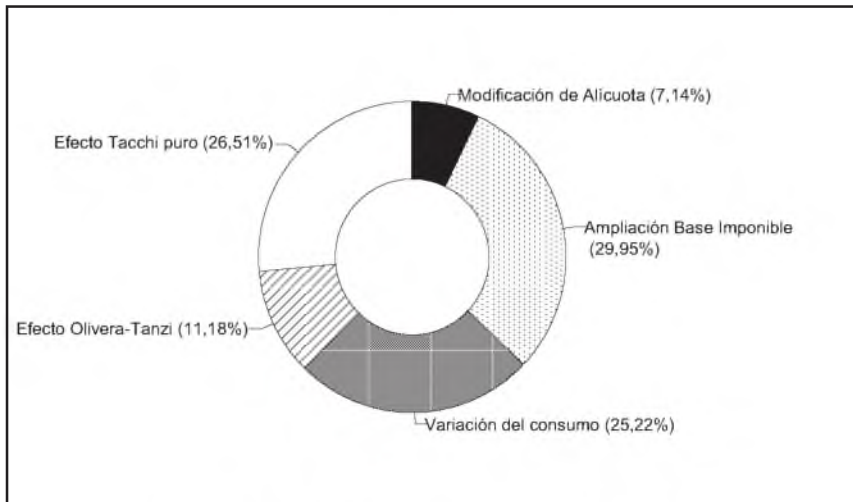
Por otro lado, algunos estudios empíricos han observado que el aumento del universo alcanzado por el impuesto permite un incremento de la productividad de la recaudación, como consecuencia de la simplificación de algunos mecanismos de control. De esta forma, el crecimiento de la recaudación puede ser más que proporcional al aumento de la base.

Así, tenemos dos efectos que no fueron considerados y que actúan en sentido contrario. Si suponemos que se neutralizan entre sí, podemos aceptar como confiable la estimación realizada aquí del efecto Tacchi.

Más allá de esto, vale la pena remarcar que en los años previos —al menos desde los 80 hasta 1991 inclusive— el nivel de evasión existente en este impuesto siempre fue bastante superior al 40% de la recaudación potencial, y entre 1992 y 1994 se redujo significativamente. En ese período se llegó a recaudar cerca del 65% de la recaudación potencial.²⁵

25 La evasión se puede cuantificar en proporción a la recaudación efectiva o a la potencial. Ambas formas representan una información diferente: la primera nos dice en qué porcentaje se puede incrementar la recaudación si se elimina la evasión; y la segunda expresa el porcentaje de universo alcanzado que no cumple con la obligación creada.

Gráfico 5. Evasión en el IVA



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Cuadro 9.

Cuadro 10. Recaudación efectiva y potencial del IVA

	1980	1981	1986	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
RECAUDACION TOTAL (MILL.\$)	7.154	7.899	5.404	3.512	5.126	8.215	15.157	16.888	17.523	16.803	18.202
RECAUDACION TOTAL (% DEL PBI)	2,9	3,4	2,3	1,6	2,3	3,4	5,8	6,0	5,9	5,9	6,1
TASA PROMEDIO NOMINAL	17,4	20,0	18,0	15,0	13,6	15,9	17,7	18,0	18,0	20,3	21,0
TASA EFECTIVA (% s/ PRECIO DE VENTA)	14,8	16,7	15,3	13,0	12,0	13,8	15,0	15,3	15,3	16,8	17,4
REC. POR PUNTO ALCUOTA	482,3	473,3	354,3	289,2	428,2	597,4	1.009,5	1.107,1	1.148,8	997,8	1.048,8
BASE IMPONIBLE (TOT. CONS.=100)	51,0	65,5	40,5	41,7	57,2	63,7	72,4	73,5	73,7	74,0	74,0
BASE IMPONIBLE (PBI=100)	38,9	50,9	32,7	32,5	45,9	53,3	61,4	60,8	60,3	59,4	60,1
CONSUMO (MILL.\$)	184.896	177.962	189.719	173.104	178.251	202.193	222.989	232.471	244.704	229.777	242.414
BASE IMPONIBLE TOTAL (MILL.\$)	94.311	116.488	76.759	72.147	101.873	128.892	161.403	170.932	180.370	170.012	179.304
DE PROD. INTERNA (MILL.\$)	85.048	107.901	67.661	63.688	95.316	120.159	149.369	158.756	166.515	155.383	164.347
DE PROD. EXTERNA (MILL.\$)	9.263	8.587	9.078	8.459	6.558	8.733	12.034	12.176	13.855	14.629	14.957
PBI	242.735	228.852	235.091	221.910	222.054	241.824	262.738	281.094	299.330	286.080	298.445
CONS/PBI	76,2	77,8	80,7	78,0	80,3	83,6	84,9	82,7	81,8	80,3	81,2
RECAUDAC. TEORICA (MILL.\$)	13.989	19.415	11.709	9.410	12.196	17.724	24.233	26.074	27.514	28.630	31.119
RECAUDAC. TEORICA (% DEL PBI)	5,8	8,5	5,0	4,2	5,5	7,3	9,2	9,3	9,2	10,0	10,4
GRADO DE CUMPLIMIENTO	51,1%	40,6%	46,2%	37,3%	42,0%	46,4%	62,5%	64,8%	63,7%	58,7%	58,5%
E-FECTO DESFAE	0,90	0,89	0,93	0,8	0,88	0,96	0,99	0,997	0,996	0,999	0,999
EFICACIA ADMINISTR. Y OTROS	56,5%	45,7%	49,6%	46,6%	47,8%	48,3%	63,2%	65,0%	63,8%	58,7%	58,6%
EVASION (MILL.\$)	5.506	9.390	5.485	4.017	5.606	8.799	8.834	9.108	9.936	11.798	12.886
% SOBRE RECAUDACION EFECTIVA	77,0%	119,0%	101,5%	114,4%	109,4%	107,1%	58,3%	53,9%	56,7%	70,2%	70,8%
% SOBRE RECAUDACION POTENCIAL	43,5%	54,3%	50,4%	53,4%	52,2%	51,7%	36,8%	35,0%	36,2%	41,3%	41,4%

Fuente: Elaboración propia según datos de DNIAF-MEYOSR, INDEC
y estimaciones propias

El inicio de la debacle

Hasta aquí vimos los años de estrellato de la vedette del sistema tributario argentino. Pero a fines de 1994 se desencadenó la crisis mexicana que derramó en todos los países ingresos de capitales dependientes, en lo que se conoció como efecto Tequila y se instaló una profunda recesión en la economía doméstica. Los cambios en el contexto macroeconómico derivaron en un estancamiento de la recaudación del IVA, que se transformó en caída en los primeros meses de 1995.

La reducción del nivel de actividad y del consumo y su correlato en los ingresos del Fisco se aunaban a las dificultades que se avizoraban en ese momento para mantener el nivel de endeudamiento externo a fin de cubrir el déficit del Sector Público Nacional y las crecientes amortizaciones de la deuda externa.

Ante la necesidad de incrementar la recaudación tributaria se dispuso, entre otras medidas, elevar la alícuota del IVA a partir del 1° de abril, al 21%; en un principio, en forma transitoria por un año. Los tres puntos de diferencia no se coparticiparon con las provincias y tampoco entraron en el cálculo para las deducciones con asignación específica para la seguridad social. Dicho en otros términos, se dispuso que el incremento potencial de la recaudación se destine a cubrir el déficit del Tesoro Nacional, excluyendo a los restantes destinos.

Los cálculos oficiales de la repercusión en materia de ingresos de esta modificación no tuvieron en cuenta la relación existente entre la capacidad recaudatoria de este impuesto y la evolución del consumo doméstico.

La fuerte contracción del consumo registrada en 1995 —que fue superior al 6% en términos reales— derivó en que los tres puntos de aumento de la alícuota del IVA no implicaran una mejora en la

recaudación, ni siquiera en valores nominales. Sin embargo, la recaudación “correspondiente” a los tres puntos de aumento de la tasa del impuesto se extrajo de la masa coparticipable, para asignarlos al Tesoro Nacional. Por lo tanto, si bien esta modificación no implicó una mayor recaudación del gravamen, sí implicó —al menos durante 1995— una significativa redistribución en la asignación de esos ingresos, en la cual la caja nacional fue la única beneficiada. Otro símbolo de la época: cuando la caja crujía, se aspiraba de cualquier lado; empezando por los estados provinciales y siguiendo por el sistema de jubilaciones.

La caída de las ventas en el mercado doméstico y el incremento de la carga impositiva se conjugaron para delinear una fórmula explosiva en favor de la evasión. Estos dos elementos, sumados a lo que denominamos efecto aprendizaje (ante un determinado mecanismo de control, con el transcurso del tiempo los “agentes económicos” van aprendiendo nuevos métodos de evasión) implicaron que la evasión se acercara al 40% de la recaudación potencial. Esto representa un incremento de 6 puntos porcentuales en la evasión en tan solo un año, aunque el grado de cumplimiento continuó siendo superior al estimado para la década del 80.

Otra de las repercusiones que tuvo la dupla “caída del consumo-aumento de la evasión” fue que el incremento de la alícuota del IVA no tuviera una incidencia importante en la variación del nivel general de precios. Sin embargo, analizando en forma particular la evolución de los precios al consumidor de los bienes y servicios alcanzados, se observa que en varios de ellos el traslado a precios del aumento de la carga se produjo,²⁶ en algunos casos en el mismo mes en que se modificó la alícuota; y en otros, el traslado se dio en los meses subsiguientes.

En realidad, el aumento de la evasión y el impacto sobre los precios ante la elevación de la tasa están relacionados. Se puede postular

26 Sobre todo, tal como lo dice la teoría, en aquellos mercados que actúan en forma monopólica y en los bienes y servicios que se supone tienen demanda inelástica.

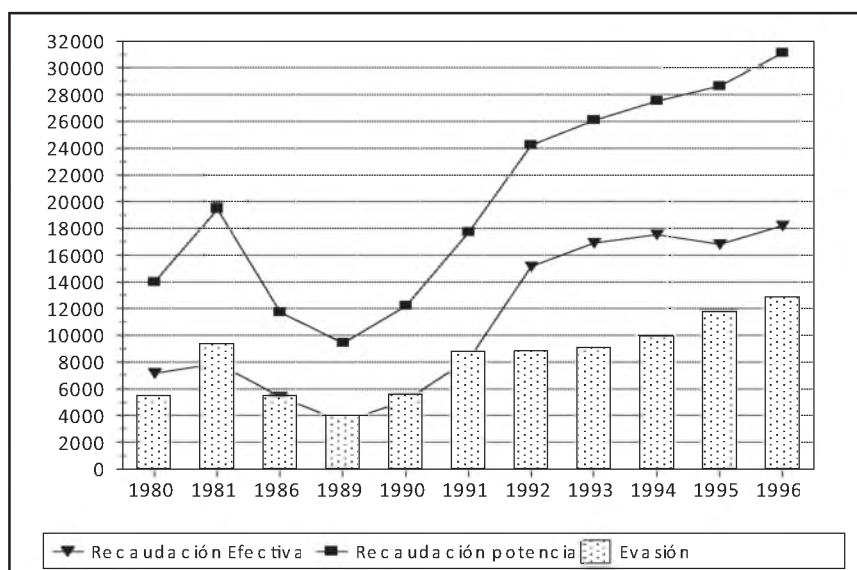
que en los sectores en los cuales las condiciones del mercado y del desarrollo de la situación económica en general no permitieron el traslado a precios del incremento de la alícuota, se vieron “obligados” a correr el riesgo de evadir su compromiso fiscal. En este caso, estaríamos frente a un nuevo efecto, que podría denominarse *efecto subsistencia*.

Ante la debacle de la recaudación tributaria en general y del IVA en particular, entre fines de 1995 y principios de 1996 se volvió a prestar especial atención a este impuesto, con el objetivo de aportar mayores recursos al Fisco. En un discutido paquete que asignaba superpoderes al Poder Ejecutivo se incluyeron nuevas modificaciones sobre este gravamen. En primer lugar, se ratificó la alícuota del 21%, pero con una diferencia sustancial: a partir de abril —(mes en el que debía volverse a la tasa del 18%)— el incremento teórico de la recaudación por los tres puntos de aumento de la tasa se volvieron a incluir dentro de la masa coparticipable. Además, se facultó al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) para reducir la alícuota general, establecer alícuotas diferenciales inferiores a la general, eliminar algunas exenciones existentes y disminuir el acrecentamiento que recaía sobre las ventas, locaciones o prestaciones a los responsables no inscriptos (pequeños contribuyentes). De todas estas reformas, lo único que se implementó fue la continuidad de la alícuota general en el 21% sobre el precio de venta antes de impuesto. Por lo tanto, el resultado final de esta nueva modificación fue la convalidación de un impuesto general al consumo, con muy pocos bienes y servicios exentos y con una tasa muy elevada.

En términos de recaudación, la reactivación registrada en el segundo semestre de 1996 permitió que se recuperara el volumen de ingresos fiscales mediante este tributo, volviendo a batir un nuevo récord. Sin embargo, esta performance se logró con una alícuota muy elevada —8 puntos porcentuales superior a la vigente en 1990— y se produjo al mismo tiempo que se incrementaba la masa de recursos evadida. Esto se debió a que, con la nueva carga, la recaudación potencial tuvo

un crecimiento relevante: en 1996 se tendrían que haber recaudado más del 10% del PBI pero solo ingresaron cerca de 6 puntos. Así, aunque la evasión se mantuvo en términos relativos a la recaudación potencial en las proporciones observadas en 1995 —de más del 41% que, como dijimos, implicó un aumento en relación a los años precedentes— representó una cuantía mayor. Esto fue el resultado, por un lado, de la recuperación observada en el consumo; y por otro, de que en 1996 rigió durante todo el año la nueva alícuota.

Gráfico 6. Recaudación y evasión en el IVA.
En millones de \$ constantes de 1996



Fuente: Elaboración propia según datos de la Secretaría de Programación Económica, Durán y Gómez Savaini, 1994, INDEC y estimaciones propias.

Los efectos sobre la distribución del ingreso

Las modificaciones en la política tributaria y su incidencia distributiva

Las modificaciones instrumentadas durante los años 90 repercutieron en la asignación de recursos entre las personas y en la apropiación de los ingresos, implicando una redistribución de la renta. Esta tendencia tiene su fundamento en las políticas ofertistas implementadas en varios de los países centrales durante los 80, pero que, como veremos, tiene efectos distintos a la implementada en estos.

Para analizar los efectos distributivos de esta etapa realizaremos una comparación entre la estructura tributaria que regía en 1986 (a partir del trabajo de Santiere, 1989) y la vigente en 1996, año en el que la reforma tributaria del período estaba madura y la nueva estructura estaba consolidada.²⁷

Los cambios que ejercieron un mayor impacto fueron, sin lugar a dudas, los efectuados en el Impuesto al Valor Agregado. Para el año 1996 este gravamen tenía una alícuota uniforme del 21% y había sido generalizada su base imponible a casi todos los bienes y servicios. En la universalización, si bien se mantuvieron exenciones para algunos servicios —como el transporte de pasajeros— que tienen una mayor participación en la canasta de gastos de los hogares de menores recursos, también dejó fuera del alcance del impuesto a bienes y servicios que tienen mayor significación en la canasta de las familias de mayores ingresos (tales como aranceles educacionales —incluido guarderías—, taxis y remises, las prepagas de salud, etc.).

Estas modificaciones derivaron en que un impuesto que en 1986 era moderadamente progresivo (producto de las exenciones y de las alícuotas diferenciales) pasara a ser uno de los más regresivos de la estructura tributaria del año 1996.

²⁷ Los aspectos metodológicos de este análisis pueden verse en Iñiguez y Morduchowicz, 1997.

También se produjeron modificaciones en el impuesto a las Ganancias, tanto en el que alcanza a las personas físicas como el que lo hace sobre las sociedades de capital. A los efectos redistributivos de las variaciones solo cabe mencionar la reducción de los mínimos no imponibles, de la dispersión de alícuotas de la imposición a las Personas Físicas (en 1986 regían 19 alícuotas distintas por tramos de ingreso y en 1996 solo 7 alícuotas) y de las tasas marginales máximas (del 45% al 33%).

Otro de los cambios derivados de la política impositiva que se registró en este período fue la eliminación de los impuestos a los Capitales de las empresas y al Patrimonio Neto de las personas y la implantación del que grava a los Bienes Personales no incorporados al proceso económico.

La cantidad de cambios realizados en los impuestos selectivos que se engloban con el nombre de internos genera serias dificultades para la medición, debido a la escasa información existente de la proporción que representa la recaudación de cada uno de los bienes y servicios en los cuales se realizaron reducciones de alícuota o desgravaciones. En general, estos gravámenes alcanzan a bienes y servicios superfluos y/o suntuarios, de tal manera que las desgravaciones incidieron, en el agregado, regresivamente en la composición del sistema tributario. Sin embargo, en algunos casos, las modificaciones tienen un efecto controvertido dado que, por ejemplo, si bien el impuesto alcanzaba a bienes o servicios superfluos, la participación de estos en la canasta de consumo de los distintos estratos determinaba cierta regresividad al gravamen. Este es el caso, por ejemplo, de los artículos de tocador, gaseosas, etc. que tienen una participación superior en la canasta de gastos de los estratos más bajos.

Las restantes medidas implementadas en la materia no tienen un impacto significativo en la distribución de la carga, de modo que exijan realizar nuevas estimaciones. En general, las acciones de política se orientaron a corregir los mecanismos de control de la evasión

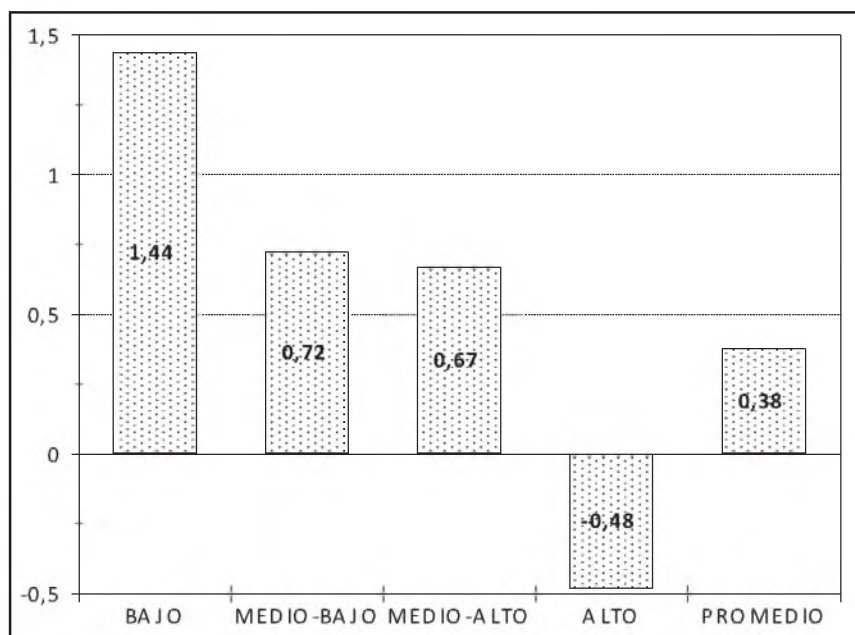
y a eliminar impuestos menores. Las primeras solo pueden tener (en algunos casos) incidencia en la equidad horizontal de los impuestos y, por ende, no son abarcadas por este trabajo —al igual que cualquier estudio que se realice en la materia— ; en tanto que en las segundas, su corrección está implícita.

La presión tributaria por deciles de ingreso

Para efectuar la contrastación de la incidencia distributiva entre 1996 y 1986 compararemos la presión tributaria ejercida sobre los distintos estratos de población según niveles de ingreso, a partir de la recaudación efectiva de los impuestos en el ingreso para cada una de las personas, agrupadas por deciles según el ingreso. A la información decílica la estratificamos, conformando cuatro grupos: al 40% más pobre lo denominamos estrato bajo, al 30% siguiente estrato medio-bajo, al 20% que le sigue estrato medio-alto y al 10% más rico lo llamamos estrato alto.

En el año 1996, la presión tributaria global fue superior a la ejercida en 1986 en menos de medio punto porcentual del producto. Este leve incremento tuvo mayor incidencia en los ingresos de los estratos bajos y medios-bajos, con una tendencia declinante a medida que se pasa a los deciles de hogares de mayores ingresos, hasta arribar al 10% más rico en el cual la presión tributaria se redujo en estos diez años: mientras las capas bajas elevaron su contribución al Fisco mediante impuestos en casi 1,5 puntos porcentuales de su ingreso; para la alta se contrajo en casi medio punto porcentual. La variación más importante es la registrada en el 10% de hogares con menores ingresos: en el año 1986 al consumir aportaban el 19% de sus ingresos, mientras que en 1996 esta relación alcanzó el 20,7%. En contraste, en el décimo decil la presión se contrajo desde el 17,73% hasta el 17,25% del ingreso.

Gráfico 7. Variación de la presión tributaria por estratos sociales. Entre 1986 y 1996. En % del ingreso disponible de cada estrato.



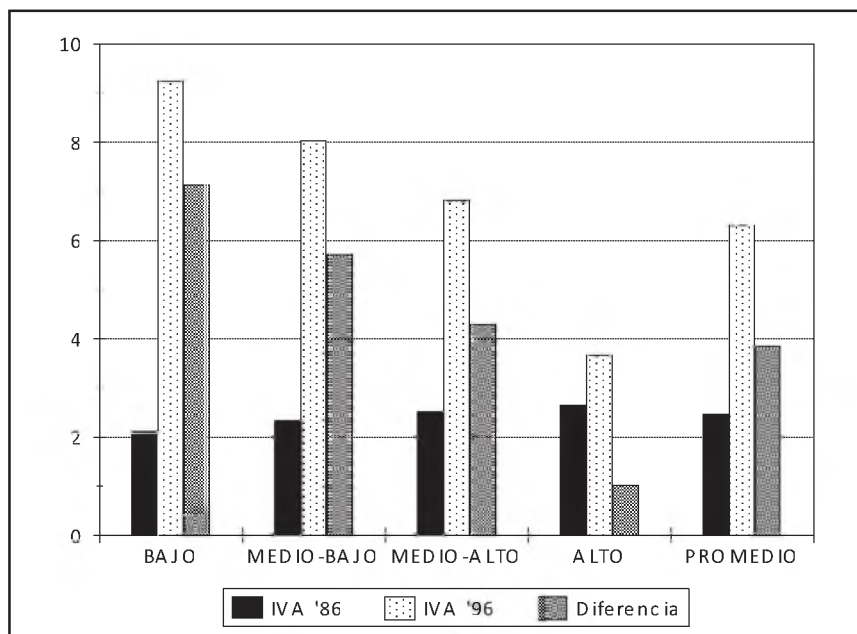
Fuente: Iñiguez y Morduchowicz, 1997.

Esta evolución dispar entre los distintos estratos es consecuencia directa de la política tributaria instrumentada en el período. En primer lugar, los cambios en la base imponible y en la carga legal del I.V.A. redistribuyeron en forma inequitativa la incidencia por deciles, transformando un impuesto que era moderadamente progresivo en uno que grava de manera regresiva el consumo de los hogares. Este hecho, aunado al significativo incremento de la recaudación del impuesto –la presión global en 1986 alcanzaba al 2,5% del ingreso y en 1996 superaba el 6%– fueron los determinantes del incremento de la regresividad del sistema tributario en su conjunto.

La mayor presión recae en las capas bajas y a la vez que se incrementa el ingreso total de los hogares, la incidencia sobre los ingresos se va

reduciendo. Así, los estratos bajos y medios-bajos –los siete deciles de hogares con menores ingresos– contribuyen con una proporción de su ingreso mayor a la presión global; y sobre las familias de ingresos altos, este impuesto ejerce una presión por debajo de la del conjunto. De esta forma, cuando el 40% de hogares de menores ingresos consume, el pago de este impuesto reduce su ingreso en un 9,2%, mientras que en el otro extremo –el 10% de hogares con mayores recursos– solo lo disminuye un 3,7%.

**Gráfico 8. Variación de la presión del IVA entre 1986 y 1996.
En % del ingreso disponible de cada estrato social**



Fuente: Iñiguez y Morduchowicz, 1997.

De lo expuesto anteriormente se puede deducir que, si no hubiesen existido otros cambios en la composición de los impuestos que actua-

ron en sentido contrario al observado en el I.V.A., el incremento de la regresividad del sistema tributario hubiera sido más significativa. Estas variaciones se encuentran en el incremento registrado en la recaudación del impuesto a las Ganancias y en las modificaciones realizadas en el gravamen sobre los combustibles líquidos.

En conjunto, los cambios realizados en materia tributaria tuvieron como correlato un incremento de la recaudación impositiva que se extrajo de los estratos bajos y medios. Esto derivó en una reducción de la brecha existente entre lo que se recauda en los hogares más ricos en relación a los más pobres.²⁸ Así, mientras en el año 1986 los recursos extraídos de la capa alta eran 2,54 veces superiores a los recaudados en los estratos bajos —el 40% de hogares con menores ingresos—, en 1996 esta relación se redujo a 2,29 veces.

Tributación, lamento y ocaso de un triste plan económico

La Era Post-Tacchi

En abril de 1996 se presentó un nuevo paquete de medidas cuyo objetivo explícito fue, una vez más, la eliminación de gravámenes distorsionantes de los precios relativos que determina el mercado. Esta vez, los impuestos alcanzados fueron los Internos, del cual se eliminaron o redujeron significativamente las tasas que regían para la mayoría de los productos alcanzados. Este tributo ya había ido verificando sucesivas y paulatinas modificaciones en el lustro anterior. Las medidas adoptadas esta vez no fueron más que el golpe de gracia para un impuesto que había nacido en el ámbito nacional para sobrellevar la crisis de 1890, se había redefinido a lo largo de los años con la finalidad de desalentar el consumo de algunos bienes; y terminó constituyéndose en una fuente importante de ingresos y un instrumento que dotaba a la estructura tributaria de relativa (y mínima) progresividad.

28 Al hablar de ricos y pobres estamos suponiendo que la riqueza acumulada se distribuye en forma similar al ingreso.

Este paquete, que incluyó el incremento del gravamen a las naftas para compensar la pérdida de recaudación, fue convalidado por el Congreso en el mes de octubre. También allí se efectuaron modificaciones al impuesto a las Ganancias. En él se elevó la alícuota sobre las sociedades y la tasa marginal máxima sobre las personas al 33%, y se incluyó a las SRL en el gravamen sobre las sociedades.

Entre las principales críticas que merece el último embate sobre los impuestos internos se pueden destacar: a) La disminución de alícuotas a tres bienes a los que siempre se penó (cigarrillos, bebidas alcohólicas y gaseosas de tipo cola). b) La estructura tributaria terminó gravando consumos de primera necesidad y al de productos suntuarios con la misma tasa (la del IVA al 21%); se acentuó la regresividad del sistema tributario. c) Se sacrificó recaudación sin objetivos claros: se rebajaron las alícuotas de artículos de tocador y del whisky, por ejemplo, sin objetivos extrafiscales explícitos. Si bien se llegó a sostener que era para competir con el contrabando, el argumento resultaba poco consistente toda vez que de ese modo se estaría utilizando un instrumento para un objetivo que nada tiene que ver con él. d) Los ajustes en los distintos impuestos no pueden ser visualizados desde la óptica ofertista pues, de otro modo, no podría explicarse el aumento del impuesto a los Combustibles que formó parte de ese paquete de medidas para compensar la recaudación que se perdería por la eliminación y disminución de alícuotas de Internos.

Con posterioridad a la renuncia de Cavallo en el mes de julio de 1996 y más allá del paquete señalado del mes de octubre, no se produjeron modificaciones relevantes a la estructura impositiva, salvo la implementación en 1998 (mediante la Ley 24.977) del monotributo y un paquete de medidas aprobado mediante la Ley 25.063 de diciembre de 1998.

El monotributo es un régimen simplificado para pequeños contribuyentes que, con algunas modificaciones menores, sigue vigente. Consiste en un pago mensual fijo según tramos de facturación

que subsume a IVA y Ganancias para los contribuyentes de menor tamaño.

En el paquete de fines de 1998 se introdujeron cambios en el impuesto a las Ganancias, en el IVA y en Bienes Personales; y se crearon Ganancia Mínima Presunta y el impuesto sobre los Intereses Pagados y el Costo Financiero del Endeudamiento Empresarial.

En Ganancias, la modificación más relevante fue la incorporación del régimen de precios de transferencia para regular las transacciones inter-firmas o entre empresas vinculadas, en especial las relativas al comercio exterior. También se elevó la tasa al 35%: tanto la que recae sobre las empresas, como la marginal máxima de las Personas Físicas (a partir de los \$200.000 anuales). El impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, por su parte, es un virtual impuesto a los Activos que actúa como un pago mínimo del primer mayor Ganancias, mediante un pago a cuentas cruzado entre ambos que puede compensarse durante 10 años.

Como se puede ver en este rápido repaso, la política tributaria del gobierno de Menem fue hiperactiva y estuvo plagada de medidas que estuvieron destinadas a intervenir sobre cuestiones del corto plazo; y al poco tiempo se desandaba el camino iniciado. Estos vaivenes no impidieron que en el período se produjera una amplia reforma tributaria. Los cambios esenciales que permiten hablar de una reforma integral del sistema tributario se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

1. Desgravación de las rentas financieras con el fin de sostener el núcleo duro del modelo, esto es, la valorización financiera.
2. Eliminación de impuestos por considerarlos distorsivos, ponderando al “mercado” como el mejor asignador de recursos.
3. Transformación del IVA en un impuesto de base casi universal y tasa única y elevada.

4. Disminución de las fuentes contributivas a la seguridad social, a partir de una drástica reducción de las contribuciones patronales y el desvío de los aportes personales al régimen privado de capitalización.
5. Una política, por el lado de la oferta, de carácter universal que tuvo un costo fiscal superior a los 5 puntos del PBI, compensada casi en su totalidad por la mayor recaudación del IVA.

**Cuadro 11. Costo fiscal de la política de desgravación
Reasignación de recursos tributarios. En % del PBI**

Concepto	Rec. % PBI
Impuestos Derogados	3,5
Reducción Contrib. Patronales Seg. Social	1,1
Regimen Capitalización Sistema Previsional	0,8
Total costo fiscal	5,3

Fuente: Elaboración propia.

La recaudación se quedó en la calle

La primera medida económica relevante del gobierno de De la Rúa fue una reforma tributaria bastante amplia, aunque estuvo muy lejos de ser integral. Se aprobó mediante la Ley 25.239 de diciembre de 1999, recién iniciado su mandato, y alcanzó a una gran variedad de gravámenes: Ganancias, IVA, Bienes Personales, Internos, Combustibles, entre otros. También se creó el impuesto de emergencia sobre las Altas Rentas.

En Ganancias, se modificó la tabla de alícuotas, pasando la tasa mínima del 6% al 9%; y la tasa marginal máxima se mantuvo en el 35% pero para el excedente de \$120.000 en lugar de los \$200.000 que regían desde un año antes. El cambio más recordado en este impuesto fue la incorporación de una tabla de reducciones al mínimo no imponible

que se aplica sobre las Personas Físicas que fue conocida como *la tablita de Machinea* en honor al ministro de Economía; aunque debería haberse denominado *de Gómez Sabaini*, que fue el promotor de la reforma. Esta tabla de reducción del MNI, si bien tenía un fin loable porque procuraba aumentar la base imponible de los sujetos de mayores ingresos, trajo aparejada una dificultad técnica insoslayable: implicó una ruptura de la función continua que caracteriza a este impuesto con las tasas marginales —o sobre el excedente— y el impuesto pasó a tener seis saltos, transformándola en discreta o discontinua. Aunque pueda parecer solo una dificultad técnica, no lo es, porque los saltos conllevan la posibilidad —y en efecto sucedía— de que un contribuyente con ingresos antes de impuesto superiores a otro pase, después del gravamen, a tener un ingreso inferior.

En Internos se recuperó parcialmente la base imponible previa al recorte de mediados de los 90, se elevaron las alícuotas de los bienes que habían subsistido y se incorporaron nuevos bienes y servicios; en especial, el servicio de telefonía celular y satelital.

El impuesto de emergencia sobre las Altas Rentas se aplicó por única vez para aquellas empresas que hubieran tenido ingresos superiores a los \$120.000 durante 1998 o 1999 con una tasa del 20% sobre las ganancias totales; esto es, el monto de corte no actuó como un mínimo no imponible sino como una exención.

En los restantes impuestos modificados se efectuaron cambios que en algunos casos recayeron sobre las bases imponibles, por lo general eliminando exenciones; y en otros, en las alícuotas, aumentándolas y/o haciéndolas progresivas.

Pero en ningún caso se trató de cambios sustanciales en la concepción de la imposición. Como dice Simensen de Bielke (2010): “Pese a la amplitud de las reformas, lejos estuvo, sin embargo, de plasmarse una reforma al sistema tributario nacional”. El objetivo de la reforma fue eminentemente recaudatorio, aunque los resultados en este sentido fueron muy limitados.

Con el regreso de Cavallo al Ministerio de Economía —en lo que serían los últimos meses de De la Rúa en el gobierno— volvió la hiperactividad en materia impositiva, con dos objetivos bastante definidos aunque contradictorios: 1. Aportar recursos rápidos al Fisco para reducir la brecha fiscal; 2. Sostener la convertibilidad nominal con una reducción de carga tributaria, en el marco de una política conocida como “supply side” o “política por el lado de la oferta”.

En el primer caso, se inscribe la vuelta de un viejo conocido: el impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios. Se creó mediante la Ley 25413 sancionada en marzo de 2001, que le otorgó mucha libertad al Poder Ejecutivo para determinar, mediante decretos reglamentarios, tanto los hechos imponibles como las alícuotas a aplicar, con un tope en la tasa general de 06% y de 1,2% para las transferencias bancarias. En el poco tiempo que le quedaba a Cavallo en el ministerio, mostró una gran indefinición en las características del impuesto, con hechos que entraban y salían de la imposición y tasas que subían y bajaban, demostrando que la seguridad jurídica solo se les exige a quienes gobiernan contra el poder económico.

El segundo hecho destacable de la vuelta de este impuesto fue el destino asignado a su recaudación (artículo 3°):

“El producido de este impuesto queda afectado a la creación de un Fondo de Emergencia Pública que administrará el Poder Ejecutivo nacional con destino a la preservación del crédito público y a la recuperación de la competitividad de la economía otorgándole preferencia a la actividad de las pequeñas y medianas empresas”.

Esto es, el 100% de la recaudación quedó para la Administración Nacional, dejando a las provincias fuera de la distribución. El perjuicio a las jurisdicciones subnacionales fue aún mayor, porque representó un nuevo recorte en la masa coparticipable, al permitirse que parte de lo recaudado se aplique como pago a cuenta de impuestos coparticipables.

En el segundo grupo aparecen una serie de medidas orientadas a compensar los efectos negativos del retraso cambiario en la actividad económica. Entre ellas se destacan la reducción del costo de adquisición de Bienes de Capital para incentivar la inversión productiva, una nueva versión de la reducción de las Contribuciones Patronales según estadio de desarrollo de las distintas regiones del país y la aplicación de topes máximos en los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social.

A comienzos de 2001 se instrumentaron dos medidas para disminuir el costo de los bienes de capital, vía reducción de la carga tributaria.

En primer lugar, se redujeron a 0% los aranceles de importación de bienes de capital y se instrumentó un Régimen de Incentivo para los Fabricantes Nacionales de Bienes de Capital, previsto en el Decreto N°379/01. Con este régimen se buscó que la reducción de aranceles extrazona no terminara de destruir la producción local de bienes de capital, informática y telecomunicaciones, mediante la emisión de un bono fiscal para ser aplicado al pago de impuestos nacionales equivalente al 14% del precio de venta neto del valor de los insumos importados. Este bono actuaba como espejo del arancel eliminado.

A su vez, se aplicó una rebaja de la alícuota del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de los Bienes de Capital de la tasa general del 21% a la alícuota diferencial de 10,5%, mediante el Decreto N° 493/01 (artículo 1° inciso i y artículo 2°) que incorporó el inciso e) al cuarto párrafo del artículo 28 de la Ley de IVA explicitando dicha rebaja para un conjunto de bienes detallados en la Planilla Anexa al inciso.²⁹ Posteriormente, mediante el Decreto N°1159/2001 se agregaron otros bienes conocidos como Bienes Informáticos y de Telecomunicaciones (BITs) a la alícuota diferencial y se los incorporó como inciso f) al artículo 28 de la Ley de IVA.

²⁹ Al día siguiente de su emisión, un nuevo decreto eliminó cuatro bienes de ese listado: el Dec. N° 496/2001).

Además, mediante el Decreto N° 814/01 (artículo 4) se dispuso la aplicación de las Contribuciones Patronales como crédito fiscal del IVA en proporciones diferentes según la región, que iban de 1,3 puntos porcentuales del IVA en el área metropolitana (luego llevada a cero) a 11,8 p.p. en el interior de la provincia de Chaco.

En el mismo decreto se dispusieron los topes máximos que empezaron a regir tanto en los Aportes Personales como en las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social, la controvertida decisión consistía en que a partir de un salario mensual de \$6.000, las cargas sociales –tanto personales como patronales– quedaban determinadas en un monto fijo. En consecuencia, se transformó una tributación proporcional en una regresiva, con una tasa decreciente a partir de dicho monto. Con esta medida se procuraba incidir tanto en la demanda,³⁰ por la limitación de los aportes, como en los costos laborales por el lado de las contribuciones. El componente más regresivo, el tope en las contribuciones patronales, fue eliminado durante la gestión de los Kirchner mediante el Decreto N°491/04 a partir de octubre de 2005, mientras que el tope en los aportes sigue vigente, aunque para un tope salarial que se actualiza semestralmente y hoy es desde \$36.000.³¹

El colapso del Plan de Convertibilidad tuvo como consecuencia directa una feroz devaluación que estaba reprimida bajo el corset del 1 a 1. La brusca modificación del tipo de cambio implicó una brutal transferencia de ingresos de los asalariados a los empresarios, en especial a los que se dedicaban a exportar toda o la mayor parte de su producción.

En parte por fines recaudatorios y en parte para apropiarse del excedente que había generado la alteración del tipo de cambio, el gobierno interino de Duhalde reimplantó los Derechos de Exportación, conocidos como retenciones. Primero lo hizo con un carácter general, con

30 En este caso se complementaba con la reducción de la alícuota que regía para los Aportes Personales destinados a las AFJP del 11% al 7% del salario.

31 El efecto regresivo de los aportes se neutraliza, al menos parcialmente, porque la diferencia entra en la base del impuesto a las Ganancias sobre las Personas Físicas.

una alícuota del 5% para los productos con mayor elaboración y 10% para las materias primas.

En el período de Duhalde también se hizo un acuerdo con las provincias mediante el cual, entre otras cuestiones, se estableció que el 70% del impuesto al Cheque y por lo tanto, solo el 30% de lo recaudado ingresaba a la masa coparticipable.

En el año 2002, de transición en la Argentina entre el modelo de Apertura y el Productivo, tanto el resultado económico como el financiero mejoraron en forma drástica y terminaron levemente deficitarios como consecuencia de un fuerte ajuste fiscal, vía reducción del gasto, principalmente al mantener congelados los salarios públicos y las jubilaciones a pesar de la inflación del 41% punta a punta registrada durante ese año. La contracción del gasto público actuó como una política procíclica y terminó colaborando para que se produzca la mayor retracción de la economía argentina en toda una centuria, con una caída del PBI del 10,9% en relación al año anterior.

La transición a una nueva época

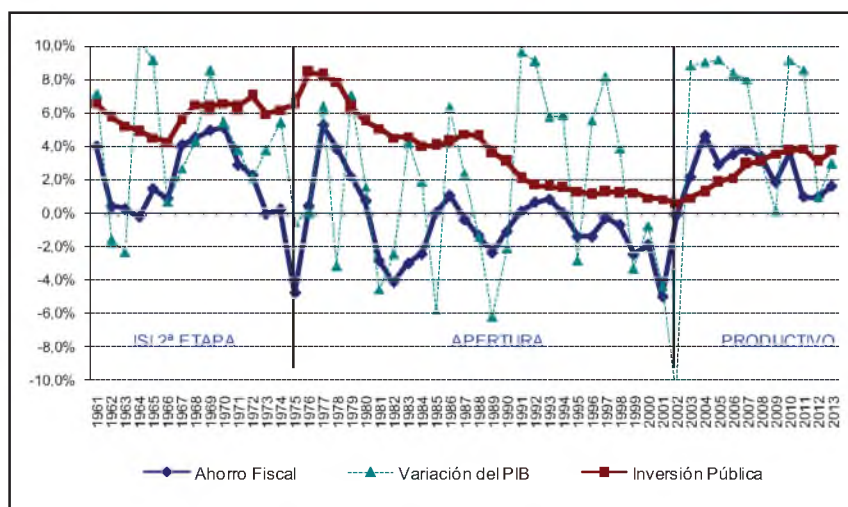
Ante el agotamiento del modelo de valorización financiera, entre fines de la década del 90 y principios del 2000, se logró encauzar en la Argentina un nuevo rumbo que empezó a delinear un cambio de época, casi en simultáneo con otros países de América Latina, como Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia y Uruguay. Al igual que en la década del 70, pero en sentido inverso, son países de estas latitudes los que se arriesgan a reorientar las políticas en una dirección distinta a la tendencia global.

La recuperación de la profunda crisis en la que dejó al país el anterior régimen inauguró el modelo Productivo con Inclusión Social, que permitió revertir la situación y consolidar una fase expansiva que tuvo como correlato la recuperación de las cuentas públicas. Después

de ocho años seguidos con déficit económico (o desahorro), el Sector Público Argentino volvió a tener ahorro fiscal. También se logró en este período –por primera vez en, al menos, cincuenta años– obtener superávit financieros, resultado que perduró positivo durante seis años consecutivos.

Mientras se garantizaban cuentas públicas robustas se inició la recuperación de la inversión pública, que para el 2008 se había triplicado en relación a los últimos años del período precedente y empezaba a superar el 3% del PBI, ratio que mantuvo su tendencia ascendente hasta aproximarse al 4% desde el año 2010 para el consolidado de los Estados Nacional y Provinciales.

**Gráfico 9. Ahorro e Inversión
del Sector Público Consolidado
En % del PBI**



Fuente: CIEPyC según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

El plano fiscal es uno de los hitos de las reorientaciones de política. El nuevo modelo iniciado en 2003 tuvo como característica saliente la robustez de las cuentas públicas a partir de una significativa expansión de los recursos, principalmente los tributarios, al mismo tiempo que crecían partidas emblemáticas del gasto público, como reflejo de una redefinición de la función del Estado en la economía.

Como veremos, del lado de los ingresos, el aumento de la presión tributaria se originó en los mayores aportes de los Derechos de Exportación, Ganancias, Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y Débitos y Créditos que permitieron alcanzar un récord histórico de más de 30% del PBI en la recaudación tributaria nacional.

Por el lado del gasto, entre las partidas que más se expandieron se destacan la inversión pública, las jubilaciones y otros instrumentos de la protección social, con un rol protagónico de la AUH y la educación. También crecieron los subsidios a empresas, dirigidos a evitar el aumento de las tarifas de los servicios públicos en una política universal orientada a no constreñir la demanda agregada.

El superávit fiscal alcanzado en este período no fue el resultado del ajuste fiscal, sino consecuencia de la extraordinaria expansión de los ingresos tributarios. La política fiscal consiguió que el Estado pudiera inyectar demanda agregada en la economía, vía el alza del gasto público, en simultáneo con cuentas públicas robustas que posibilitaron reducir el nivel de endeudamiento del sector público. En este sentido, se puede afirmar que el saldo de las cuentas fiscales no fue un objetivo de política en sí mismo. Fue, en una primera instancia, el correlato de la cesación de pagos —el default— heredada que impidió tomar deuda con el sector privado y que, a su vez, exigió medidas drásticas en la materia. Entre ellas se destacan la refinanciación de la deuda del año 2005 con una considerable quita y mejoramiento del perfil de endeudamiento y el pago de la deuda con el FMI en 2006. Estas medidas, al mismo tiempo, permitieron disponer de más grados de libertad en la definición de la política económica.

Las provincias cumplieron un papel importante en este proceso. La política de inversión pública las tuvo como articuladoras y una proporción importante de las obras realizadas se ejecutaron por su intermedio con financiamiento del Estado Nacional. En Educación, la transferencia de las escuelas en los años 90 obligó a que los esfuerzos en el ámbito nacional se materializaran en acciones de coordinación y en la ampliación de las transferencias de recursos a las provincias para alcanzar (y superar) el objetivo del 6% del PBI destinado a esa finalidad. Para ello, las remesas nacionales a las provincias crecieron significativamente en esta etapa y permitieron cumplir con estas intervenciones y, al mismo tiempo, alcanzar cuentas equilibradas para el conjunto de los gobiernos subnacionales.

Todos estos elementos representan una situación fiscal inédita para el Sector Público Argentino y permitieron arribar a una solidez de las cuentas públicas sin antecedentes en la historia.

Con la crisis internacional iniciada en 2008 el panorama fiscal se resintió levemente ante la necesidad de una política fiscal contracíclica para sostener la demanda agregada, vía una expansión mayor del gasto público en general y la inversión pública en particular. Los recursos se desaceleraron, básicamente, por una composición tributaria eminentemente procíclica.

Las respuestas más relevantes se dieron mediante medidas de política que tuvieron efectos muy relevantes por el lado del endeudamiento: la estatización de las AFJP y, en consecuencia, de los fondos administrados por ellas; la segunda refinanciación de deuda con quitas; y la instrumentación del Fondo para el Desendeudamiento Argentino (Fondea). La nueva refinanciación redujo la deuda pública total, mejoró su perfil y permitió salir del default. Las otras dos medidas implicaron un traspaso de deuda con el sector privado al público, y con ello permitieron seguir con la política de prescindir del endeudamiento externo. En conjunto, estas medidas implicaron una reducción del pago de intereses de deuda y de amortizaciones y, por sobre

todas las cosas, una drástica contracción de la deuda pública en posesión del sector privado.

II. La conflictiva relación Nación-Provincias a lo largo de la Historia

La relación entre la Nación y las Provincias estuvo y está vinculada a las crisis de la economía. Nos encontramos lejos de aquellos primeros tiempos en los que la Nación atendía sus necesidades fiscales con lo que generaban los derechos de importación y exportación, la explotación y venta de tierras públicas y algunos empréstitos, mientras que las provincias lo hacían con la aplicación de impuestos internos. Ya a finales del siglo XIX, y como consecuencia de la crisis económica y política de 1890, el Estado Nacional empezó a gravar con impuestos internos determinados bienes y se iniciaron allí los problemas de superposición de la base impositiva que dio origen al conflicto entre la Nación y las Provincias en la materia.

A mediados de la década del 30, se sancionó el régimen de coparticipación de los impuestos a las Ventas y a los Réditos, mediante el cual se distribuía su recaudación en un 82,5% para la Nación y un 17,5% para las provincias. La redistribución por ese entonces era aún tenue, el único ponderador en ese sentido tenía que ver con la población. En 1959 se avanzó en la redistribución con la Ley 14.788. Allí se establecía una distribución primaria del 28% para las provincias en forma creciente hasta llegar al 36% en 1963. La distribución secundaria se repartía un 25% en partes iguales, y el 75% restante en tercios, utilizando los siguientes criterios para cada uno de ellos: población, recursos percibidos por cada provincia y gastos realizados.

En marzo de 1973, a través de la Ley 20.221 se modificaron las proporciones. La distribución primaria asignó un 46,5% al Estado Nacional; 1,8% a la Ciudad de Buenos Aires; 0,2% para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y un 48,5% para distribuir entre las

provincias; el 3% restante se asignó al Fondo de Desarrollo Regional. La distribución secundaria entre las provincias se efectuaba en base a prorrateadores de capacidad y necesidad fiscal, elaborados en función de la población, grado de desarrollo y dispersión de la población. Es posible caer en la tentación de poner como ejemplo esta ley para sostener que una reforma de este estilo se puede lograr con menos dificultad de lo que hoy se presume; entonces se hace necesario señalar que en marzo de 1973 gobernaba el país la dictadura del general Lanusse, por lo que es sencillo concluir cuáles fueron los grados de libertad con los que contaron las provincias para oponerse o para siquiera negociar los criterios de distribución de los fondos.

Finalmente, la Ley 23.548, promulgada en enero de 1988, contempló la transferencia a las provincias de la mayoría de las escuelas primarias que funcionaban en la órbita nacional —que se había realizado en la dictadura— y determinó una nueva distribución primaria: 42,34% para el Estado Nacional (incluidas CABA y Tierra del Fuego), 56,66% para las provincias y 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional para ser distribuido entre las provincias de manera discrecional.

Esta ley fue concebida como un régimen transitorio con vigencia por solo dos años, hasta diciembre de 1989, y desde esa fecha se viene prorrogando automáticamente ante la inexistencia de una ley que la sustituya. Lo cierto es que la distribución de la recaudación de impuestos nacionales entre la Nación y las Provincias requiere una revisión integral, reconocida en la reforma de la Constitución Nacional al exigir, en su disposición transitoria 6°, una nueva coparticipación antes de fines de 1996.

Cinco lustros de prórrogas automáticas de un régimen transitorio y casi dos décadas de incumplimiento de una cláusula de la Constitución ponen en evidencia, en primer lugar, que es indudable la necesidad de reformar la distribución de la recaudación de impuestos nacionales; en segundo, que es muy difícil alcanzar los consensos necesarios para hacerlo; varios intentos fallidos así lo demuestran.

La ley vigente tiene muchas deficiencias técnicas. La más grave surge de la distribución entre las provincias (conocida como secundaria), que no se corresponde con criterios objetivos sino que es fruto de arduas e intrigantes negociaciones. Los coeficientes de participación de cada provincia se definieron a partir de lo asignado a cada una de ellas en el período 1985-87 cuando no rigió ninguna ley de coparticipación y, por lo tanto, todos los recursos eran transferidos discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda de la Nación. El perjuicio ocasionado a la Provincia de Buenos Aires es el caso más emblemático: esta ley le asigna el 22% cuando en la ley anterior tenía el 28%; además, si se usaran parámetros devolutivos se debería contemplar que genera cerca de un tercio del producto y tiene el 38% de la población³². Aunque la coparticipación no debe regirse solamente por criterios devolutivos y corresponda que contenga un carácter redistributivo en términos geográficos para tender a corregir las desigualdades regionales, este debería ser explícito y difícilmente pueda justificarse una diferencia tan significativa mediante criterios técnicos.

Aunque la Ley 23.548 sigue vigente, al poco tiempo de su aprobación se empezaron a realizar modificaciones que alteraron la distribución determinada por esta, en especial en la participación que les corresponde a la Nación y a las Provincias, en detrimento de estas últimas. De modo sintético, las detracciones más importantes que se hacen actualmente a la coparticipación federal de impuestos son:

1. El 15% de la masa coparticipable se deduce para atender el pago de obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.

32 Hay dos interpretaciones acerca de la pérdida de participación de la Provincia de Buenos Aires en esta ley. Una, parte del dato objetivo del perjuicio generado a la Provincia en la efectiva distribución de recursos en el período 1985-1987 y se basa en que —en casi todo ese período— el gobernador, Alejandro Armendáriz, pertenecía al partido gobernante y en consecuencia, no era necesario exigir su acompañamiento mediante la distribución de recursos. La otra, más especulativa, se sostenía en que el nuevo gobernador, Antonio Cafiero, era un potencial candidato de la oposición a las elecciones de 1989. Finalmente, quien terminó siendo el candidato, paradójicamente, fue, en tanto gobernador de La Rioja, uno de los más beneficiados en la distribución.

2. En el impuesto a las Ganancias se detrae el 20% y en el IVA el 11% de la recaudación, para financiar el sistema provisional. Además, en Ganancias rigen mecanismos alternativos para asignar recursos a las provincias que determinan que solo ingresa a la masa coparticipable el 64% de lo obtenido por este impuesto.
3. En varios impuestos, como Bienes personales, Monotributo, Créditos y Débitos Bancarios, entre otros, las provincias reciben parte de la recaudación pero con parámetros distintos a los de la ley y se detrae otra parte para otros destinos.

En general, estas alteraciones a la Ley de Coparticipación se originaron en las falencias de la propia ley o en la necesidad de financiar el sistema de seguridad social. Todas estas medidas se tomaron en la década del 90 y la última de las detracciones, la del impuesto al Cheque, se aplicó entre 2001 y 2002.

Estas no fueron las únicas detracciones realizadas durante el Plan de Convertibilidad a la masa coparticipable. En la década del 90, continuando la descentralización de las escuelas realizada en 1978, las escuelas se terminaron de transferir a las provincias y se traspasaron también los hospitales, que hasta ese entonces se administraban desde el Estado Nacional, sin los recursos financieros suficientes. El financiamiento básico se extrajo de la propia coparticipación. También en esos años se dispuso el pago a cuenta del IVA, de una proporción de las contribuciones patronales a la Seguridad Social —definida en puntos porcentuales del IVA— según la región geográfica en la que se realice la actividad. En este caso, las transferencias a provincias se ven reducidas porque el pago inicial de las Contribuciones no se coparticipan y reducen la base del IVA que sí es coparticipable.

Desde el año 2003 en adelante no se concretó ninguna medida que fuese perjudicial para las provincias en la distribución primaria de impuestos. Solo se tomaron dos medidas trascendentes de carácter normativo que alteraron la relación Nación-Provincias: una que implica un cambio en la distribución entre provincias; y otra que

conllevar remesar a las provincias recursos que, por la propia constitución, no son coparticipables.

La primera, con la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo del año 2006, que dispuso la asignación específica a educación de parte de los incrementos de coparticipación, tomando como base la del año 2005, y se modificó la distribución secundaria entre provincias, al emplear indicadores objetivos de desempeño educativo de cada provincia, a saber: 80% según la matrícula, 10% según la incidencia relativa de la ruralidad en la matrícula y 10% según la población no escolarizada de 3 a 17 años.

La segunda, con el Decreto de Necesidad y Urgencia 206/09 de marzo de 2009, mediante el cual se resolvió constituir el Fondo Federal Solidario (FFS) con el 30% de la recaudación de los Derechos de Exportación —conocidos como retenciones— a la soja y sus derivados.³³

Además de estas modificaciones, en los últimos años se propagaron las transferencias presupuestarias de Nación a Provincias, principalmente para financiar planes sociales, el incentivo y la compensación salarial docente entre las transferencias corrientes y obras públicas de infraestructura y los múltiples programas nacionales de vivienda entre las transferencias de capital.

En definitiva, en la actualidad el Estado Nacional remesa recursos a los provinciales por dos grandes fuentes. Por un lado, los recursos de origen nacional (RON) conformados por todas aquellas transferencias, con o sin asignación específica, que tienen determinado por Ley tanto la distribución primaria como la secundaria. En este grupo están la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) y las Leyes Especiales como las derivadas de las asignaciones de IVA, Ganancias, Bienes Personales, Monotributo, etc. Por el otro, las transferencias presupuestarias que, como su nombre lo indica, forman parte del

³³ Convalidado por Resolución 1697/09 de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Presupuesto de la Administración Nacional y no tienen determinada previamente la manera en que se distribuyen entre las jurisdicciones provinciales –por eso se las denomina discrecionales o no automáticas–, excepto el FFS que forma parte de las transferencias para financiar erogaciones de capital y se distribuye de forma automática entre las provincias de acuerdo con los coeficientes dispuestos en la Ley 23.548.

Además de estos recursos, para socorrer a las provincias con dificultades financieras, el Gobierno nacional desarrolló desde 2003, entre otros, los Programas de Financiamiento Ordenado (PFO), de Asistencia Financiera (PAF), los Convenios de Suspensión de Intereses y, por último, el Plan de Desendeudamiento Provincial. Estos instrumentos consisten, en general, en otorgarles créditos en condiciones de financiamiento favorables. Como estos créditos representan una inversión financiera para el Estado Nacional se registran como una Aplicación Financiera y, en consecuencia, no se contabilizan como un gasto público –una transferencia– porque se reflejan por debajo de la línea.

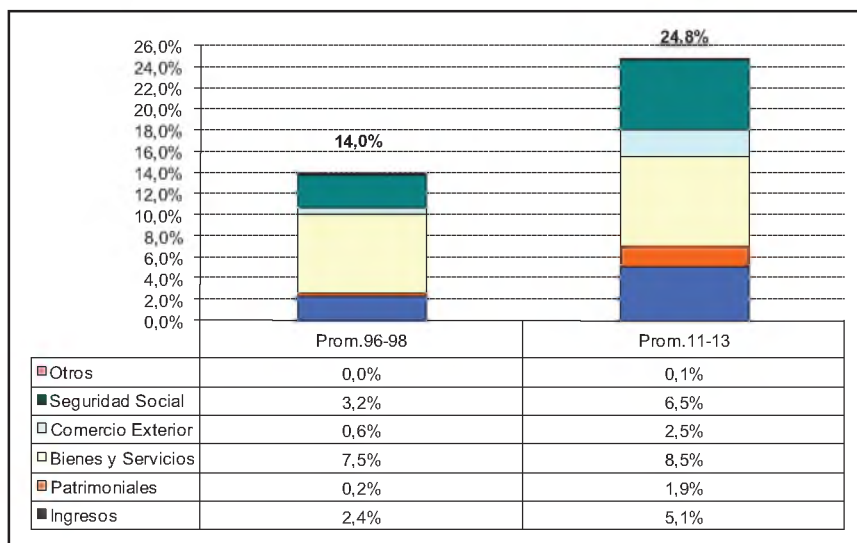
Capítulo 4

El sistema tributario actual

I. Réconds del presente

Desde el inicio del nuevo gobierno popular en mayo de 2003, no se produjeron cambios significativos en la política tributaria. Se podría enumerar una gran variedad de medidas que introdujeron modificaciones en las características de los impuestos preexistentes (que iremos repasando cuando desarrollemos las recomendaciones de política), pero ninguna de ellas fue determinante en materia de recaudación, salvo los cambios en los Derechos de Exportación. Además, en este período no se crearon ni se eliminaron impuestos. Sin embargo, no se deben menoscabar las diferencias existentes entre la recaudación tributaria actual y la obtenida en la década del 90.

Gráfico 10. Comparación de la Recaudación Tributaria Nacional. En % del PBI³⁴



Fuente: CIEPyC según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

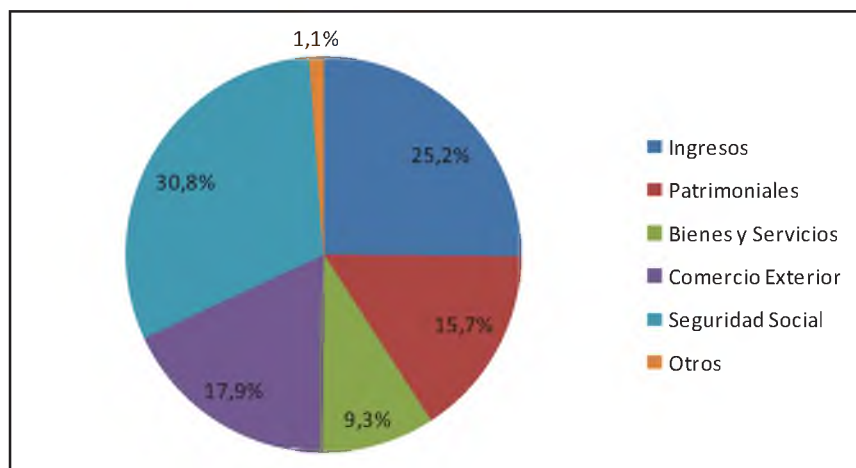
En el promedio de los años 2011-13, la presión tributaria nacional alcanzó el 24,8% del PBI, que significa un récord histórico y supera a la existente en el período 1996-98 (los años más representativos de la convertibilidad) en más de 10 puntos porcentuales (p.p.) del PBI. Una proporción muy importante de esta expansión se explica en decisiones de política trascendentales aplicadas en este período: el 26,3% del aumento (3,3 p.p. del PBI) lo sostienen los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y el 19,1% del crecimiento (2,1 p.p. del PBI) se origina en la recaudación por Derechos de Exportación (DE, conocidos como retenciones).³⁵ También fueron relevantes los aportes del impuesto a las Ganancias, con el 25,0% de los recursos adicionales

³⁴ Calculada a partir de la nueva estimación del PBI, con base en el año 2004.

³⁵ El conjunto de los gravámenes al comercio exterior explica en una proporción menor, como consecuencia de la reducción registrada en la participación de los Aranceles a la Importación.

(2,7 p.p. del PBI). El otro dato destacado es que los impuestos sobre los Bienes y Servicios –los que gravan al Consumo–, básicamente el IVA, estuvieron entre los que registraron menores aumentos y solo contribuyeron con el 9,3% del alza (1,0 p.p. del PBI).

Gráfico 11. Participación en el crecimiento de la presión tributaria



Fuente: CIEPyC según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

La expansión de las fuentes contributivas del sistema de Seguridad Social tiene tres orígenes: la eliminación del tope máximo para las contribuciones patronales, la recuperación de los aportes que se desviaban a las AFJP y el aumento de la masa salarial formal.

Con respecto a la primera de ellas, en junio de 2001 se había dispuesto, mediante el Decreto N° 814, un tope máximo para la base imponible de los Aportes Personales y las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social. Este límite se eliminó para el caso de las Contribuciones Patronales con el Decreto N°491/04, aunque empezó a regir tiempo después. La medida implicó ingresos adicionales al sistema

previsional estatal, originados en las contribuciones patronales de los salarios más elevados de la escala; y en consecuencia, corrigió una decisión que conllevaba un sesgo regresivo a las fuentes propias del Sistema de Seguridad Social.

En el segundo caso, en 2008 mediante la Ley 26.425 aprobada por amplia mayoría en el Congreso de la Nación, se eliminó el régimen de capitalización individual y se recuperó un sistema único de previsión social basado en un régimen de reparto administrado por el Estado. Aunque no puede ser considerada una medida de política tributaria, su trascendencia en términos del financiamiento del sistema previsional es indudable. Los aportes personales que hasta ese momento se destinaban a las AFJP volvieron a financiar el sistema de reparto y representaron cerca de 1 p.p. del PBI adicionales.³⁶

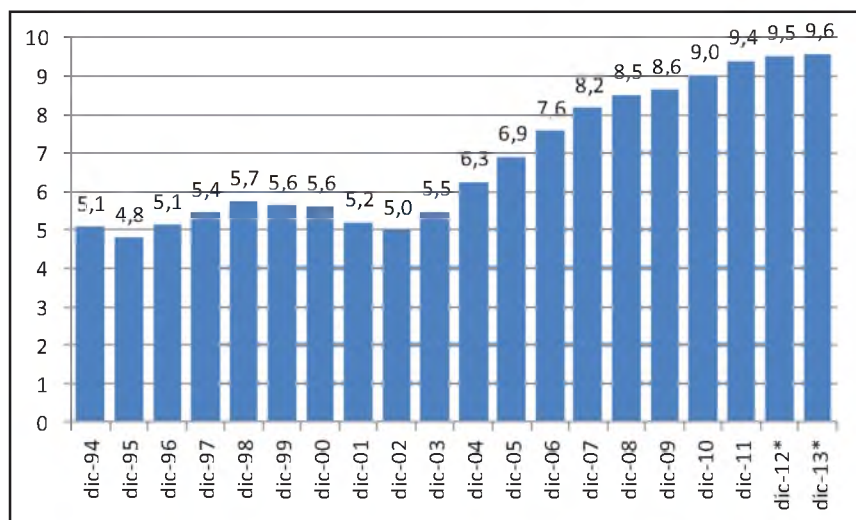
La masa salarial formal aumentó por tres causas que se concatenan: la reducción del trabajo no registrado, la creación de empleos formales y el alza del salario observada en el período; las tres se corresponden a la dinámica propia del modelo puesto en marcha a partir de 2003. La proporción de asalariados no registrados –aunque sigue elevada– tuvo una drástica reducción en los últimos años: pasó del 48,9% en el cuarto trimestre de 2004 al 33,1% de los asalariados en el segundo trimestre de 2014.³⁷ A su vez, en el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones³⁸ en el año 2013 se registraron 9,6 millones de asalariados, lo que representa un crecimiento de 4,6 millones de aportantes adicionales a los del año 1996 y 2002.

36 En realidad, este cambio de destino no debería implicar una variación de la presión tributaria, pero como los aportes que se desviaban a las AFJP no se contabilizaban como ingresos tributarios del Estado, no conformaban la recaudación; y por ende se excluían del cálculo de la presión tributaria.

37 Fuente: EPH Continua de cada trimestre. INDEC.

38 En base a datos del Sistema Integrado Previsional Argentino. Excluye a los aportantes a las cajas de jubilaciones de las provincias y las cajas profesionales

Gráfico 12. Aportantes al Régimen Previsional.
En millones de personas



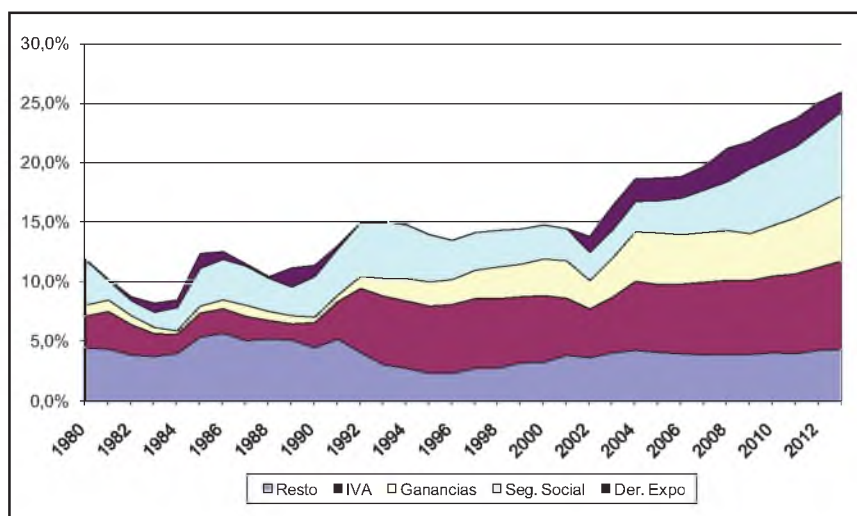
*Estimado. Fuente: elaboración propia según datos del MTySS.

Finalmente, entre 1996 y 2013, las remuneraciones promedio de los trabajadores del sector privado registradas en el SIPA aumentaron 900% en valores nominales, al pasar de \$874 a \$8.835. También aquí se observan los avances en la lucha contra la informalidad, en este caso por una declaración más adecuada de las empresas, acerca de los salarios para realizar los aportes previsionales.

En cuanto a los DE, estos se reimplantaron durante el año 2002, con alícuotas que iban desde el 5% básicamente a las manufacturas de origen industrial y al petróleo, a tasas más elevadas para los principales productos primarios que llegaron ese mismo año a 20% para trigo y maíz, y 23,5% para soja y girasol. Sin embargo, a partir del año 2003 se realizó una gran variedad de modificaciones que, con avances y retrocesos, llevaron a aplicar alícuotas móviles para el petróleo y sus derivados, tasas del 35% para el poroto de soja, y 32% para sus derivados (aceites y pellets), 23% para el trigo y 13% para su harina, 20% para el maíz y 20% para los biocombustibles, entre otros.

Las tasas diferenciadas entre las manufacturas de origen industrial y la actividad agropecuaria y sus subproductos, permitieron un tipo de cambio diferencial a favor de las primeras a fin de contrarrestar una de las deficiencias más notorias de la economía argentina, como es la estructura productiva desequilibrada. Esta política tuvo un fallido intento de profundizarse con las retenciones móviles para los granos y oleaginosas y sus derivados que, después de una larga confrontación, fue derogada por la oposición del Congreso. Este es un claro ejemplo de las dificultades para aplicar una reforma, cuando los intereses afectados tienen capacidad de resistencia. Aunque sería deseable alguna vez reincidir en el intento de alícuotas móviles en estos productos, es indudable que, dado el antecedente, sería muy difícil lograr una correlación de fuerzas suficiente que permita sostener una propuesta de este tipo.

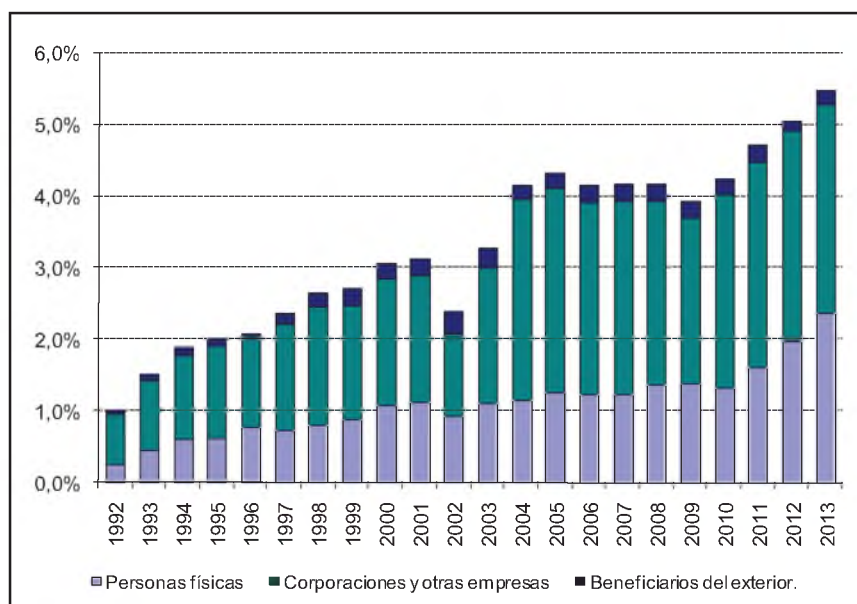
**Gráfico 13. Evolución de los principales tributos.
En % del PBI**



Fuente: CIEPyC según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Por otra parte, con el Impuesto a las Ganancias, en la comparación entre el promedio de 1996-98 y el período 2011-13 la recaudación pasó de aportar 2,4% al 5,1% del PBI. A su interior, el componente de Ganancias que alcanza a las Personas Físicas aumentó de 0,8% a 2,0% del PBI, mientras que Sociedades se duplicó en dicho período para alcanzar el 3,1% del PBI en la actualidad.

**Gráfico 14. Evolución del Impuesto a las Ganancias.
En % del PBI**



Fuente: CIEPyC según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

A partir del año 2003 no se realizaron modificaciones relevantes que puedan considerarse como factores explicativos del crecimiento de este impuesto. En la comparación entre los períodos inciden medidas tomadas en un momento intermedio, entre las que se destaca el incremento de la alícuota del 33% al 35% tanto para las empresas

como para personas —en este último caso la tasa marginal máxima— realizada a fines de los 90.

En consecuencia, la expansión en términos reales de Ganancias está principalmente ligada al crecimiento de la economía y los mayores controles de la evasión. En el impuesto que alcanza a las Sociedades, estas dos causas se ponen de manifiesto en la evolución de la cantidad de presentaciones y, en especial, en aquellas con impuesto determinado; esto es, los casos en que la declaración jurada de la empresa refleja una ganancia sujeta a impuesto. De acuerdo con información de la AFIP, las sociedades que realizaron presentaciones con impuesto determinado pasaron de poco más de 62.000 en 1997 a 147.000 en 2012, bastante más del doble de empresas.

En este desempeño se conjugan dos factores explicativos. Por un lado, el crecimiento de la cantidad de empresas que se produjo en el período por un fuerte aumento de la tasa de natalidad neta; y por el otro, el aumento más que proporcional de las empresas con impuesto determinado en relación al total de presentaciones y en particular, aquellas que declaran ventas (las que se encuentran en operación).

Cuadro 12. Impuesto a las Ganancias Sociedades. Principales datos

	Año 1997	Año 2012	Diferencia	Variación
Presentaciones (en casos)				
1. Presentaciones Totales	124.372	243.064	118.692	95,4%
2. Con Ventas de Bienes y Servicios	105.721	194.133	88.412	83,6%
3. Con Impuesto Determinado	62.262	146.999	84.737	136,1%
4. Ventas (en Millones de \$)	278.283	3.042.138	2.763.855	993,2%
5. Gcia Neta Imp. (en Millones de \$)	16.749	263.762	247.013	1474,8%
6. Imp.Determinado (en Millones de \$)	5.503	91.777	86.273	1567,7%
Relaciones				
Present.con Imp. Determ. s/ con Ventas (3/2)	0,59	0,76	0,17	28,6%
Ventas Promedio (4/2) En \$	2.632.239	15.670.380	13.038.141	495,3%
Gcia Neta Imp. Promedio (5/3) En \$	269.004	1.794.312	1.525.308	567,0%
Imp.Determinado Promedio (6/3) En \$	88.387	624.334	535.947	606,4%

Fuente: CIEPyC según datos Anuario Estadístico de AFIP, años 1998 y 2013.

Por cierto, el monto por el impuesto determinado creció un 1.568% entre 1997 y 2012. La diferencia entre esta expansión y la correspondiente a la Ganancia Neta sujeta al impuesto (1.475%) puede ser explicada por el aumento de alícuota del 33% al 35%. A riesgo de simplificar demasiado, se podría decir que el crecimiento de la cantidad de presentaciones con ventas de bienes y servicios (83,6%) sería un indicador del nacimiento de nuevas empresas; y el de aquellas con impuesto determinado (136,1%) se reparte entre esta causa y un mayor control de la administración tributaria. El efecto de ambas cuestiones se puede visualizar al comparar la variación del impuesto determinado (el indicador 3 del cuadro) y el promedio de esta que creció 606,4%; esto es, menos de la mitad.

Para tener una referencia del crecimiento de la recaudación originada en la expansión de la cantidad de empresas, se puede analizar la información disponible en el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial que elabora el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Aunque los universos son muy distintos,³⁹ allí se puede observar que en el año 2012 figuran 197.000 empresas más que en 1996, con un crecimiento de 48,7% entre ambos años.

En base a esta información surgen dos cuestiones adicionales a contemplar. La primera es que, de las casi 603.000 empresas que conforman la base de dicho observatorio, más de la mitad (casi 340.000) son Personas Físicas y en consecuencia, en materia tributaria son tratadas como tales y no como Personas Jurídicas. El segundo aspecto destacado es que la comparación con los años 90 no tiene en cuenta la destrucción neta de empresas que se produjo hasta el año 2002; y que recién a partir de 2003 se empezó a incrementar la cantidad de empresas (el nacimiento neto). En la comparación con el año 2002, en el año 2012 había un 60% más de empresas, que representan 226.000 empresas adicionales.

39 En la información del Ministerio de Trabajo están todas las empresas que tienen declarados trabajadores en relación de dependencia e incluye a empresas que, por su figura jurídica, tributan como Personas Físicas.

Cuadro 13. Empresas privadas. Según tipo jurídico

Tipo jurídico	Cantidad			Diferencia		Variación	
	1996	2002	2012	2012-1996	2012-2002	2012/1996	2012/2002
Personas Físicas	211.196	190.201	339.052	127.856	148.851	60,5%	78,3%
Sociedades Anónimas	50.974	51.885	80.387	29.413	28.502	57,7%	54,9%
Sociedades de Responsabilidad Limitada	48.877	45.156	83.959	35.082	38.803	71,8%	85,9%
Otras sociedades comerciales	49.909	38.515	36.770	-13.139	-1.745	-26,3%	-4,5%
Otras formas de asociación	44.496	51.006	62.821	18.325	11.815	41,2%	23,2%
Total	405.452	376.763	602.989	197.537	226.226	48,7%	60,0%

Fuente: CIEPYC según datos Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En cuanto al impuesto determinado desagregado por actividades, se puede observar que la industria es la que más aporta con el 27,0% del total, seguida por el sistema financiero y las actividades relacionadas con el 23,5% de participación. El sector que más aumentó el monto de impuesto determinado fue el agropecuario, con un alza del 3350%, aunque el aporte sobre el total sigue siendo muy exiguo al pasar a explicar el 4,6% del total del impuesto determinado.

Cuadro 14. Impuesto a las Ganancias Sociedades. Impuesto Determinado

	Año 1997		Año 2012		Variación 2012/97
	En Mil.\$	Estructura	En Mil.\$	Estructura	
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	122,2	2,2%	4.214,8	4,6%	3350%
Explotación de minas y canteras	645,4	11,7%	9.565,1	10,4%	1382%
Industrias manufactureras	1.504,7	27,3%	24.815,1	27,0%	1549%
Electricidad, gas y agua	298,3	5,4%	929,5	1,0%	212%
Construcción	192,5	3,5%	3.955,1	4,3%	1955%
Comercio, restaurantes y hoteles	731,5	13,3%	13.551,7	14,8%	1753%
Transportes, almacén. y comunicaciones	691,0	12,6%	8.813,6	9,6%	1175%
Establ. financieros, seguros, etc.	1.008,3	18,3%	21.587,0	23,5%	2041%
Serv. comunales, sociales y personales	250,2	4,5%	4.343,7	4,7%	1636%
Actividades no bien especificadas	59,1	1,1%	0,8	0,0%	-99%
Total de presentaciones	5.503,1	100,0%	91.776,5	100,0%	1568%

Fuente: CIEPyC según datos Anuario Estadístico de AFIP, años 1998 y 2013.

Por otra parte, en general se considera que una decisión de alto impacto en términos de recaudación en Ganancias de Sociedades fue

la imposibilidad de actualizar el balance por inflación a los efectos del cálculo de la ganancia sujeta a impuesto. Sin embargo —según nuestra interpretación—, esta medida muy cuestionada al menos en sus inicios, solo aporta para compensar lo que se conoce como el efecto Olivera-Tanzi, esto es, la merma de ingresos para el Fisco provocada por la inflación, que socava la base por el tiempo existente entre el momento en que se genera el hecho imponible —cuando surge la obligación con el Fisco— y el pago efectivo del gravamen. Si se tiene en cuenta que la presentación de la declaración se realiza cinco meses después de finalizado el ejercicio fiscal correspondiente, aunque los adelantos y los regímenes de retención y percepción reducen parcialmente este lapso, el rezago en la contribución es muy extenso y por lo tanto la pérdida de recaudación por este efecto tendería a ser superior al costo de las empresas por no ajustar los balances por inflación, si bien dependerá de la velocidad de rotación de capital de cada actividad.

Por el lado del impuesto a las Ganancias que recae sobre las Personas Físicas las medidas aplicadas en estos años fueron: el cambio en el tratamiento de los Fideicomisos financieros, la eliminación de la reducción de la ganancia no imponible, conocida como la tablita de Machinea —ambas efectuadas en el año 2008— y los aumentos de la ganancia no imponible y las deducciones especiales. Ninguna de estas tres medidas tuvo efectos significativos en términos de recaudación.

La eliminación de la tabla de reducción del mínimo no imponible implicó una merma de ingresos al Fisco que se estimó en alrededor de 0,3% del PBI anual; sin embargo, no afecta la comparación con el período 1996-98, porque esta medida se había instituido a partir del año 2000.

Por lo general, se acepta que Ganancias a Personas Físicas es un impuesto al salario, aunque tiene otras fuentes de ingresos en su base imponible. De las declaraciones juradas surge que entre los ingre-

sos gravados, la fuente renta del trabajo personal, conocida como 4ª categoría –que incluye los salarios de los trabajadores en relación de dependencia, los haberes jubilatorios y los ingresos de los autónomos– representa poco más de la mitad de los casos presentados (el 52%) y aporta el 59% de los ingresos gravados que figuran en tales declaraciones del impuesto.

Cuadro 15. Impuesto a las Ganancias Personas Físicas y Sucesiones Indivisas. Presentaciones con Ingresos gravados.

	Año 1997	Año 2012	Diferencia	Variación
Casos				
1ra. Categoría (renta del suelo y alquiler)	186.860	172.781	-14.079	-7,5%
2da Categoría (renta de capitales)	30.968	17.523	-13.445	-43,4%
3ra Categoría (beneficios de las empresas)	222.411	79.279	-143.132	-64,4%
4ta Categoría (renta del trabajo personal)	699.076	682.155	-16.921	-2,4%
Participación en empresas o actividades (beneficio)	435.594	343.793	-91.801	-21,1%
Total	1.574.909	1.295.531	-279.378	-17,7%
Ingreso Gravado				
1ra. Categoría (renta del suelo)	2.619	17.349	14.730	562,4%
2da Categoría (renta de capitales)	379	1.714	1.334	351,7%
3ra Categoría (beneficios de las empresas)	7.235	40.168	32.933	455,2%
4ta Categoría (renta del trabajo personal)	19.501	152.444	132.943	681,7%
Participación en empresas o actividades (beneficio)	7.281	46.856	39.575	543,5%
Total en millones de \$	37.014	258.530	221.515	598,5%

Fuente: CIEPyC según datos a Anuario Estadístico de AFIP, años 1998 y 2013.

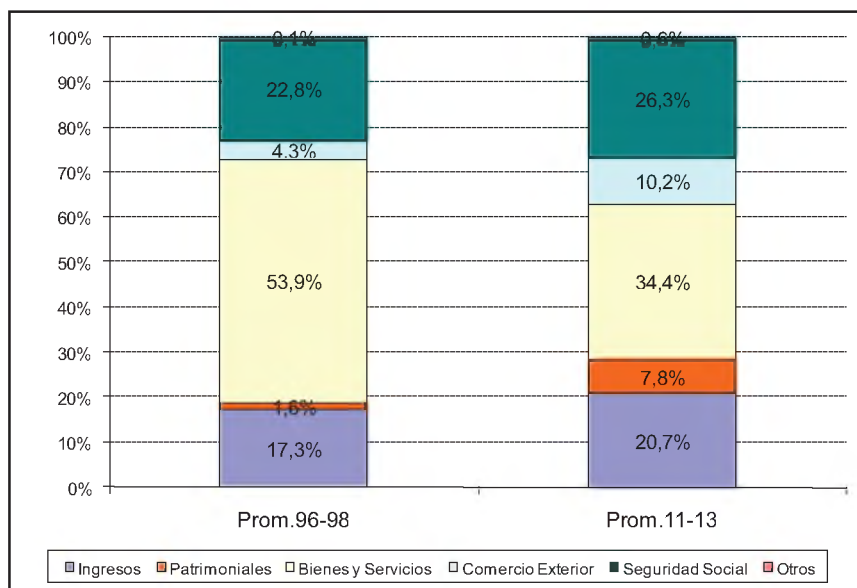
Sin embargo, las declaraciones juradas no reflejan la totalidad de la recaudación del impuesto. En las correspondientes al ejercicio 2012, presentadas en 2013, el impuesto determinado por Personas Físicas alcanzó a \$35,3 mil millones, mientras que la recaudación por este tributo fue de casi \$54,5 mil millones. Así, alrededor del 35% de los ingresos no figuran en las declaraciones. En las declaraciones del ejercicio 1997, el impuesto determinado fue de \$603 millones y la recaudación de Ganancias Personas Físicas de ese año fue de \$2.704 millones; y por lo tanto, el 78% de los ingresos obtenidos no formaron parte de las declaraciones juradas. La diferencia entre el impuesto determinado y la recaudación se origina, principalmente, en el régimen de retenciones de los asalariados que

no están obligados a presentar la declaración jurada o no lo hacen porque consideran que la retención fue suficiente.

Por consiguiente, si se ajusta la información de las declaraciones a la recaudación y se acepta que toda la diferencia entre ambas surge del aporte de los asalariados, se puede afirmar que cerca de tres cuartas partes de la recaudación se obtiene de la 4ª categoría (incluidos los autónomos). El cuarto restante lo aportan las restantes fuentes, entre las que se destacan la 3ª categoría, que surge del beneficio de las empresas que no aplican en el impuesto que recae sobre las sociedades y la participación en empresas y actividades que es un desprendimiento de esta categoría: en conjunto explican más del 30% de los ingresos gravados según las declaraciones juradas y aproximadamente un 20% de la recaudación. Las restantes fuentes tienen un aporte exiguo, tanto la definida como renta del suelo —en realidad, es básicamente a los alquileres de inmuebles y arrendamientos de campos— y, en especial la renta de capitales, que refleja las limitaciones en la base imponible de esta fuente, aspecto que fue parcialmente subsanado con la reciente reforma en este impuesto y sobre la cual nos detendremos cuando realicemos las recomendaciones de políticas para este gravamen.

Con todas las variaciones reseñadas, la composición de la estructura tributaria es muy distinta a aquella de los 90. En esos años, de cada \$100 de recaudación, \$53,9 lo aportaban los impuestos al Consumo, mientras que en el promedio 2011-13 aportaron \$34,4; esto es \$19,5 menos. Los gravámenes al Comercio Exterior, en los años 90 aportaban apenas \$4,3 y con el nuevo modelo lo hacen con \$10,2. Los impuestos sobre la propiedad contribuían con \$1,6 y ahora con \$7,8. Los impuestos a los ingresos —básicamente, Ganancias— alcanzaron a aportar \$20,7 o sea \$3,4 más que en los 90, mientras que las Contribuciones Sociales lo hacen con \$26,3 a la estructura, \$3,5 más que en dicho período.

Gráfico 15. Composición de la Recaudación Tributaria Nacional. Comparación entre promedios 2011-13 y 1996-98



Fuente: CIEPyC según datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

A modo de síntesis, en la estructura tributaria nacional actual, en términos agregados, los impuestos que gravan al consumo fueron los únicos que redujeron su participación y esto permitió que se incrementara la influencia de los que alcanzan a los ingresos, a los patrimonios, al comercio exterior y las fuentes contributivas de la seguridad social.

II. Los incentivos tributarios hoy en la mirada de la Argentina 2020

Las medidas vigentes. Una perspectiva global

Como se ha visto en la parte I. de este trabajo, el uso de incentivos fiscales y tributarios en particular para fomentar el desarrollo y mejorar la competitividad de las economías modernas es frecuente en el mundo y, en todos los casos, es un componente de un abanico más amplio de medidas. En especial, este tipo de instrumentos resulta más empleado entre los países en vías de desarrollo. La Argentina no escapa a esa tendencia.

Recordemos que en las estimaciones del gasto tributario que realiza la Secretaría de Hacienda, se computan como tales tanto a:

- 1) las medidas que están incluidas en las normas generales de los impuestos (alícuotas diferenciadas, deducciones especiales, etc.) con un alcance amplio y extendido entre los contribuyentes, y que impactan sobre la competitividad;

como a

- 2) los regímenes de promoción económica específicos, destinados a promover o mejorar las condiciones de una región, sector o actividad.

En estas páginas del trabajo vamos a analizar especialmente a estos últimos; y solo haremos una referencia a las normas generales en cuanto al tratamiento de la inversión productiva.

Existe un cierto consenso respecto de que en nuestro país y en un primer momento, estos instrumentos estuvieron ligados al proceso de sustitución de importaciones y complementaron la política de “reserva de mercado”, que se intentaba asegurar como contexto favorable al desarrollo empresarial local.

No eran la competitividad ni la sustentabilidad las cuestiones a atender en esta etapa, más bien predominaba el interés por asegurar la instalación, el crecimiento y el desarrollo de los proyectos y las actividades promovidas.

Posteriormente y en el marco del auge de las ideas neoliberales, la tendencia cambió y surge otro tipo de orientación, más ligada a favorecer el desarrollo de las actividades e industrias que fueron identificadas como portadoras de ventajas comparativas a nivel global. Las cuestiones de competitividad, modernización y sustentabilidad adquieren relevancia a la hora de fundar los motivos de la promoción y la asignación de incentivos tributarios.

En uno y otro momento, la orientación dominante coexistió con medidas tendientes a favorecer desarrollos regionales de zonas rezagadas del país y/o sectores específicos de la economía. En especial, la invocación al desarrollo de las pymes ha sido un sesgo marcado en las medidas adoptadas a partir de los años 90, sesgo que redundó en un impulso plus a los instrumentos de alcance horizontal; es decir, aquellos que “atraviesan” de modo indiferenciado las actividades, sectores y regiones del país.

Asimismo, y probablemente en consonancia con el paradigma neoliberal dominante en las décadas previas, que postulaba al mercado como eje articulador y dispositivo por excelencia de asignación de recursos en detrimento del Estado, es notoria la ausencia de un plan marco o estratégico que contenga y dé coherencia global a los regímenes más recientes.

La cuestión sistémica de la competitividad, que parece demandar un cierto contexto complejo y diversificado de sinergias favorables a su desarrollo, quedaba “resuelta” en el anclaje del tipo cambiario de la convertibilidad. Aunque esta tendencia es de más larga data, la ausencia de articulaciones con medidas tendientes a propiciar un cierto contexto —más amplio que el inmediato— y que potencie los regímenes creados, resulta especialmente notoria en este período.

Así, la coexistencia de crecientes asimetrías marcadas entre firmas, sectores, regiones y clases sociales —propias de la etapa de penuria fiscal, endeudamiento, desempleo y exclusión— parecen legar un aprendizaje acerca de las limitaciones de políticas orientadas a favorecer la competitividad que no contemplen el contexto global de su desenvolvimiento y se circunscriban al contexto inmediato de los actores favorecidos por esas políticas. Es decir que atiendan, en el mejor de los casos, a encadenamientos productivos y mercados junto a condiciones de desarrollo microeconómico —gestión, tecnología, desarrollo de recursos humanos, etcétera— sin articularse con otras medidas, también tributarias, más consistentes con un modelo de desarrollo productivo, diversificado, fiscalmente sustentable y con inclusión social.

Obrar en otro sentido supone abandonar el postulado neoliberal que prioriza el gasto —y excluye al sistema tributario— en el poder redistributivo del accionar estatal.

De esta derivada histórica, tienen vigencia regímenes que vieron su origen en cada uno de aquellos momentos y reportan a las distintas tendencias dominantes en la materia y que, a su vez, coexisten con medidas para-arancelarias, como las DJAI para la importación, a fin de procurar proteger a la producción doméstica de la competencia internacional y con distintos programas de asistencia técnica y financiera, con créditos a tasa subsidiada, administrados por diferentes organismos del Poder Ejecutivo Nacional. Entre estos regímenes se destacan:

1. La promoción para el desarrollo regional: rige en cuatro provincias —Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan— y es más conocido como *de reparación histórica* (Decreto N° 2054/92 y modificatorias).
2. Las zonas francas: existen once en el territorio argentino, pero la mayoría no tiene un gran desarrollo. Solo la de Tierra del

Fuego tuvo impacto, aunque fundamentalmente originado en el régimen de promoción específico, regido por la Ley 19640, sus modificatorias y políticas complementarias.

3. Las promociones sectoriales: son regímenes con beneficios impositivos que incluyen la estabilidad fiscal, como el de la Actividad Minera (Ley 24.196), la industria del Software (Ley 25.922) y los Bosques Cultivados (Ley 25.080).
4. Los incentivos fiscales a la inversión: como la Ley de Promoción de Inversiones con beneficios en el impuesto a las Ganancias y/o la devolución anticipada de IVA.
5. Los regímenes específicos: como el de Promoción a la Inversión local para la fabricación de Motocicletas y Motopartes (Ley 26.457) con bonos de crédito fiscal y reducción de Aranceles de Importación; y el de Producción y uso sustentable de Biocombustibles (Ley 26.093) con exención de los impuestos a los Combustibles.
6. Los incentivos a la formalización del empleo: que contemplan rebajas en las cargas de las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social, mediante tres mecanismos. a) Reducción de todas las cargas patronales, excepto las de las Obras Sociales, en 10 puntos porcentuales para todas las actividades y de 6 p.p. para el sector servicios (para las pymes de este sector y algunas actividades específicas rige la rebaja general). b) Las Contribuciones patronales se aplican como crédito fiscal del IVA con porcentajes diferenciales por provincia. c) Reducción en los primeros dos años de la contratación de trabajadores: 50% en el primer año y 25% en el segundo.
7. Los tipos de cambio diferenciales: a partir de derechos de exportación, con alícuotas diferenciales entre los productos primarios y los industriales.

8. El tratamiento tributario especial a las microempresas: mediante la simplificación de la carga con el monotributo que sustituye al IVA y Ganancias.
9. El régimen de reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional (Decreto N°379/01). Este incentivo funciona mediante bonos fiscales para descontar en impuestos nacionales por un 14% del monto de venta y tiene como objetivo actuar como espejo de la eliminación (por excepción) de los aranceles de importación de Bienes de Capital, que volverán a regir a partir de la fecha de su extinción.
10. También existen numerosos regímenes provinciales y locales de promoción que, básicamente, buscan fomentar el empleo y ampliar las bases fiscales de sustentación estatal pero que no resultan relevantes en términos cuantitativos ni determinantes a la hora de decidir la localización de la inversión. En buena medida, esto se explica por el volumen de los recursos en juego frente a los regímenes de alcance nacional.

En efecto, la tendencia histórica del país a concentrar la recaudación en manos del Estado Nacional —o sea a favor de los impuestos de alcance nacional— resta capacidad de atracción a las medidas que provincias y municipios puedan tomar a favor de la promoción local. Esto tiene el beneficio de alivianar los costos de *las guerras fiscales larvadas* que suelen latir en los países federales en pos de la disputa y captura de inversiones.

Todos estos instrumentos, que están disponibles, responden a intereses diversos, no tienen articulación entre sí, son administrados por dependencias u organismos diferentes y algunos de ellos son poco conocidos por los potenciales beneficiarios. En ocasiones, estos regímenes de promoción económica parecen más *correcciones* a la orientación general de los tributos, que medidas selectivas destinadas a apoyar el logro de un objetivo de política económica más general; y

suelen ser cuestionados por las posibilidades que habilitan a manio-
bras elusorias o abiertamente defraudatorias contra el Fisco.

Para tener una dimensión cuantitativa de ellos se puede mencionar que el gasto tributario total se estima en alrededor del 2,4% del PBI y representan más del 7% de la recaudación tributaria nacional. Sin embargo, los gastos tributarios de mayor envergadura son los originados en las normas generales de los impuestos, que representan una menor contribución (alícuotas reducidas, exenciones a la base imponible, etc.) que alcanzan al 1,8% del PBI, mientras que los regímenes de promoción económica, más estrictamente vinculados al concepto de incentivo fiscal que estamos analizando en este apartado, explican menos del 0,6% del PBI. Incluso solo tres de ellos: Promoción Tierra del Fuego, Reintegros a Ventas de Bienes de Capital de fabricación nacional, y Producción y Uso de Biocombustibles explican más del 80% de ese total.

Cuadro 16. Gastos Tributarios

GASTOS TRIBUTARIOS – Regímenes de Promoción Económica con impacto presupuestario significativo	2010	2011	2012
	% PIB	% PIB	% PIB
TOTALES	0,55	0,57	0,57
Promoción Industrial - Dctos 2054/92, 804/96, 1553/98 y 2009/04	0,04	0,04	0,04
Promoción de la Actividad Minera - Ley 24.196	0,04	0,04	0,03
Promoción Económica de Tierra del Fuego - Ley 19.640	0,24	0,26	0,27
Reintegros a las Vtas de bienes de capital de fabricación Nac.- Dcto 379/01	0,12	0,1	0,1
Promoción a las pequeñas y medianas empresas - Ley 24.467	0,01	0,01	0,01
Reg. de fomento de la educación técnica - Ley 22.317	0,01	0,01	0,01
Reg.de Promoción de la industria del software - Ley 25.922	0,02	0,02	0,02
Reg. p/ la producción y uso sustentable de biocombustibles - Ley 26.093	0,07	0,09	0,09

Por otra parte, las formas más usuales de estos incentivos tributarios, a saber: a) *Exenciones*: entendidas como ingresos o transacciones que se excluyen de las bases imponibles. b) *Deducciones*: entendidas como conceptos o cantidades que se permite restar de las bases imponibles. c) *Créditos*: entendidos como cantidades que se permite restar de los impuestos. d) *Tasas reducidas*: o sea alícuotas de impuestos inferiores a las de aplicación general y e) *Diferimientos*: postergación o rezago en el pago de un impuesto, están presentes en el conjunto de medidas adoptadas a lo largo del tiempo y también, tal como puede verse en

el cuadro que sigue, han aportado otras como la estabilidad fiscal y atraviesan a los distintos regímenes vigentes.

Cuadro 17. Regímenes de Promoción Económica

CONCESIONES TRIBUTARIAS	REGÍMENES DE PROMOCIÓN ECONÓMICA															
	Ind I	No Ind. II	Minora III	T del F IV	Ptos Patag V	Bs.Capital Fabr. Nac. VI	PyMES VII	I. D. C y Tec VIII	Educ. Téc. IX	Bosques silvív. X	Softw. XI	Import. B. Naval XII	Emp. Joven XIII	Bio- Comb XIV	Motoc y pías XV	Obra Inf Crit XVI
EXENCIÓN	X	X	X	X			X					X	X	X		X
DEDUCCIÓN			X				X									
CRÉDITO	(¹) X		X	X		(¹) X		(¹) X	(¹) X		(¹) X		(¹) X		(¹) X	
ALÍCUOTA REDUCIDA	X			X											X	X
DIFERIMENTOS/ AMORTIZACIÓN/ ACELERADA			X							X						
CLAÚSULA DE ESTABILIDAD			X							X	X					
DEVOLUCIÓN/ REINTEGRO	X		X		X					X						

(*) Se emiten diferentes bonos.

Un dato llamativo del presente resulta el hecho de que, aunque cuando se identifican con cierto nivel de precisión las cuestiones a atender en cada caso, en los planes estratégicos sectoriales recientemente elaborados como parte de planificación de gobierno no se encuentran contemplados incentivos tributarios entre las medidas impulsadas por esos planes. Esto es así, tanto en el caso del Plan Estratégico Industrial 2020 (Plan 20-20) como en el Plan Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 (PEA2).

Las medidas vigentes. Una mirada en detalle

En cada uno de los regímenes de promoción vigentes se destacan los incentivos tributarios específicos que se detallan en el cuadro que sigue.

Cuadro 18. Beneficios por Régimen

BENEFICIOS TRIBUTARIOS ORIGINADOS EN REGIMENES DE PROMOCION ECONOMICA		
REGIMENES DE PROMOCION ECONOMICA		DESCRIPCION
I - Promoción industrial Dec N° 2054/9804/96, 1553/98 y 2009/04.	- Exención IVA compras y saldo	<p>1.- Liberación del IVA (débito fiscal) por ventas en el mercado interno, a partir de la puesta en marcha del proyecto y por 15 años, según escala decreciente (100% al 15%). Por Decreto 804/96 otorgó a los exportadores respecto de su producción promovida, un beneficio adicional, consistente en la compensación o devolución del remanente de los bonos acreditados por IVA-compras e IVA-saldos y no afectado a operaciones en el mercado interno.</p> <p>2.- Liberación del IVA (débito fiscal) a los productores de materias primas y productos semielaborados proveedores de empresas promocionadas, según escala decreciente (100% al 15%). Por Dto. 435/90 se deja sin efecto este beneficio en el IVA, luego el Decreto 1033/91 restituye este beneficio y establece que las empresas recibirán "Certificados de Crédito Fiscal", cuyo monto guardaría relación con el grado de cumplimiento de sus obligaciones promocionales. Y por Decreto 2054/92, se dispone que estas empresas serán acreedoras de Certificados de Crédito Fiscal en la medida que el proveedor les hubiera facturado el impuesto y que serán instrumentados mediante la Cta. Cte. Computarizada.</p> <p>3.- Liberación del impuesto (débito fiscal) a proveedores por ventas de ciertos Bienes de Uso a las empresas industriales, según escala decreciente (100% al 10%); a condición de facturar el impuesto no liberado y explicitar mediante leyenda el impuesto liberado, que tendrá el carácter de impuesto tributado y/o crédito fiscal en las etapas subsiguientes.</p>
II - Promoción no industrial Ley 22.021 y modif.	- Exención Impuesto a las Ganancias	<p>- Beneficios a empresas no industriales: agropecuarias y turísticas (Catamarca, La Rioja, San Luis, San Juan, Mendoza, Santiago, Salta, Jujuy, Tucumán, Chaco, Misiones y ciertos departamentos de Córdoba).</p> <p>1.- Deducción del 100% del monto resultante de: a) Diferencia entre Ei y Ef de hacienda. b) Inversiones en determinados Bienes de Uso nuevos. c) Inversiones en praderas permanentes, plantaciones y reproductores. d) Inversiones en la vivienda única, trabajos de desmonte, etc.</p> <p>2.- Deducción del 100% del monto invertido en determinados Bienes de Uso nuevos y en la construcción y ampliación de inmuebles destinados a hoteles y restaurantes</p>

<p>III - Promoción de la activ. minera. Ley 24.196</p>	<p>Impuesto a las Ganancias. Beneficios diversos</p>	<p>Los sujetos incorporados al <i>Régimen de Estabilidad Fiscal</i> podrán:</p> <p>1.- Deducir en el Imp. a las Ganancias el 100% de determinados gastos que taxativamente enuncia (entre ellos: de prospección, exploración, estudios especiales, ensayos metalúrgicos, metalúrgicos, planta piloto, investigación aplicada y demás trabajos destinados determinar la factibilidad técnico-económica). Además agrega, que esta deducción podrá realizarse sin perjuicio del tratamiento otorgado por el impuesto como gasto o inversión amortizable; lo que se traduce en una doble deducción.</p> <p>2.- Exención de las utilidades provenientes de aportes en el Capital Social de las empresas incluidas en el Régimen Minero. Para gozar de este beneficio, el aportante y la empresa receptora de tales bienes deben mantener el aporte por el término de 5 años.</p> <p>3.- Las empresas sujetas al presente régimen podrán deducir las previsiones para subsanar las alteraciones del medio ambiente que deben constituir, hasta el 5% de los costos operativos. Las empresas no incluidas en el rég. solo pueden deducir previsiones x incobrabilidad luego de cumplir con determinados índices.</p> <p>4.-Amortización acelerada de bienes de capital. Este beneficio consiste en diferir el pago del impuesto. Es decir, la opción de esta ley –art. 13– consiste en los siguientes beneficios: a) las inversiones que se realicen en equipamientos, obras civiles y construcciones para proporcionar la infraestructura necesaria para la operación, se amortizarán un 60% en el año fiscal de habilitación y el 40% restante en partes iguales en los 2 años siguientes. b) la inversión que se realice en maquinarias, equipos, vehículos e instalaciones, no comprendidas en el inciso anterior, se amortizarán en 3 años a partir de su puesta en funcionamiento.</p> <p>El <i>Régimen de Estabilidad Fiscal</i> impide que la carga tributaria total de sujetos alcanzados por estos beneficios, pueda incrementarse (a nivel Nacional, Provincial y Municipal) por el término de 30 años a partir de la fecha del estudio de factibilidad de proyecto. Este régimen alcanza a impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas, derechos aduaneros, y derechos de exportación e importación.</p> <p>5.- La ampliación de capital y emisión de acciones a que diera lugar la capitalización de los aportes mencionados en el punto 2. precedente, estarán exentas del impuesto de sellos.</p> <p>6.- Eliminación de gravámenes y tasas municipales que afecten directamente la actividad minera.</p> <p>7.- Exención del impuesto a los Débitos y Créditos bancarios a las empresas incorporadas al presente régimen con anterioridad a la vigencia de la Ley de Competitividad N° 25.413.</p>
	<p>- Estabilidad fiscal: impuestos diversos</p>	

		<p>8.- Exención en el impuesto a la Ganancia Mín. Presunta. Alcanza al patrimonio (Activo) de las personas jurídicas.</p> <p>9.- Devolución del Crédito Fiscal- IVA: originados en las operaciones citadas en el punto 1. precedente, que luego de transcurridos doce fiscales, contados a partir de aquel en que resultó procedente su cómputo, conformaran el saldo a favor –técnico– de los responsables, excepto que los referidos créditos fiscales hayan sido financiados por el régimen de la Ley 24.402; tampoco podrá solicitar el acogimiento a este último cuando se haya solicitado la citada devolución.</p>
	- Exención Derechos de Importación	10.- Exención de derechos de importación y de todo otro derecho, impuesto especial, gravamen correlativo o tasa estadística, con exclusión de las demás tasas retributivas de servicios, por la introducción de bienes y todo insumo relacionado con el desarrollo de la actividad.(art. 21, Ley 24.196)
	- Estabilidad fiscal: Exención Derechos de Exportación	11.- Exención de derechos de exportación: A partir de la crisis del 2001, con la Ley de Emergencia Económica a aplicar retenciones a las exportaciones (fija retenciones e/ el 5% y 10%) a los nuevos proyectos presentados. La Resolución de Economía 11/2002 estableció un criterio absolutamente discrecional, dejando fuera del cobro a los proyectos mineros más importantes. Desde 04/2008 las retenciones se estarían aplicando a la totalidad de los proyectos.
IV - Promoción económica de Tierra del Fuego. Ley 19.640.	- Liberación IVA compras y ventas	<p>1.- Exención total para la adquisición de bienes nacionales, es decir en el Territorio Continental Nacional (TCN).</p> <p>2.- Las ventas al TCN están gravadas pero se admite computar un crédito fiscal presunto (alícuota sobre el precio efectivo de vta, el que será equivalente al 85% en caso de vinculación económica) - Decreto 1139/88 modificado x Decreto 615/97.</p>
	- Exención impuesto a las Ganancias	3.- Exención total a las Ganancias por vtas. al TCN. En caso de la vinculación se considera el 85% del precio efectivo de vta.
	- Exención Derechos de Importación sobre insumos	4.- Aranceles. Impuestos y tasas: Exención total p/ la importación de insumos y Bienes de Capital (art.11 inc. c) Ley 19640).
V – Reembolsos por exportaciones por puertos patagónicos. Ley 24.490.	- Reembolsos por exportación (mayoritariamente a Sectores Industriales)	1.- Por este sistema de reembolsos por exportación, el Estado les devuelve a las empresas entre un 2,5% y un 7% del valor de facturación de la mercadería despachada, utilizando las instalaciones portuarias previstas en la Ley. La diferencia porcentual se incrementa de modo proporcional a la ubicación geográfica del puerto, estableciéndose una correspondencia de mayor reintegro, cuanto más austral sea el puerto del que se trate.

VI – Reintegro a las ventas de bienes de capital de fábrica- ción nacional. Decreto 379/01.	<p>- Pago de impuestos nac. con bonos de crédito fiscal.</p>	<p>1.- El beneficio consiste en la percepción de un bono fiscal para ser aplicado al pago de impuestos nacionales, por un valor equivalente al 14% del importe resultante de detraer del precio de venta el valor de los insumos, partes o componentes de origen importado incorporados al bien, que hubiesen sido nacionalizados con un derecho de importación del 0%. Entiéndese por precio de vta. al que surge de la factura, neto de impuestos, gastos financieros y de desc/bonific. Dicho bono fiscal podrá ser utilizado por los sujetos beneficiarios o los cesionarios para el pago de la totalidad de los importes a pagar en concepto de imp. a las Ganancias, GMP, IVA, Internos, tanto en carácter de saldo de DDJJ o anticipos.</p>
VII - Promoción de las pequeñas y medianas empresas. Ley 24.467.	<p>- Deducción en el imp. a las Ganancias. de los aportes de capital al fondo de riesgo, de los socios protectores y partícipes en las sociedades de garantía recíproca.</p>	<p>1.- Siempre que los aportes se mantengan en la sociedad por el plazo mínimo de 2 años calendario, contados a partir de la fecha de su efectivización, en caso de que esta condición no se cumpla, deberá reintegrarse al balance impositivo del ejercicio en que tal hecho ocurra, el monto de los aportes más intereses y/o sanciones que pudieran corresponderle s/ Ley 11.683 y modif.</p>
	<p>- Exención en Ganancias de las soc. de garantía recíproca</p>	<p>2.- Por utilidades que generen.</p>
	<p>- Exención en el VA de los ingresos de las soc. de garantía recíproca</p>	<p>3.- De toda operatoria que se desarrolle con motivo de los contratos aludidos.</p>
VIII Régimen p/ promoción y fomento de investig. y desarrollo científico y tecnológi- co. Ley 23.877	<p>- Pago del imp a las Ganancias con certificados de crédito fiscal</p>	<p>1.- Créditos fiscales fijados anualmente por el PEN en un monto inferior al 50% del total del proyecto y deberán ser utilizados en partes iguales en un plazo de 3 años.</p>

IX - Rég. de fo-mento de la educa-ción téc-nica. Ley 22.317	<p>- Pago de cualquier impuesto nac. con certificados de crédito fiscal</p>	<p>1.- Crédito fiscal p/ cancelar cualquier impuesto a cargo de la DGI, a industrias que ocupen más de 4 personas y que: - Contribuyan al sostenimiento de escuelas o cursos de educación técnica del Conet o universidades nac. o prov. ; - Organicen cursos/o les presten asist. financiera. Dicho crédito no puede supere el 8%0 del total de sueldos abonados al personal(Bono electrónico).</p>
X- Rég. de inversio-nes para bos ques cultivados. Ley 25.080	<p>- Devolución del IVA</p>	<p>Para esta actividad, la Estabilidad Fiscal es por 30 años a partir de la aprobación del proyecto, prorrogable hasta un máximo de 50 años, según zona y ciclo de las especies, excepto en el IVA.</p> <p>1.- Devolución del IVA correspondiente a la compra de bienes, locaciones o prestaciones de servicios, destinados a la inversión forestal (excluyendo a la parte industrial) del proyecto, lo que deberá concretarse en un plazo no mayor de 365 días contados a partir de la fecha de la factura.</p>
	<p>- Exclusión en el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta</p>	<p>2.- Exención de los Activos o Patrimonios afectados a los emprendimientos forestales, a las empresas o explotaciones forestales en pie.</p>
	<p>- Imp. a las Ganancias: Opción de Amortización Acelerada.</p>	<p>3.- Ganancias: Opción de criterios de amortización común o especial. Este último permite que la amortización en obras, construcciones y su equipamiento se puedan amortizar en un 60% del monto total en el ejercicio fiscal de habilitación y el 40% restante, en partes iguales, en los 2 años siguientes. Las inversiones en maquinarias no incluidas precedentemente se podrán amortizar en 1/3 por año a partir de la puesta en funcionamiento.</p>
	<p>- Exención Impuestos Provinciales</p>	<p>4.- Exención del Impuesto de Sellos, y exenciones (facultativas) del imp. Inmobiliario y sobre los Ingresos Brutos, y eliminación del cobro de guías u otro instrumento que grave la libre producción, corte y transporte de madera, salvo tasas retributivas de servicios y contribuciones de mejoras.</p>
	<p>- Estabilidad fiscal. Exención Derechos de Exportación.</p>	<p>5.- Esta exención responde a que en el art. 8, al referirse a la Estabilidad Fiscal establece que no podrá verse incrementada la carga fiscal del beneficiario, como consecuencia de aumento en los impuestos y tasa o la creación de nueva normativa que lo alcance como sujeto de derecho.</p>
	<p>- Estabilidad fiscal. Exención imp. s/ los Créditos y Débitos en Cta. Cte.</p>	<p>6.- Idem.</p>

XI - Rég. de promoción industria del software. Ley 25.922	- Estabilidad fiscal	Los beneficiarios que adhieran al presente régimen deberán estar en curso normal de cumplimiento de sus obligaciones impositivas y previsionales. 1.- Los beneficiarios gozarán de estabilidad fiscal por el término de vigencia del presente marco promocional. La misma alcanza a todos los tributos nacionales (impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas que tengan como sujeto a los beneficiarios inscriptos. Dicha Estabilidad significa que los beneficiarios no podrán ver incrementada su carga tributaria total nacional a partir de su inscripción en el Reg. de Promoción de la Industria del Software.
	- Bono de crédito fiscal equivalente el 70% de las Contribuc. Patr. a la Seg. Social para el pago de impuestos nacionales	2.- Los beneficiarios podrán convertir en un Bono de Crédito Fiscal intransferible hasta el 70% de las Contrib. Patronales que hayan efectivamente pagado s/ la nómina salarial total de la empresa con destino a los sist. y subsist. de seg. social previstos en las Leyes 19.032, 24.013 y 24.241 y modif., pudiendo cancelar c/ dichos bonos IVA y otros nac. que tengan origen en la citada industria (incl. anticipos), excluido el Imp. a las Ganancias.
	- Reducción del 60% del impuesto a las Ganancias	3.- Los bonos de crédito fiscal mencionados en el pto anterior, podrán ser utilizados para cancelar Ganancias, solamente en un % no mayor al % informado por los mismos en carácter de DDJJ, conforme a las condiciones establecidas por la autoridad de aplicación. Tampoco podrá utilizarse para deudas anteriores a la efectiva incorporación al Reg., y en ningún caso dará lugar a reintegros y/o devoluciones.
XII – Rég. de importación de insumos, partes y piezas para construcción y/o reparación de buques y artefactos navales. Decr. 1010/04	- Exención de Derechos de Importación.	1.- El beneficio consiste en la reducción arancelaria al 0% del derecho de importación extrazona (D.I.E.) de insumos, partes, piezas y/o componentes no producidos en el ámbito del Mercosur, destinado a la construcción y/o reparación en el país de buques y artefactos navales que clasifiquen en las siguientes partidas de la Nomenclatura Común Mercosur: 8901, 8902, 8904, 8905 y 8906 y en el marco del presente Decreto.

XIII - Programa nac. de apoyo al empresario joven. Ley 25.872	- Exención de tributos nacionales	1.- El joven que reúna los requisitos previstos en la ley (ej: 18-35 años, propietario por lo menos en un 51%, desarrolle actividades productivas, industriales, científicas, de investigación, etc.) se le asignará una empresa madrina de cualquier sector, la que recibirá un bono de crédito fiscal equivalente al 50% del financiamiento total que otorgare, para afrontar desembolsos posteriores que podrá deducir. El monto del bono no podrá superar en un 5% el total de tributos declarados x la empresa madrina en el ejercicio fiscal inmediato anterior en el que se lo conceda.
XIV - Rég. para la prod. y uso sustentable de los biocombustibles. Ley 26.093	- Exención imp. a los Combustibles Ley 23.966 - Exención imp. al Gasoil y el GLP. Ley 26.422 - Exención imp. a las naftas y el GNC. Ley 26.181	1.- Procede la exención de los impuestos indicados en la columna precedente, a las importaciones de gas oil y diesel oil y su venta en el mercado interno, destinadas a compensar los picos de demanda, incluyendo las necesidades para el mercado de generación eléctrica. Tal exención resultará procedente mientras la paridad promedio mensual de importación del gas oil o diesel oil sin impuestos, a excepción del IVA, no resulte inferior al precio a salida de refinería de dichos bienes.
XV - Rég. de incentivo a la inversión local p/ la fabricación de motocicletas y motopartes. Ley 26.457	- Reducción de los Derechos de Importación. - Pago de Imp. Nac. c/bonos de crédito fiscal	1.- El tratamiento arancelario consiste en una reducción del arancel durante los primeros cinco (5) años del proyecto, conforme la imputación que realice la autoridad de aplicación, de: a) El sesenta por ciento (60%) del derecho de importación extrazona para partes, piezas, subconjuntos, conjuntos y motopartes. b) Hasta el cuarenta por ciento (40%) del derecho de importación extrazona para "Completely Knocked Down (CKD)" y "Semi, Knocked Down (SKD)" de vehículos previstos en la presente ley, completos o incompletos. c) Hasta el veinte por ciento (20%) del derecho de importación extrazona para los mismos vehículos, completos y armados "Completely Built Up (CBU)"; dependiendo del destino de la producción (MI o M externo) será emisión de certificados p/ importaciones. 2.- El beneficio consiste en la percepción de un bono fiscal sobre el valor de las compras de las partes, piezas, subconjuntos, conjuntos y motopartes, matrices y moldes locales destinados a la exportación o a la producción local de los vehículos previstos en la ley -art 2- y/o motores para los mismos, que sean adquiridos por las empresas que adhieran al presente régimen.

XVI -Obras de infraestructura Crítica. Ley 26.422 art. 34	-Exención Derechos de Importación	1.- Se exime del pago del derecho de importación y de las tasas de estadística y comprobación a la importación para consumo de las mercaderías nuevas y no producidas en el país, destinadas a obras de infraestructura cuyo objeto sea: a) La generación, el transporte y la distribución de energía eléctrica. b) La prospección, exploración, producción y explotación de gas y petróleo. c) La constitución de nuevas refinerías de petróleo y ampliación de las existentes. d) El transporte, almacenaje y/o distribución de hidrocarburos. Para ello, las obras de infraestructura deberán ser declaradas como Proyecto Crítico por la Secretaría de Energía.
--	-----------------------------------	--

III. Las transferencias a provincias en números

Las cuentas de la relación Nación-Provincias

En conjunto, los recursos que el Sector Público Nacional remesa a las provincias se mantuvieron alrededor del 5% del PIB en todos los años de la década del 90 y empezaron a crecer desde el 2004 para acercarse al 7% desde 2005 hasta 2008. En el año 2009, un nuevo incremento, en este caso exclusivamente en las transferencias presupuestarias, permitió que esta relación superara el 7% del PBI. A partir de allí continuó su tendencia alcista, en este caso explicada por los recursos de origen nacional (RON), para llevar las remesas a provincias al 8% del PBI en el año 2013.

Las dos fuentes de recursos tuvieron un alza a lo largo del período. Los RON pasaron de poco más de 4% del PBI en los años 90 a superar 6% desde 2012. Al interior de esta fuente, la Coparticipación es la que explica esta expansión, al aumentar en 2 puntos porcentuales del Producto (pasó de 2,9% a 5,2% del PBI entre 1993 y 2013), mientras que las Leyes Especiales se contrajeron en cerca de medio punto del producto. Las transferencias presupuestarias, por su parte, pasaron de representar alrededor de 0,5% del PBI en los años 90 a superar el 1% del producto desde el año 2005. En 2009 y 2010, en respuesta a la crisis internacional, se incrementaron las transferencias

presupuestarias a provincias que se acercaron a 2% del PBI, consecuencia –principalmente– del incremento de aquellas destinadas a financiar erogaciones de capital, incluidas las originadas en el FFS, que se duplicaron en valores nominales.

Cuadro 19. Recursos de Origen Nacional y Transferencias Presupuestarias a Provincias y CABA. En % del PBI40

Año	Recursos de Origen Nacional de Distribución Automática			Transf. Presupuestarias a Gob. Provinciales			TOTAL
	Coparticip. Federal de Impuestos (*)	Otros Recursos de Origen Nacional (**)	SUBTOTAL	Corrientes	de Capital (***)	SUBTOTAL	
1993	2,9%	1,7%	4,5%	0,2%	0,0%	0,2%	4,8%
1994	2,9%	1,5%	4,4%	0,3%	0,1%	0,4%	4,8%
1995	2,6%	1,6%	4,2%	0,1%	0,3%	0,5%	4,7%
1996	2,7%	1,6%	4,4%	0,1%	0,4%	0,5%	4,9%
1997	2,9%	1,6%	4,5%	0,2%	0,4%	0,6%	5,0%
1998	3,0%	1,6%	4,6%	0,1%	0,4%	0,5%	5,1%
1999	3,1%	1,6%	4,7%	0,2%	0,3%	0,6%	5,3%
2000	3,1%	1,6%	4,8%	0,2%	0,3%	0,5%	5,3%
2001	2,9%	1,5%	4,5%	0,2%	0,3%	0,5%	5,0%
2002	2,3%	1,2%	3,5%	0,7%	0,2%	0,9%	4,4%
2003	2,9%	1,5%	4,3%	0,5%	0,2%	0,7%	5,0%
2004	3,8%	1,5%	5,3%	0,6%	0,3%	0,9%	6,2%
2005	3,9%	1,4%	5,3%	0,7%	0,6%	1,3%	6,6%
2006	4,0%	1,3%	5,2%	0,5%	0,8%	1,3%	6,5%
2007	4,2%	1,2%	5,4%	0,6%	0,7%	1,3%	6,7%
2008	4,2%	1,2%	5,4%	0,6%	0,6%	1,2%	6,6%
2009	4,2%	1,2%	5,4%	0,8%	1,1%	1,9%	7,2%
2010	4,4%	1,2%	5,6%	0,7%	1,2%	1,8%	7,4%
2011	4,6%	1,2%	5,8%	0,5%	1,0%	1,5%	7,3%
2012	4,9%	1,3%	6,2%	0,4%	0,9%	1,3%	7,5%
2013	5,2%	1,3%	6,5%	0,4%	1,1%	1,5%	8,0%

Fuente: Elaboración propia, según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

(*) Incluye Ley de Financiamiento Educativo desde 2006.

(**) Incluye regímenes de asignación específica, entre otros. Necesidades Básicas Insatisfechas, Excedente de Obras de Carácter Social a la Prov. de Buenos Aires, Fonavi, Prov. de Buenos Aires, Fonavi, Vialidad y Obras de Infraestructura.

(***) Incluye el Programa Fondo Federal Solidario desde abril 2009.

40 Calculada a partir de la nueva estimación del PBI, con base en el año 2004.

A pesar del significativo incremento de las transferencias de recursos nacionales a las provincias que acabamos de reseñar, en los últimos tiempos se diseminaron cuestionamientos a la política del Gobierno Nacional en la materia, fundamentados en dos cuestiones: por un lado, el carácter discrecional de los recursos transferidos, en especial por la disponibilidad de seleccionar las provincias a financiar; y por el otro, la disminución de la participación de lo asignado a las provincias en el total de la recaudación tributaria nacional.

Con respecto al primer punto, como vimos, efectivamente crecieron significativamente las transferencias presupuestarias no automáticas y discrecionales, pero también lo hicieron los recursos de distribución automática, medidos en proporción al valor agregado por la economía, que por cierto creció a tasas muy elevadas en el período considerado. En cuanto al segundo cuestionamiento, lo analizaremos en el próximo acápite.

¿Es correcto cuestionar que la coparticipación no haya crecido a igual ritmo que la recaudación nacional? ¿Está bien comparar las transferencias a provincias con la recaudación nacional de tributos? Veamos estos interrogantes.

La ostensible expansión de la recaudación tributaria en los últimos años tiene varias causas, dos de las cuales se explican por medidas de política que afectaron a dos fuentes de recursos que no son estrictamente impuestos y que por definición no corresponde que se compartan con los gobiernos subnacionales: las cargas para la Seguridad Social y los Derechos de Exportación.

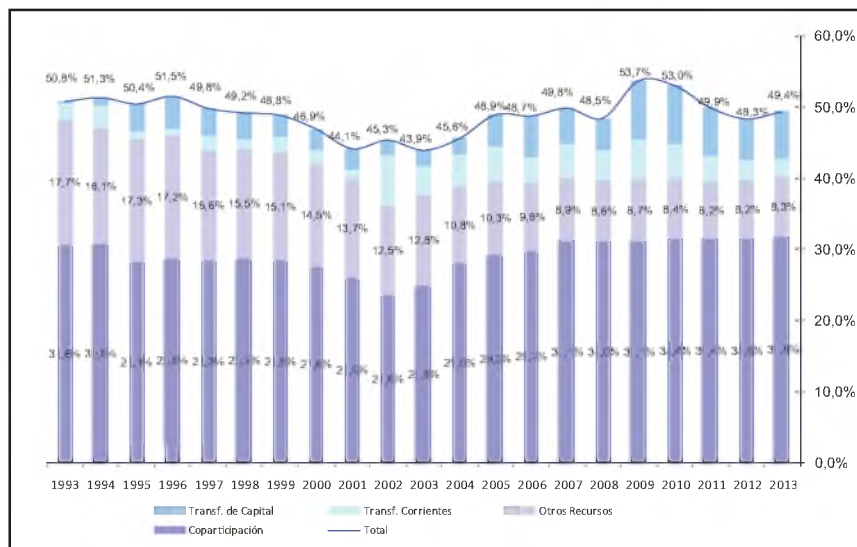
Las cargas no son impuestos sino, como su nombre lo indica, aportes y contribuciones que tienen como destino el financiamiento del sistema de seguridad social, son sus fuentes contributivas. Estos recursos crecieron en los últimos tiempos por tres razones: la recuperación del salario real de los trabajadores formales; el aumento de los puestos de trabajo formales originado en el crecimiento de la ocupación y en

la política de estímulo a la formalización de la fuerza de trabajo; y por la eliminación del régimen privado de capitalización individual y las AFJP, que permitió recuperar el financiamiento genuino del sistema de Seguridad Social de reparto.

Los Derechos de Exportación, junto al resto de los gravámenes que recaen sobre el Comercio Exterior son —por origen en cuanto a la conformación del Estado Nación plasmado en la Constitución de 1853— recursos destinados a financiar las actividades del propio Estado Nacional.

En consecuencia, para analizar la transferencia de recursos de Nación a Provincias corresponde excluir a las cargas sociales y los gravámenes al comercio exterior de las relaciones. Así, si se los excluyera estaríamos relacionando a las transferencias a provincias con la recaudación de todos los impuestos coparticipables, más allá de todas las detracciones que se hicieron de la masa coparticipable durante los años 90.

Gráfico 16. Recursos de Origen Nacional y Transferencias Presupuestarias a Provincias y CABA. En % de los Impuestos Nacionales (excluidos los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y los gravámenes al Comercio Exterior)



Fuente: Elaboración propia según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

En esta comparación se puede observar que la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI) representaba en los primeros años de la década del 90 cerca del 30% de los impuestos nacionales, proporción que se retrajo durante los años siguientes hasta el año 2002 cuando solo alcanzó al 23,6% para recuperarse a partir de 2004 y llegar al 31%, y mantenerse en ese porcentaje a partir del año 2007. La pérdida de participación en las provincias estuvo en las Leyes Especiales, en particular porque algunas de ellas están determinadas como una suma fija (por ej. el financiamiento de servicios transferidos), que pasaron de más del 17% de los impuestos en los primeros 90 a menos del 9% desde 2007 en adelante.

Esta contracción fue más que compensada con las transferencias presupuestarias que permitieron al conjunto de remesas enviados a las provincias superar el 53% de los impuestos nacionales en los años 2009 y 2010; esto es, por cada \$100 que ingresaban a las arcas del Estado Nacional mediante impuestos, \$53 fueron asignados, por alguno de los mecanismos antes descriptos, a los gobiernos provinciales, de los cuales \$31 fueron provistos por la CFI, más de \$8 por las Leyes Especiales, cerca de \$5 mediante transferencias corrientes y más de \$8 por transferencias de capital.

En la evolución del conjunto de transferencias se registra una trayectoria decreciente hasta el año 2003; a partir de entonces se revierte la tendencia para alcanzar proporciones similares a los primeros 90, con un salto importante en 2009 por el alza de las transferencias de capital, que se relativiza en los años subsiguientes. En definitiva, como sostiene Germán Saller:⁴¹

“El único cambio significativo de la postconvertibilidad es que los recursos que le fueron retraídos a las provincias en los 90, volvieron hacia ellas en forma de recursos discrecionales, lo que permitió que por primera vez, al menos desde los años 80, el conjunto de provincias tuviera superávit financiero”.

Las cuentas públicas provinciales

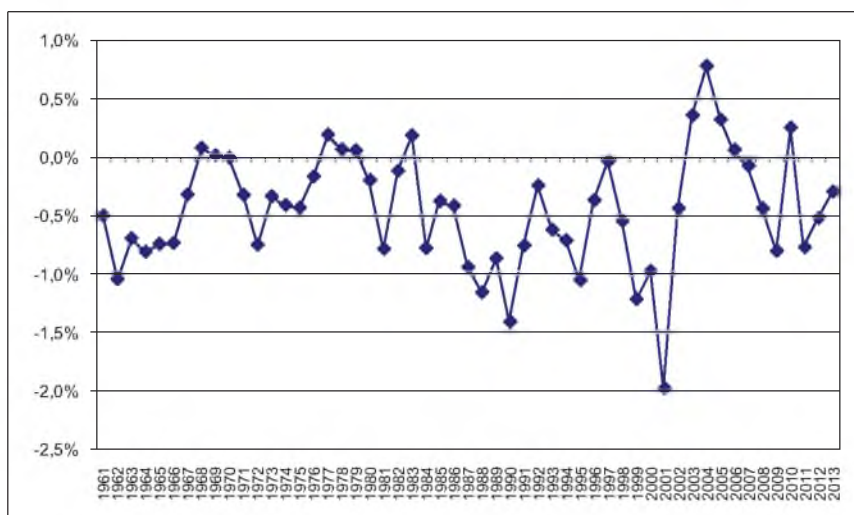
La última embestida para alterar la situación actual en la materia, la iniciativa a principios de 2010 para coparticipar el impuesto al Cheque, se asentó en la crisis financiera que enfrentaron las administraciones provinciales desde el último trimestre de 2008 y gran parte de 2009, originada en la crisis internacional y agravada por una de las peores sequías de los últimos 50 años. Estas cuestiones exógenas a las políticas públicas provinciales (y nacionales) afectaron las cuen-

41 En “La coparticipación no pasó la primaria”, Revista *Entrelíneas de la Política Económica* N°21, CIEPyC, agosto de 2009.

tas públicas al resentir los ingresos y demandar mayores gastos para implementar una política fiscal expansiva que morigerara sus efectos negativos.

El correlato de esta situación fue que la interrupción del período más extenso en el cual las provincias tuvieron sus cuentas equilibradas o con superávit, perduró entre 2003 y 2007. Para el año 2008, el conjunto de provincias tuvo déficit financiero de $-0,4\%$ y para 2009 de $0,8\%$ del PBI. En el primero de estos años hay que relativizar el resultado que arroja el agregado de provincias porque, por un lado, casi el 70% del rojo alcanzado por el conjunto se originó en la provincia de Buenos Aires y, por el otro, no todas las provincias entraron en déficit: catorce de ellas tuvieron déficit financiero y doce cerraron el año con déficit primario. Fue recién en 2009 cuando las dificultades financieras se extendieron a la mayoría de las provincias. Se llegó a estos resultados después de tres años consecutivos de superávit financieros entre 2003 y 2005 de alrededor de medio punto del producto y un cierre prácticamente equilibrado en los ejercicios 2006 y 2007. El desempeño alcanzado entre 2003 y 2007 fue excepcional en los últimos cincuenta años de historia de las administraciones provinciales, cuando en la mayoría de esos años —con expansión o retracción de la economía— las cuentas provinciales eran deficitarias, como se puede observar en el gráfico adjunto.

Gráfico 17. Resultado financiero del conjunto de Provincias y CABA. En % del PBI



Fuente: Elaboración propia según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

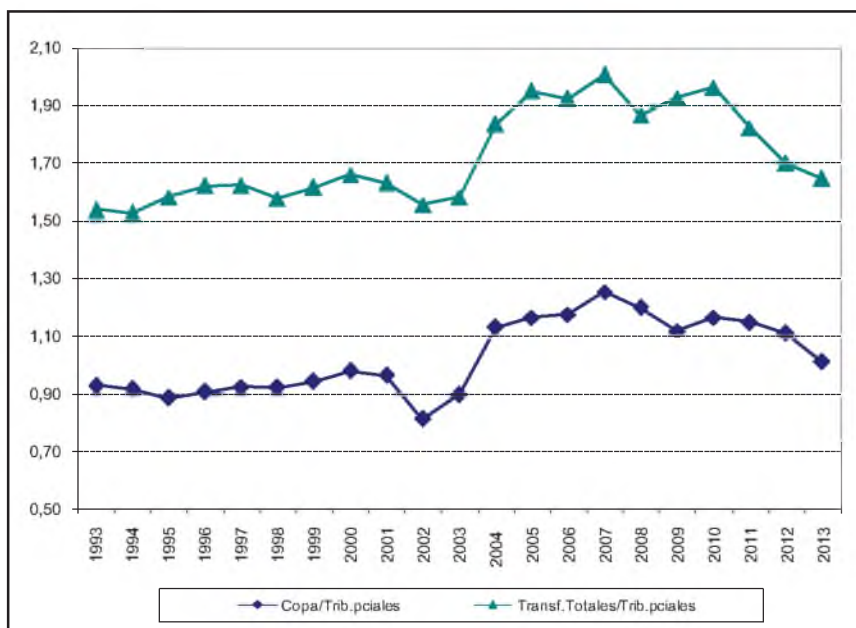
Con la recuperación de la economía durante 2010 y el consiguiente incremento de las remesas nacionales y la recaudación provincial, junto al Plan de Desendeudamiento Provincial implementado por el Gobierno Nacional, los reclamos por una urgente modificación en la forma en que se determinan las transferencias a las provincias fueron perdiendo entidad y fortaleza. En los hechos, la recuperación de los ingresos determinó la recuperación del superávit durante 2010, aunque no se pudo sostener en los años subsiguientes, en los cuales los Estados Provinciales volvieron a registrar cuentas deficitarias, para el conjunto, aunque muchos de ellos mantuvieron sus cuentas equilibradas.

Estas conclusiones se consolidan al analizar el desempeño de la relación entre las transferencias nacionales y la recaudación de los impuestos provinciales. Allí se observa que este indicador se recupera

en el inicio de los años con superávit financiero en las provincias (2003–2006) con un salto importante en 2004, consecuencia de un alza muy superior de las remesas en relación a los tributos provinciales. Es recién en 2008 y 2009, años en los que se deterioran los resultados, cuando se recuperan los impuestos provinciales en comparación con los de origen nacional; pero esta relación sigue siendo favorable a las transferencias nacionales en la comparación con los años 90, tanto para la CFI como para el conjunto de recursos. Para el año 2010, la relación remesas-recursos propios volvió a recuperarse y determinó que en el financiamiento de las provincias, por cada peso que obtienen mediante la recaudación propia de impuestos, la Nación le transfiera casi \$2, cuando en los años 90 le aportaba poco más de \$1,50. A partir de 2011, los gobiernos provinciales empezaron a tomar decisiones de política para mejorar sus fuentes de recursos propios y por lo tanto, la relación aquí analizada comenzó una tendencia descendente, aunque se mantuvo en niveles más elevados a los observados en la década del 90.

Se arriba al mismo corolario cuando se observa la relación entre la Coparticipación y los tributos provinciales: en los 90, por cada peso obtenido mediante impuestos provinciales, las provincias recibían por este concepto alrededor de 90 centavos, mientras que en el año 2010 percibieron \$1,17; y en 2013 obtuvieron \$1,01.

Gráfico 18. Relación Transferencias de Nación y Tributos Provinciales



Fuente: Elaboración propia según datos de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Algunas consideraciones sobre la relación Nación-Provincias

El debate sobre la relación Nación-Provincias suele circunscribirse a cuestiones financieras y aparece de manera recurrente en la superficie, cuando las provincias se enfrentan a situaciones límite en su capacidad para sobrellevar una crisis. En esta materia, todo parece indicar que una vez subsanadas las causas principales del deterioro de las cuentas provinciales, la situación volverá a parecerse al período inmediato anterior.

Como se pudo observar, en los últimos años el financiamiento del Estado Nacional a las provincias, lejos de contraerse, creció tanto en

relación a los impuestos nacionales como en proporción del PBI. También aumentaron las remesas en comparación con los recursos tributarios de las provincias. Sin embargo, hay quienes endilgan responsabilidad al actual Gobierno por la crisis financiera que atravesaron las provincias, y desligan de toda culpa a las administraciones provinciales.

En esos planteos se suele argüir que, con la reimplantación de los Derechos de Exportación (DE), se redujo la capacidad de recaudación de los impuestos provinciales porque se retrajeron sus bases imponibles; y se extrajo parte de la masa coparticipable por el impacto en el impuesto a las Ganancias. En este último caso, efectivamente los DE reducen la base de Ganancias pero, dada la elevadísima evasión existente en el sector agropecuario, este efecto es poco relevante. Aunque no existen estudios de la evasión en el impuesto a las Ganancias por sectores económicos, según la Cepal (Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2010; página 134) para el año 2005 la recaudación teórica de este impuesto en la Argentina debería haber alcanzado a \$60.065 millones y la efectiva —determinada en las declaraciones— alcanzó a \$30.205. Esto es, la evasión representaba prácticamente la mitad (49,7%) de la recaudación potencial o el doble de la efectiva.⁴² Se puede afirmar, por lo tanto, que la disminución de la base que puede haber generado fue más que compensada con la asignación a las provincias del 30% de los ingresos obtenidos por los DE a la soja y sus derivados, mediante el Fondo Federal Solidario (FFS). Se podría decir que esta aseveración fue validada en el análisis del desempeño de las transferencias a provincias reseñado más arriba.

En cuanto a los impuestos provinciales, aunque también es correcto afirmar que los DE tienen efectos directos e indirectos en las bases imponibles de los impuestos provinciales Ingresos Brutos e Inmobiliario rural, no es menos cierto que las bases de ambos tuvieron ampliaciones que contrarrestan ese efecto.

42 Por estudios en el incumplimiento en otros gravámenes (IVA y Seguridad Social) se conoce que el sector agropecuario es el de mayor evasión impositiva.

Por el lado de Ingresos brutos, las provincias tuvieron la oportunidad de desandar el camino iniciado con el segundo pacto fiscal Nación-Provincias de agosto de 1993, que promovía la exención de las actividades productivas; y muchas de ellas la aprovecharon para volver a gravarlas, recuperando las bases que tenían previamente a dicho pacto. Se podría decir que los DE redujeron una base que no existía por los acuerdos de los 90, pero con el nuevo modelo las provincias pudieron recuperarla al volver a gravar las actividades productivas involucradas.

Por el lado de los inmobiliarios rurales, los DE tendrían un efecto indirecto originado en la reducción del valor de mercado de los campos por la extracción de las rentas extraordinarias. Sin embargo, el valor de mercado de los campos subió en los últimos años medido en dólares, y a pesar de ello en la mayoría de las provincias no se actualizaron las valuaciones fiscales o los aumentos estuvieron muy alejados de ser los adecuados. En consecuencia, la relación valor fiscal/valor de mercado que debería ser del 80% llegó a ser del 10% y sigue en valores muy por debajo del apropiado. En algunas provincias empezó a actualizarse la base imponible en los últimos años, cuando en el Gobierno Nacional se empezó a utilizar a las retenciones como instrumento para diferenciar tipos de cambio.

Así, en los primeros años de esta década, cuando las retenciones tenían un mero objetivo recaudatorio, solo con alícuotas diferenciales de 5% para la industria y 10% para los primarios, y la actividad agropecuaria obtenía altísimas rentas extraordinarias, la mayoría de las provincias no aprovecharon la oportunidad para actualizar las bases imponibles, mediante el avalúo fiscal.

El disímil criterio adoptado entre el Gobierno Nacional con las retenciones y los provinciales con el impuesto Inmobiliario Rural es apropiado para comprender mejor el debate centralización/descentralización y el perjuicio que genera la permeabilidad a los lobbies locales. Al mismo tiempo que el Ejecutivo Nacional aumentaba la

imposición de las retenciones, varios ejecutivos provinciales intentaron actualizar la base imponible del inmobiliario rural, pero sus legislaturas se lo impidieron mediante la modificación de los proyectos de Ley Impositiva.

En consecuencia, las provincias no pudieron capturar parte de la renta diferencial de la tierra con un impuesto apropiado para hacerlo. Así, las provincias no mejoraron la recaudación de un impuesto propio y el sistema tributario se perdió de lograr una satisfactoria complementación de dos formas de gravar la renta de la tierra. Algo similar sucede con los Inmobiliarios urbanos, cuyas actualizaciones estuvieron muy alejadas del crecimiento de los últimos años, del valor de mercado de las propiedades y de la renta urbana.

Lo antedicho se convalida con la comparación de la recaudación de impuestos provinciales medida en proporción del producto. La desactualización de las bases imponibles de los Inmobiliarios –Urbano y Rural– derivó en una contracción de los ingresos que fue muy pronunciada y solo empezó a revertir la tendencia a partir del 2012. Los inmobiliarios pasaron de recaudar más de 0,5% del PBI en los años 90, a menos de 0,3% en el promedio 2010-11; y se recuperaron hasta 04% en los años 2012-13. En Ingresos Brutos, la posibilidad de reincorporar actividades que habían sido eximidas bajo presión, permitió que pasara de ratios inferiores a 1,8% en los años 90, a superar 3,6% del producto en 2012-13.

Cuadro 20. Recaudación Tributaria Provincial

	Prom.92-93	Prom.97-98	Prom.03-04	Prom.10-11	Prom.12-13
En % del PBI					
Sobre la propiedad	1,12%	1,06%	0,91%	0,82%	1,05%
Inmobiliarios	0,54%	0,52%	0,49%	0,27%	0,39%
Sellos	0,32%	0,27%	0,23%	0,34%	0,41%
Automotores	0,26%	0,27%	0,19%	0,21%	0,25%
Ingresos Brutos	1,70%	1,77%	2,06%	2,94%	3,64%
Otros	0,21%	0,35%	0,30%	0,15%	0,14%
Presión Tributaria Provincial	3,03%	3,18%	3,28%	3,91%	4,83%
Estructura Tributaria					
Sobre la propiedad	37,00%	33,38%	27,87%	21,01%	21,67%
Inmobiliarios	17,86%	16,38%	14,87%	6,93%	8,05%
Sellos	10,67%	8,48%	7,10%	8,81%	8,51%
Automotores	8,48%	8,52%	5,90%	5,27%	5,11%
Ingresos Brutos	56,16%	55,70%	62,89%	75,23%	75,50%
Otros	6,84%	10,92%	9,24%	3,77%	2,83%
Total Tributos Provinciales	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia según datos de la Secretaría de Hacienda
del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Las provincias están aún a tiempo de realizar las reformas necesarias, incluso algunas han logrado avances importantes en ese sentido. Sería un gesto consecuente con la discusión que se está reinstalando de encontrar una salida al laberinto de la coparticipación. Si nadie aporta y nadie resigna, en este juego de suma cero que en definitiva es la Coparticipación Federal de Impuestos, seguirán pasando los años, perdurará una pésima ley y se seguirá incumpliendo una disposición transitoria de la Constitución.

Para lograr los consensos necesarios, el Estado Nacional deberá resignar algo de la distribución primaria que le corresponde en la actualidad implícitamente. Es probable que los lineamientos para una redefinición de la relación entre ambos niveles de gobierno deberían comenzar necesariamente por desentrañar de una vez la acumulación de diversos mecanismos de distribución de impuestos. Una alternativa podría ser unificar la masa de impuestos nacionales y dividirlos en tres grandes destinos: Anses, Tesoro Nacional y Provincias. Una vez deshecho el laberinto, se puede incursionar en torno

a dos dimensiones: por un lado, evitar el juego de suma cero: crear nuevos y progresivos tributos —o ampliar las bases de los existentes— que permitan incrementar la masa total de recursos a distribuir y que todos ganen en términos nominales; y finalmente, rediscutir atribuciones: recorrer el camino de la concurrencia fiscal, tanto en materia de administración y/o política tributaria, como de políticas públicas a partir de la complementación Nación-Provincias en prestaciones estratégicas, como salud y educación.

Capítulo 5

Las recomendaciones de política

I. Desafíos del futuro

El carácter propositivo de esta parte del trabajo procura aportar elementos al debate sobre la reforma tributaria que, desde diversos sectores, se promueve. Por lo general, la agenda pública está muy influenciada por los medios de comunicación que instalan temas sin abundar en su contenido. Sobran ejemplos en los que se pregona una determinada intervención y, cuando el tema en cuestión pasa a la agenda estatal y finalmente se transforma en una iniciativa concreta, arrecian las críticas sobre aspectos puntuales de la medida que antes habían fogoneado de manera superficial. Suele suceder —y la política tributaria no es la excepción— que cuando se profundiza en el estudio de una determinada acción, aparecen los conflictos de intereses que parecían ocultos en cierto consenso aparente al momento de su instalación en la agenda pública.

En consecuencia, las sugerencias de políticas que aquí se esbozan deben ser interpretadas como un aporte a un debate más fructífero en la materia que nos ocupa. En este sentido, como se podrá ver, en los casos en que es posible hacerlo se evita la confrontación directa con otras visiones y posiciones para concentrarnos en los aspectos propositivos. Incluso, en algunas de las propuestas aquí vertidas, se rescatan iniciativas puntuales de trabajos con los cuales tenemos dife-

rencias conceptuales en la esencia de la caracterización general del problema que vamos a enfrentar.

II. Orientación de la reforma

Para que la reforma cumpla con el objetivo de adaptar el sistema tributario al nuevo régimen de acumulación, tiene que contemplar el avance en dos direcciones:

1. Favorecer la acumulación productiva y la creación del empleo.
2. Mejorar la incidencia distributiva del sistema tributario imprimiéndole progresividad a su estructura.

Algunas de las recomendaciones de política, al dirigirse a intervenir sobre una de las direcciones, pueden impactar negativamente en la otra. Lo relevante es que, en conjunto, las modificaciones satisfagan la orientación de política general.

Los lineamientos de la reforma deben estar orientados a:

- a) Ampliar la carga tributaria sobre la propiedad y los patrimonios.
- b) Mejorar la imposición sobre los activos financieros y sus rentas.
- c) Asignarles mayor progresividad a los impuestos sobre los ingresos y patrimoniales existentes.
- d) Reformular la imposición al consumo para reducir la incidencia sobre los estratos pobres y aumentar la de los ricos.
- e) Constituir un organismo centralizado de aplicación de los regímenes de incentivos tributarios.
- f) Promover la actividad productiva de manera selectiva.

- g)** Mejorar la Administración Tributaria de las provincias, respetando las autonomías.

El incremento de la recaudación no es prioridad de la propuesta de reforma. Esta perspectiva se origina en dos cuestiones que se complementan.

Por un lado, como vimos más arriba, la presión tributaria global tuvo un crecimiento muy relevante en los últimos años que permitió se alcanzaran proporciones adecuadas, tanto alrededor de las necesidades de financiamiento del quehacer estatal como en términos relativos a otros países, consolidándose entre las más elevadas de América Latina y acercándose al promedio de la existente en los países centrales, incluso con superación a varios de ellos.

Por el otro, como se puede observar en los lineamientos enunciados, se les asigna un rol destacado a los cambios en la imposición sobre el patrimonio y la propiedad. Este tipo de impuestos no se caracterizan por el aporte de recursos en cuanto a magnitud. Por el contrario, su función en cualquier sistema tributario es determinante en el aspecto distributivo.

En las estadísticas, como la clasificación internacional incluye entre los impuestos a la propiedad a aquellos que alcanzan las transacciones financieras y, entre ellas, el impuesto a los Créditos y Débitos, este grupo de impuestos tuvo una expansión relevante en los últimos años. Sin embargo, aquellos que gravan el patrimonio en términos estrictos son escasos y han perdido preponderancia en el proceso de reforma del modelo de valorización financiera, tiempos en los cuales se produjo una clara involución en la materia.

De modo que, en la actualidad, la imposición patrimonial es insuficiente y, además, tiene muchos hiatos sin cubrir. Si bien la Constitución Nacional permite su existencia en la órbita nacional siempre que sea por tiempo determinado, les atribuye indirectamente a

las provincias la potestad tributaria para legislar sobre este tipo de impuestos. Cuando establece las atribuciones del Congreso Nacional, la expresión empleada en el inciso 2 del artículo 75 mantiene cierta ambigüedad:

“Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables”.

En la práctica, este requisito se tradujo en que los impuestos directos en general y los patrimoniales en particular se legislen en el ámbito nacional con un plazo de vigencia que suele derivar en extensos debates cuando llega el momento de su renovación.⁴³

Aunque la Constitución exija su carácter extraordinario, el Estado Nacional no debe delegar en las provincias su aplicación, porque le corresponde un rol determinante: es la única instancia de gobierno que puede garantizar la equidad tanto horizontal como vertical de estos impuestos.

En el sistema tributario actual los impuestos sobre la propiedad pueden sintetizarse –según la clasificación internacional– tal como figura en el cuadro adjunto. Se puede ver que predominan los casilleros vacíos; con las recomendaciones de política procuraremos cubrir algunos de ellos y, fundamentalmente, otorgarle una coherencia a este tipo de imposición. En particular, para cumplir con el planteo de la Constitución, cuando dice que deben ser “proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación” porque el problema crucial que se debe resolver es la inexistencia de un cuerpo articulado de impuestos patrimoniales que garantice una imposición igual en todo

43 El caso emblemático es el impuesto a los Réditos o Ganancias, que lleva 80 años como impuesto de emergencia.

el país y, al mismo tiempo, establezca una complementación entre los impuestos provinciales y nacionales.

Cuadro 21. Impuestos sobre la propiedad.⁴⁴
Promedio años 2011-13

	Nacionales		Provinciales		Total
	Impuesto	% PBI	Impuesto	% PBI	% PBI
Total		1,93%		0,98%	2,91%
Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble		0,00%	Inmobiliarios	0,35%	0,35%
Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta		0,01%		0,00%	0,01%
Personas físicas					0,00%
Empresas	Capital Cooperativas	0,01%			0,01%
Impuestos s/ sucesiones, herencias y regalos				0,00%	0,00%
Impuestos s/ transacciones financieras y de capital		1,65%		0,40%	2,04%
Transferencias de inmuebles	ITI	0,03%			0,03%
Transf. de valores mobiliarios					0,00%
Otros	Créditos y Débitos	1,62%	Sellos	0,40%	2,02%
Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad					0,00%
Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	Bienes personales	0,28%	Patentes Automotor	0,24%	0,51%

Fuente: CIEPyC según datos de DNIAF-MECON.

Aunque en la mayoría de los países, el aporte en términos de recaudación de este tipo de impuestos no es determinante en el financiamiento del Fisco, a estos gravámenes les cabe una función fundamental para el desarrollo económico y social, al intervenir sobre el origen de las desigualdades en toda sociedad. Para lograr mejoras sustantivas y permanentes en la distribución del ingreso, es imprescindible un sistema tributario que garantice una mejor distribución de la riqueza,

⁴⁴ Ganancia Mínima Presunta: por sus características debería figurar entre los impuestos a la propiedad, pero como actúa como un mínimo de Ganancias, al disponer de 10 años para compensar como pago a cuenta se lo clasifica como un impuesto sobre los Ingresos.

porque es ahí donde está el origen de todas las desigualdades. Ese es el rol fundamental de estos impuestos y en consecuencia resulta irrelevante —o como máximo es una cuestión secundaria— la magnitud de los recursos que aportan al Fisco.

Esto es particularmente importante en los países subdesarrollados que acumulan, como mínimo, décadas de desiguales distribuciones de ingresos en lo que se conoce como *la distribución primaria*, esto es, antes de la intervención del Estado en materia de impuestos y gastos. Las medidas que se podrían analizar para mejorar la imposición patrimonial son de una gran diversidad; y en las páginas que siguen nos detendremos en varias de ellas en procura de conformar un cuerpo articulado.

En primer lugar, se analiza y recomienda la creación en el ámbito nacional de dos impuestos patrimoniales que se complementarían con tributos de bases similares aplicables en las provincias. Estos serían el impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes —que por ahora solo se articularía con el vigente en la Provincia de Buenos Aires—, y el impuesto Extraordinario a la Propiedad de la Tierra (IEPT) que se complementaría con los inmobiliarios provinciales para las propiedades rurales.

A su turno, en el estudio de la imposición a los activos financieros y sus rentas, pasaremos a considerar la aplicación de un impuesto sobre las transacciones financieras más amplio que el vigente, conocido como *impuesto al Cheque*.

En un punto posterior se analizarán algunas modificaciones a fin de mejorar la progresividad de los impuestos patrimoniales existentes en la órbita nacional: Bienes Personales y Transferencias de Inmuebles. Las recomendaciones de política no se limitan a los impuestos que gravan la propiedad. También se incluyen propuestas para mejorar la progresividad en el impuesto a las Ganancias de personas físicas. En este caso, las recomendaciones estarán centradas en modificar su

escala de alícuotas, y en captar y reelaborar los recientes cambios efectuados tanto en el mínimo no imponible como en la incorporación a su base a los dividendos y a las ganancias de capital obtenidas por la compraventa de acciones y demás títulos valores.

En otro orden, se definirán cambios en la imposición al consumo a fin de mejorar la equidad distributiva. El objetivo principal sería transformar a este grupo de impuestos estigmatizados como regresivos, en marcadamente progresivos. Para lograrlo, se propone reducir la carga del IVA de manera selectiva a los bienes de primera necesidad y/o esenciales, y para otorgar un beneficio adicional a los perceptores de los planes sociales y demás institutos del sistema de protección social.

A su vez, se aportan iniciativas para incentivar la actividad productiva de manera selectiva. En ese sentido, se propone: la creación de un instrumento que intervenga en cada una de las cadenas de valor identificadas en el Plan Estratégico 20 20; inducir la reinversión de utilidades de las pymes industriales mediante una menor carga de Ganancias; modificar los incentivos a la formalización del empleo vigentes y reorientarlos selectivamente, tanto por actividad como por región; ahondar en la utilización de los Derechos de Exportación diferenciales para incentivar una mayor agregación de valor.

Finalmente, se plantea la necesidad de mejorar la Administración Tributaria de las provincias, respetando sus autonomías. Ante la necesidad de profundizar los avances logrados en los últimos años en la cooperación interjurisdiccional entre fiscos, se describe la propuesta de conformar una red de Administraciones Tributarias cuyos nodos estarían constituidos por la AFIP y sus equivalentes en la órbita de las provincias, elaborada por Otero (2008). Esta red implicaría un vínculo entre pares y un modelo común de organización que permitiría –mediante la integración, la complementariedad, la articulación y la transferencia de conocimientos– obtener mejoras a todos sus integrantes.

III. Ampliar la carga tributaria sobre la propiedad y los patrimonios

Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes

1. Entre antecedentes y argumentos

Conocido como *impuesto a las Herencias, legados y donaciones*, grava todo acto que exteriorice la transmisión gratuita por causa de muerte, anticipo de herencia o donación de bienes muebles e inmuebles, créditos, valores, etc. Existen dos modalidades usualmente utilizadas para su aplicación: una, sobre el acervo hereditario, en cuyo caso la base imponible es la totalidad de los bienes transferidos; otra, sobre las hijuelas o la participación hereditaria que —como su nombre lo indica— divide la base imponible entre quienes reciben los bienes en cuestión.

Existen vastos antecedentes en la historia argentina de lo que se podría llamar *protoimpuestos a las Herencias*, que se remontan a la época del Virreinato, del año 1801; y a la Ley de Educación Común en la segunda mitad del siglo XIX, aunque por tiempos relativamente breves y con largas discusiones acerca de su constitucionalidad, de las que participó el propio Sarmiento. A principios del siglo siguiente, tanto en la Provincia de Buenos Aires (1915) como en la Capital Federal y Territorios Nacionales (1912) se volvieron a imponer; aunque se suele reconocer a la Ley 11.287 de 1923 como el origen del impuesto a la Herencia. El gravamen creado por esta Ley rigió —en el ámbito de la Capital Federal y los territorios nacionales— con una gran diversidad de modificaciones, hasta su derogación en 1972. Se volvió a implantar con la reforma tributaria de 1973 con el nombre de Enriquecimiento a Título Gratuito, siempre circunscripto a la Capital Federal; pero fue derogado en mayo de 1976, aunque

retroactivo al 1° de enero de ese año.⁴⁵ En 1951 se había creado, adicionalmente, el impuesto Sustitutivo a la Transmisión Gratuita de Bienes,⁴⁶ con una base imponible distinta (los activos de las empresas) que fue derogado en 1977.

Tal vez en un exceso de generalización, se podría decir que en la actualidad, los economistas definibles entre la ortodoxia —básicamente, los neoclásicos conocidos en nuestro país como liberales— tienden a sostener una posición contraria a este impuesto y quienes se enrolan entre la heterodoxia, en sus diversas vertientes, suelen tomar partida a favor de su aplicación.

Sin embargo, en los orígenes de lo que hoy se conoce como *escuela neoclásica*, se encuentran posiciones a favor de este tipo de imposición. Tal como sintetizan Bouzas et al. (2010, pág. 6):

“aun dentro del análisis económico clásico y neoclásico ortodoxo, pueden encontrarse argumentos que respaldan la introducción de un impuesto sucesorio. Estos autores consideran a la redistribución como un fin en sí mismo y, consecuentemente, justifican este impuesto con el objetivo de lograr dicho fin. En el caso de Pigou, esta redistribución sigue siendo socialmente redituable a pesar de la existencia de una pérdida mínima (inevitable) de eficiencia en la asignación de los recursos. Por su parte, Mill coloca en primer plano la igualdad de oportunidades como condición necesaria para la competencia de los agentes en el mercado y resalta que la propia naturaleza de la herencia (adquirir algo ‘sin haber realizado ningún esfuerzo para obtenerlo’) origina un hecho imponible”.

45 Martínez de Hoz, el impulsor de su derogación, invitó a las provincias a que hagan lo propio. Al autor de esta nota no le queda clara la legalidad de la retroactividad de la eliminación. Por lo pronto, en esos cinco meses se generaron hechos imponibles que terminaron excluidos del impuesto por una decisión posterior.

46 Este impuesto también fue aplicable solo en la Capital Federal. La Ley de su creación invitaba a las provincias a incorporarse, pero ninguna lo hizo.

Una posición similar se encuentra en Jeremy Bentham, padre del utilitarismo, quien considera que para evitar el exceso de acumulación de riqueza sería recomendable la participación del Estado en la regulación de las herencias (Lódola y Velasco, 2011, pág. 20).

Un aspecto poco tratado en los análisis de este impuesto particular, pero recurrente en los trabajos sobre los gravámenes patrimoniales en general, se encuentra en su acción contracíclica para la recaudación, al tener como base imponible la riqueza acumulada. Tal como recuerdan Lódola y Velasco (2011):

“Keynes lo identificó dentro de sus recomendaciones de política económica, conjuntamente con la política monetaria y fiscal (gasto e inversión) anticíclicas. La aplicación de estos tributos a las herencias e ingresos, que se transfieren como gasto público, resultan en una redistribución que eleva la propensión a consumir de la sociedad como agregado y reduce la inestabilidad del nivel de actividad económica”.

Está generalmente aceptada, incluso por sus críticos, la incidencia progresiva de este impuesto sobre la distribución del ingreso, a tal punto que no requiere mayor demostración. Tal como esgrime Jarach (1996, pág. 734):

“No hace falta el uso de estadísticas sobre la distribución de los patrimonios para poder afirmar la progresividad de los impuestos sucesorios respecto a la renta de los distintos contribuyentes, cualquiera fuera la forma adoptada por dichos impuestos. También puede apreciarse su contribución para hacer progresivo todo el sistema tributario, siempre que la aplicación concreta sea eficaz y las tasas del impuesto sean significativas”.

Tal como resumen Musgrave y Musgrave (1992, pág. 548):

“Aunque su importancia recaudatoria sea limitada, los impuestos sucesorios se configuran como un instrumento muy importante de política social. Desde el momento en que la transmisión de riqueza a través de las herencias es uno de los principales factores que influyen en la concentración de la misma, los impuestos sucesorios se convierten en un instrumento particularmente adecuado para modificar la distribución de la riqueza”.

En línea con esta expresión, Nuñez Miñana (1998, pág 239)⁴⁷ es contundente al afirmar:

“pese a no existir actualmente en la Argentina, este impuesto merece comentarse por los fines extrafiscales propios de este impuesto, que apuntan a la redistribución de la riqueza a lo largo de las generaciones (aplicando el principio de igualdad de oportunidades)”.

El efecto sobre el ahorro y la acumulación es el argumento crítico más elegido entre los economistas detractores del impuesto, tal vez porque está entre los cuestionamientos más antiguos. Como plantean Bouzas et al. (2010, pág. 7):

“La objeción teórica que refiere al efecto negativo sobre el ahorro fue formulada en principio por Adam Smith y luego por David Ricardo”.

Sin embargo, se pueden encontrar muchos elementos para refutar esta objeción. Incluso quienes tienen una visión crítica en torno al impuesto, no se atreven a afirmar algo definitivo al respecto. Por ejemplo, Rosen (2002, pág. 455) reconoce:

47 Este autor escribió sus apuntes sobre finanzas públicas hasta principios de los años 80 y se siguieron publicando después de su muerte por el Centro de Estudiantes de la Facultad de Ciencias Económicas (CECE) de la UNLP. Muchos años después fueron compilados como libro.

“no podemos predecir cómo afecta un impuesto sobre las herencias a las pautas de ahorro del transmitente. Es fácil imaginar situaciones en las que ahorrará más y otras en las que ahorrará menos”.

Stiglitz (1988, pág. 627) parece aceptar la misma ambigüedad y solo en los casos en que las tasas puedan considerarse confiscatorias (superiores al 90% del patrimonio transferido):

“Probablemente el efecto-sustitución supera al efecto-renta, por lo que disminuye el ahorro”.

Por su parte, Due y Friedlander (1990, pág. 588) afirman:

[Se puede aceptar que] “la propensión marginal al ahorro del ingreso transitorio sea mayor que la del ingreso normal, por lo cual los impuestos sucesorios reducirían de manera directa los ahorros en mayor grado que otros tributos”.

Sin embargo, estos mismos autores (pág. 588) también plantean los aspectos contradictorios del efecto sobre el ahorro:

“si las personas desean legar una suma determinada a sus herederos, ahorrarán más y no menos, porque saben que habrá que pagar el impuesto sucesorio [... pero] al saber que los impuestos se llevarán una buena porción del patrimonio, quizá las personas decidan que la acumulación no vale la pena. El efecto global es impredecible”.

Hasta aquí se repasaron las dudas respecto al efecto sobre el ahorro, pero nada se dijo sobre otro supuesto neoclásico de que todo lo que se ahorra se canalice en acumulación productiva. En este caso, nuevamente Bouzas et al. (2010) aportan elementos interesantes al afirmar:

“esta concepción teórica fue refutada por Keynes en su Teoría General hace ya más de setenta años. Desde este punto de vista, el ahorro no es otra cosa que la porción no consumida del ingreso, es decir, no es más que un simple residuo. Por lo tanto, ya no es válido argumentar que todo ahorro deba necesariamente fluir hacia la inversión. El dinero no solo actúa mediando el intercambio de mercancías, sino que también funciona como reserva de valor; es posible atesorar riqueza en forma de dinero líquido. Por lo tanto, si bien parte del ahorro puede destinarse a la inversión, otra parte se mantendrá inmóvil, atesorada”.

En consecuencia, incluso si fuera cierto que este impuesto afecta al ahorro —aspecto puesto en duda por los propios autores neoclásicos—, faltaría identificar cuál es su efecto sobre la inversión.

Por su parte, Dino Jarach (1996) aporta otra mirada al debate:

“la resistencia política que las clases dominantes oponen a la aplicación de los impuestos sucesorios, se basa en el pretexto de que estos destruyen el capital y afectan la estructura productiva del país. Se debe, en nuestra opinión, aceptar más bien la idea contraria. En efecto, la permanencia dinástica de la propiedad inmobiliaria y de las empresas conspira contra el desarrollo económico. El impuesto en sí no destruye capital, salvo que el Estado derroche los ingresos obtenidos o decida emplearlos en gastos de consumo suntuarios o socialmente inútiles. Lo que el impuesto sucesorio puede destruir, en ciertos casos, es la permanencia a través de las generaciones de las fortunas familiares. La oposición de las clases dominantes tiene en mira esto y no el fantasma de la destrucción del capital”.

Paso seguido, este autor corre el velo a las principales críticas de sus detractores:

“Para encubrir la hostilidad contra estos impuestos se magnifican las dificultades de recaudación, los inconvenientes para las pequeñas y medianas empresas, las evasiones que se producen y el relativamente exiguo ingreso fiscal”.

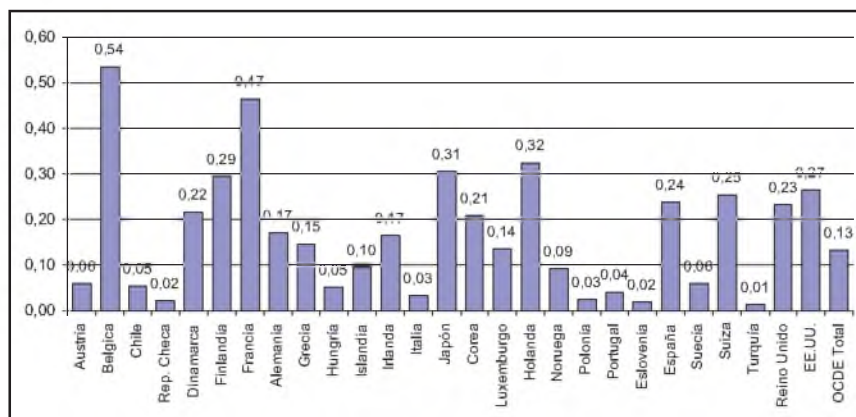
Aunque endebles, los argumentos en contra del impuesto llevaron a que en varios países, incluso entre los centrales, se redujera drásticamente su imposición e incluso se eliminara. Por ejemplo, en EE.UU. esta cuestión parecía perdida cuando a partir del gobierno de Bush se inició un proceso de eliminación del Estate Tax que finalizó en 2010. Sin embargo, el impuesto fue reimplantado en el año 2011, aunque con una reducción de su base imponible y de las alícuotas marginales máximas (Lódola y Velasco, 2011).

En la Argentina, aunque nunca existió un impuesto de este tipo a escala nacional, su aplicación en algunos territorios llegó hasta su derogación a inicios de la última dictadura militar. En fecha reciente se volvió a aplicar en la Provincia de Buenos Aires, con la aprobación del código fiscal de 2010 y la Ley Impositiva 2010, luego modificada por la de 2011.

Mientras rigió en la Argentina, el gravamen recaudado en el ámbito nacional (con aplicación en la CABA y Territorios Nacionales) aportó una recaudación promedio (entre 1932 y 1975) del 0,21% del PBI. También se instrumentó este impuesto en muchas provincias, con la de Buenos Aires como el caso más emblemático, donde se llegó a recaudar cerca del 5% de los recursos propios.

En los países centrales, como EE.UU., Reino Unido, Suiza, España, Holanda, Japón, Alemania, Francia y Dinamarca, la recaudación de este impuesto se encuentra entre el 0,2 y 0,5% del PBI.

Gráfico 19. Impuesto a la Herencia, Donaciones y Legados. Promedio años 2000-09. En % del PBI



Fuente: Elaboración propia según datos de OCDE (2011).

2. Una propuesta para su aplicación

Para su instrumentación en nuestro país, es necesario definir dos aspectos: qué modalidad aplicar y cómo resolver la articulación entre la Nación y las Provincias, aceptando que la potestad primaria está en estas últimas.

En cuanto al primer aspecto, la modalidad más apropiada pareciera ser la que se aplica sobre las hijuelas o las participaciones hereditarias. Esta es la técnica dispuesta en la Provincia de Buenos Aires con las modificaciones introducidas en el Código y la Ley Impositiva de 2011. Tal como indican Lódola y Velasco (2011, pág. 26) para sostener este cambio:

[Esta técnica] “es más equitativa que la modalidad del impuesto al Acervo Hereditario, ya que aligera la carga fiscal de las familias numerosas para iguales mínimos no imponibles, a la vez que permite contemplar la situación personal de cada heredero en particular”.

Al interior de esta modalidad, nos parece más conveniente la vigente en España, que tiene algunas variantes que le adicionan aún mayor progresividad. Esta técnica está compuesta por tres elementos:

1. Un mínimo no imponible decreciente a medida que se aleja el grado de parentesco, y que es creciente cuando quien es receptor de una herencia es menor de edad.
2. Una escala de alícuotas marginales progresivas de acuerdo con el monto de la participación que recibe cada heredero.
3. Un coeficiente de acrecentamiento de la alícuota aplicable, según dos criterios: el monto del patrimonio de quien recibe la herencia y el grado de parentesco.

En cuanto el mínimo no imponible, este sería aplicable solo cuando el enriquecimiento a título gratuito fuera por causa de muerte. Los montos a descontar de la base imponible, de acuerdo con el grado de parentesco, podrían ser los siguientes:

- a. Descendientes menores de veintiún años: \$400.000, más un 20% de dicho monto por cada año menos de veintiuno que tenga el causahabiente, sin que la reducción pueda exceder en tres veces dicho monto.
- b. Descendientes de veintiuno o más años, cónyuges y ascendientes directos: \$400.000 para cada uno de los causahabientes.
- c. Parientes colaterales hasta el tercer grado inclusive: \$200.000 para cada uno de los causahabientes.

- d. Colaterales de cuarto grado, grados más distantes, el resto de las personas físicas y las personas jurídicas: no corresponderá deducción del mínimo no imponible.

Con respecto a la escala de alícuotas aplicables sobre la base imponible luego de deducir el monto correspondiente a los mínimos no imponibles, podrían corresponderse a las de la siguiente tabla:

Base Imponible		Cuota fija	Alícuota sobre excedente al límite mínimo
Desde	Hasta		
\$	\$	\$	%
0	300.000	-.-	2
300.000	600.000	6.000	4
600.000	1.200.000	18.000	6
1.200.000	2.400.000	54.000	8
2.400.000	4.800.000	150.000	10
4.800.000	9.600.000	390.000	12
9.600.000	19.200.000	966.000	15
19.200.000	En adelante	2.406.000	20

Finalmente, el coeficiente de acrecentamiento que podría aplicarse al monto determinado de impuesto a pagar, de acuerdo con el grado de parentesco y con el patrimonio preexistente del causahabiente, sería el siguiente:

Patrimonio Preexistente		Grado de Parentesco		
Desde	Hasta	A y B	C	D
0	600.000	1,0000	1,2000	1,4000
600.000	2.400.000	1,1500	1,3800	1,6100
2.400.000	4.800.000	1,3000	1,5650	1,8000
4.800.000	En adelante	1,5000	1,7500	2,0000

La combinación de estos tres elementos permite discriminar a los herederos según el grado de parentesco y la disposición de un patrimonio previo, con lo que se potencia la progresividad de este tipo de impuestos. Las tasas efectivas serán marcadamente diferentes de acuerdo con estas características.⁴⁸ Así, por ejemplo, para un heredero:

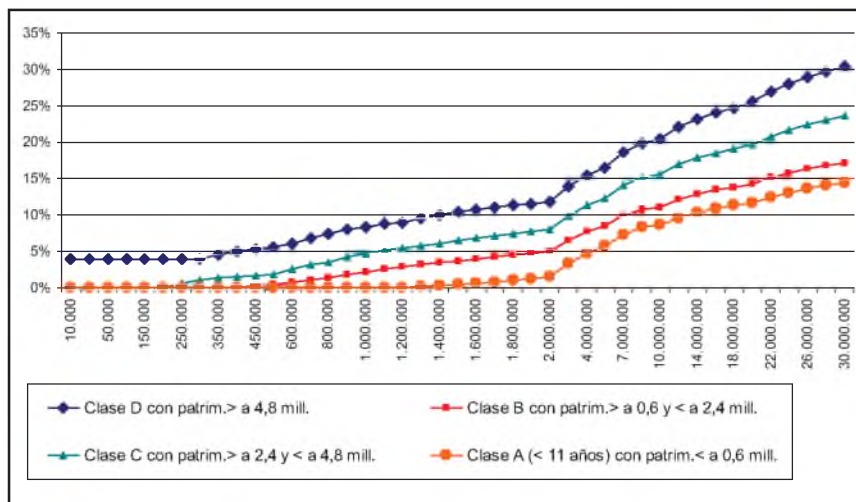
- En línea directa menor a 11 años —con lo cual se multiplica por 3 el mínimo no imponible— y con un patrimonio preexistente inferior a \$600.000, no deberá pagar el impuesto hasta \$1,2 millones de herencia; la tasa efectiva será de 8,7% si recibiera \$10 millones y de 14,4% si recibiera \$30 millones.
- En línea directa mayor a 21 años y con un patrimonio preexistente superior a \$600.000 e inferior a 2,4 millones, no deberá pagar el impuesto hasta \$400.000 de herencia; la tasa efectiva será de 11,1% si recibiera \$10 millones y de 17,2% si recibiera \$30 millones.
- Pariente colateral hasta tercer grado y con un patrimonio preexistente superior a \$2,4 millones e inferior a \$4,8 millones, no deberá pagar el impuesto hasta \$200.000 de herencia; la tasa efectiva será de 15,6% si recibiera \$10 millones y de 23,6% si recibiera \$30 millones.
- Sin los parentescos antes mencionados y con un patrimonio preexistente superior a \$4,8 millones, deberá pagar cualquiera fuera la suma heredada, la tasa efectiva será de 20,5% si recibiera \$10 millones y de 30,4% si recibiera \$30 millones.

Las diferentes tasas efectivas correspondientes a estos cuatro casos ejemplificados, de acuerdo con el monto de herencia recibido serían las que figuran en el gráfico que sigue, donde se puede observar claramente que la diferenciación de los mínimos no imponibles según

48 En el caso español, las alícuotas marginales y los coeficientes de acrecentamiento son superiores a los propuestos y en consecuencia las tasas efectivas son, en la mayoría de los casos, más elevadas.

parentesco y el coeficiente de acrecentamiento de acuerdo con este criterio y con el monto de patrimonio preexistente, le aportan una progresividad adicional a la ya definida por la escala de alícuotas marginales progresivas determinadas por el monto de la herencia recibida.

Gráfico 20. Tasa efectiva según características del heredero



Fuente: CIEPyC.

Por otra parte, la vigencia del mínimo no imponible solo en los casos de transmisión gratuita por causa de muerte aporta un elemento adicional, al encarecer las transferencias a título gratuito que funcionan como herencias anticipadas, para las cuales no corresponde su aplicación.

Este tipo de impuestos tiene de por sí una incidencia positiva sobre la equidad, porque es uno de los pocos tributos que no son trasladables; y en consecuencia, el contribuyente de jure o legal y de facto o de hecho son el mismo sujeto. Esto garantiza que su efecto recaiga sobre el sujeto gravado y por lo tanto tenga relación con su capacidad contributiva, en primera instancia, en relación al objeto gravado. En la propuesta que desarrollamos aquí, a su vez, al seguir el

modelo español que contempla un acrecentamiento de la alícuota de acuerdo con el patrimonio del receptor de la herencia o donación, se refuerza aún más este aspecto al garantizar una progresividad de tasas definida tanto por el monto a recibir como por el patrimonio propio preexistente. La progresividad de la propuesta desarrollada se completa –también siguiendo el modelo español– por el uso de mínimos no imponibles que decrecen según el grado de parentesco y aumentan para los herederos menores de edad.

En uno de los manuales más utilizados sobre Hacienda Pública, Rosen (2002) repasa las que considera las justificaciones más relevantes a favor de este tipo de impuestos, con un claro énfasis en desmerecer a cada una de ellas y termina rescatando dos alternativas: a) Incorporar a las herencias y donaciones en la base del impuesto a la renta personal, con algún mecanismo de promediación. Y b) Un impuesto sobre las adquisiciones gratuitas de cada persona, a lo largo de su vida. Finalmente (pág. 459), parece inclinarse por esta última, al afirmar:

“El atractivo de esta propuesta reside en que relaciona la obligación tributaria con la capacidad de pago del receptor en vez de con la cuantía de la herencia”.

Esta propuesta –también llamada *impuesto al acceso*– no es otra cosa que el impuesto recomendado con la técnica conocida como *sobre las hijuelas* o *sobre la participación hereditaria*, con la única diferencia de que abarca todas las transmisiones recibidas a lo largo de la vida de una persona y no establece un plazo para el período a considerar en las donaciones.

En cuanto a la articulación entre la Nación y las Provincias, se pueden considerar dos modalidades. Una es la vigente en España, donde el Estado Nacional dispone el mecanismo aquí desarrollado, hasta tanto las Comunidades Autónomas resuelvan su forma de imposición. La otra alternativa –recomendada en estas páginas– es utilizar un sistema

de concurrencia en el que coexistan un impuesto nacional y, si así lo decidieran los estados provinciales y con las características que estos definan, impuestos provinciales. En este régimen, los pagos realizados en el ámbito provincial se tomarían como créditos del nacional. Este mecanismo tendría dos virtudes esenciales. Por un lado, el aplicado en el ámbito nacional actuaría como garante de la progresividad, tanto por la amplitud de la base imponible como por la escala de tasas efectivas crecientes. Por el otro, permitiría a los gobiernos provinciales definir libremente si incorporar este impuesto a su estructura tributaria. Como efecto adicional, esta técnica exigiría una articulación entre las Administraciones Tributarias Nacional y Provinciales, con intercambio de información. La aplicación de un impuesto nacional y similares subnacionales con regímenes de créditos o pagos a cuenta rige en otros países, por ejemplo, en EE.UU.⁴⁹

Impuesto extraordinario a la propiedad de la tierra (IEPT)

1. Elementos a considerar para definir la propuesta

La imposición a la tierra en la Argentina está en la órbita provincial, con los Inmobiliarios rurales. Sin embargo, sería conveniente que existiera un impuesto nacional que actuara como complemento de los provinciales, a fin de garantizar una mayor progresividad y homogeneidad de la carga que permita captar la renta diferencial de la tierra.

⁴⁹ Ver al respecto Due y Friedlander (1990, pág. 585 y 586) y Lódola y Velasco (2011).

Como antecedentes del impuesto aquí propuesto se pueden considerar los pasos realizados en pos de implementar el impuesto a la Renta Normal Potencial a la Tierra (IRNPT). Por un lado, se destacan los estudios realizados para su propuesta y elaborados por Dino Jarach en la década del 60⁵⁰ y, por el otro, los trabajos de Horacio Giberti en el gobierno peronista de los 70 que derivaron en la aprobación de la Ley 20.538/73 que no llegó a aplicarse y que volvió a presentarse en 1987 sin conseguir tratamiento parlamentario. En 1973, se estableció a nivel nacional un impuesto *A las tierras libres de mejoras*, hasta tanto se pudiera aplicar el IRNPT, pero solo rigió por un breve plazo, porque con la dictadura se derogó junto a aquel.

En realidad, tanto el impuesto que se propone en este documento como los inmobiliarios rurales de las provincias deberían ser considerados, por sus características, como un IRNPT. Como el propio Jarach (1970, pág. 487) dice:

“cualquiera que fuere el grado de perfeccionamiento del catastro [...] el impuesto recaudado sobre la base de las valuaciones catastrales es un impuesto sobre la renta potencial”.

Es así porque el valor de la tierra tiende a aproximarse al valor presente de las rentas que de ella pueden extraerse.

Por sus características, también se podría considerar como un antecedente el impuesto inmobiliario que rigió en la Provincia de Buenos Aires entre 1948 y 1974. En ese período, tal como reseñan Basualdo y Khavisse (1993), con algunas modificaciones que no alteraron la sustancia, este tributo tenía al propietario como sujeto de imposición, a diferencia del actual que grava al objeto, esto es, las tierras y sus mejoras. Hasta el golpe del 55, además, rigió un recargo del 25%

50 Se trata de dos trabajos elaborados para la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación: “Bases para un Sistema de Imposición de las Explotaciones Agropecuarias según la Renta Normal Potencial” de diciembre de 1963 y “Anteproyecto de Ley de Reforma de los Impuestos a las Explotaciones Agropecuarias” de 1964 (citados en Dino Jarach, 1996, pág. 484).

en la alícuota cuando el propietario fuese una sociedad anónima; y otro 25% si el propietario residía más de tres años en el exterior. El adicional por “ausentismo” se mantuvo e incluso fue elevado al 50% por el gobierno de Oscar Alende en 1959, aunque terminó retrocediendo poco tiempo después por presiones de la Sociedad Rural. Sin embargo, plantean Basualdo y Khavisse (1993, pág. 218):

“este retroceso no afectó el criterio básico de considerar al propietario como sujeto de imposición sino que por el contrario el mismo permaneció tal como lo planteaba la legislación original de esta etapa”.

Más allá de estas cuestiones, los fundamentos económicos para la instrumentación de un impuesto de este tipo, como sintetiza Dino Jarach (1996), se basan en que tiene:

“el efecto de aumentar la oferta de tierras en el mercado, abaratando el precio y abriendo así el acceso a la propiedad de nuevos adquirentes con mayores perspectivas de utilización racional de la tierra”.

Este planteo reflejaba la principal preocupación de los infructuosos intentos de aquella época por desincentivar la posesión de tierras sin producir, para extender la cantidad de hectáreas cultivadas. Si bien este sigue siendo un objetivo de política, la ampliación de la frontera agropecuaria producida en los últimos años lo ubicó en un segundo plano. Ahora la prioridad se encuentra en extraer las rentas diferenciales de las tierras con mayores rindes, y gravar proporcionalmente más a las grandes propiedades.

A su vez, se podría presumir que los fracasos precedentes en los intentos de implementación de un impuesto tipo IRNPT se podrían contrarrestar por la combinación de dos tendencias relativamente recientes. Por un lado, la aplicación de la biotecnología a la producción agropecuaria permitió un aumento considerable de los rindes por hectá-

rea y la posibilidad de cultivar en zonas que hasta hace poco tiempo resultaban inhóspitas. Por el otro, más allá de la expansión del consumo actual, en los próximos años el avance de los biocombustibles impactará en la rentabilidad de los campos por el lado de la demanda. Ambos efectos se complementan —por oferta y por demanda— para generar rentas extraordinarias que el sistema tributario debe captar.

2. Características de la propuesta

La recomendación para crear el IEPT es que alcance a todas las propiedades rurales englobadas bajo un mismo propietario en todo el territorio nacional, cualquiera fuera su figura jurídica, con una base imponible determinada de acuerdo con el valor de mercado y con las alícuotas marginales progresivas. A su vez, se debe articular con los inmobiliarios rurales, al permitir el pago a cuenta del gravamen nacional.

El IEPT actuaría como complemento de los Derechos de Exportación (DE, conocidos como retenciones) a la producción agropecuaria y de los Inmobiliarios Rurales provinciales pero, a diferencia de estos gravaría al sujeto y no al objeto.

Con respecto a los DE, el IEPT no podría ser un sustituto, como se planteó desde algunos ámbitos, porque es necesario que ambos coexistan. Simplificando, tal vez en exceso, el impuesto propuesto extraería la renta diferencial de la tierra a los propietarios; y los DE, la ganancia extraordinaria de los productores. En realidad, los dos gravámenes —por la traslación hacia adelante o hacia atrás según el caso— se reparten la apropiación de las rentas extraordinarias de la propiedad de la tierra y de su explotación. Pero estas traslaciones son parciales en ambos gravámenes.

En cuanto a los DE, la carga se reparte entre el productor y el propietario de la tierra al definirse, por lo general, el arrendamiento del campo medido en quintales de un producto agrario —que puede cambiar según la zona, pero suele ser la soja— o en cabezas de ganado.

Así, por ejemplo, si el productor arrienda el campo por 500 quintales y produce 5.000 quintales, el DE correspondiente al alquiler se lo trasladará al propietario de la tierra, pero sobre él recaerán los DE por los 4.500 quintales restantes.

En el caso del IEPT, al gravar de manera diferencial de acuerdo tanto con el valor potencial de la tierra (independientemente de su uso) como con el conjunto de tierras en cabeza de un mismo propietario con alícuotas progresivas, la carga tributaria será distinta para los diferentes sujetos alcanzados; proporcionalmente más alta cuanto mayor sea el valor de la hectárea y mayor el patrimonio del propietario de las tierras.

Esta complementación, incluida una adecuada reducción de los DE, permitiría una imposición más alta a los grandes hacendados y reduciría la carga de los pequeños propietarios de tierra y productores agropecuarios. Se resolvería, de esta forma, la limitación de los DE acerca de no poder diferenciar la imposición de acuerdo con el tamaño de la explotación.

Con respecto a los impuestos inmobiliarios provinciales, estos actuarían como pago a cuenta del IEPT, lo que permitiría alcanzar dos efectos que potenciarían el instrumento. Por un lado, permitiría evitar la elusión existente en los inmobiliarios rurales, originada en la división de las propiedades. Por otro lado, con la concurrencia entre la administración nacional y las provinciales también debería lograrse una mayor eficiencia en la recaudación de las provincias por el entrecruzamiento de bases y la conveniencia de mantener actualizado el valor fiscal de sus tributos.

La cuestión para resolver en este aspecto es la valuación catastral. De acuerdo con la Ley 26209 promulgada en enero de 2007, la valuación parcelaria corresponde a cada una de las provincias y la CABA (artículo 14); y en consecuencia, le cabe un rol central al Consejo Federal de Catastro creado por la misma norma en su artículo 15 para, como dice en el siguiente artículo:

[contribuir a] “coordinar las metodologías valuatorias con la finalidad de unificar criterios, destinados a informar a los organismos tributarios pertinentes en toda la Nación”.

La Ley de Tierras, al crear un registro de la propiedad de la tierra, allana el camino a fin de disponer de la información necesaria para la instrumentación de este impuesto.

Volviendo a la articulación entre el IEPT con otros tributos, es necesario analizar la relación con los impuestos nacionales a las Ganancias, a la Ganancia Mínima Presunta y a los Bienes Personales.

La vinculación del IEPT con el impuesto a las Ganancias (o a las rentas efectivas, IRE) requiere una evaluación exhaustiva a la que no nos abocaremos aquí. Solo mencionaremos, siguiendo a Jarach (1970), que en el caso de un IRNPT con las características tradicionales, existen tres alternativas: 1. Se exime a los ingresos de las explotaciones agropecuarias del IRE y se aplica el IRNPT por separado. 2. Mantener el IRE y crear el IRNPT como complemento. Y 3. Introducir el IRNPT integrado en el IRE, sustituyendo el concepto de renta efectiva por el de renta potencial. El mencionado autor se inclina por la tercera alternativa aunque aclara que, cuando el propietario arrienda su campo, la renta efectiva que obtenga debería seguir alcanzada, con lo cual termina por aceptar una situación intermedia entre la segunda y la tercera. Como planteo preliminar, creemos que con la recomendación de política desarrollada aquí, al aplicarse el impuesto sobre el valor de las propiedades, en lugar de la renta potencial en términos estrictos, se salvan las objeciones a la segunda alternativa (la doble imposición); y en consecuencia, la consideramos la más conveniente.

En cuanto a su vinculación con Ganancia Mínima Presunta y Bienes Personales, se pueden manejar varias alternativas. Para definir la más conveniente, hay que contemplar que los inmuebles rurales propiedad de Personas Físicas están alcanzados por el primero

de los impuestos mencionados y por lo tanto quedan excluidos del segundo. En un primer análisis, parecería más satisfactorio excluir de la base de Ganancia Mínima Presunta a todos los inmuebles rurales y que conformen la base del IEPT cuando el sujeto alcanzado fuese una persona jurídica; y de Bienes Personales, cuando se trate de una persona física. Así se replicaría la separación de sujetos vigente en Ganancias, con el IEPT aplicado solo sobre las personas jurídicas; y Bienes Personales sobre las físicas, a fin de garantizar la complementariedad con aquel.

Sin embargo, si se hiciera esto, se estarían repitiendo —en parte— los problemas que enfrentan los impuestos inmobiliarios provinciales que abren la oportunidad a su elusión a partir de dos mecanismos para pagar menos impuesto del que corresponde. Por un lado, la subdivisión catastral que en la actualidad solo está resuelta en los casos de campos linderos. Por el otro, las distintas formas de propiedad que no se pueden resumir en personas físicas y jurídicas, sino que también hay que agregar a los condominios y los grupos societarios (Basualdo y Khavisse, 1993). En el primer caso, la elusión se basa en la existencia de distintas propiedades de un mismo titular; y en el segundo, varios titulares que en realidad representan a un mismo propietario.

Según las estimaciones realizadas por estos autores, en la Provincia de Buenos Aires, para el año 1988, la elusión fiscal de este gravamen era del 30,6% del impuesto efectivamente emitido para el caso de la subdivisión catastral; y un 27% por la existencia de varios titulares en representación de un propietario. En conjunto, la elusión impositiva alcanzaba al 39,1% de lo emitido para ese año.

Este panorama es perfectamente trasladable al resto del país y en consecuencia, tomamos la posta de Basualdo y Khavisse (pág. 246) para definir el criterio general de nuestra propuesta cuando expresan:

“no solo es necesario modificar la estructura del actual impuesto inmobiliario rural sino reemplazarlo por un régimen que mantenga la progresividad pero que defina como sujeto de imposición a los propietarios y que discrimine la carga impositiva que debe asumir cada una de las formas de propiedad. Respecto a este último aspecto, es pertinente recordar que hay claros antecedentes históricos basados en la imposición adicional a las sociedades anónimas. Dichos criterios deberían también aplicarse a los condominios y los grupos societarios ya que los mismos son una parte constitutiva de la propiedad agropecuaria de nuestros días”.

Como los impuestos provinciales tienen un sinnúmero de falencias y presentan características disímiles entre las provincias, son insuficientes para captar la renta diferencial de la tierra. Estos problemas se acentuaron en los últimos años por la ampliación de la brecha entre la base imponible y el valor de mercado.

Esta es la principal razón —aunque no la única— que nos lleva a proponer un IRNPT diferente al de los antecedentes antes mencionados, y preferimos repetir el planteo de los autores antes mencionados para el ámbito nacional. A su vez, implementar un IEPT nacional tiene la ventaja de ampliar la base imponible a todo el territorio nacional; y por consiguiente, garantizar una mayor progresividad en relación a impuestos provinciales con sus mismas características. Si un mismo propietario tuviera campos en más de una provincia, las alícuotas a aplicar serían las correspondientes a la base imponible del conjunto, aspecto imposible de resolver mediante impuestos provinciales.

Se trata, por lo tanto, de un impuesto a la propiedad que englobaría al conjunto de inmuebles rurales de un mismo contribuyente en todo el territorio nacional y, mediante la aplicación de alícuotas progresivas marginales o sobre el excedente, permitiría imponer una carga mayor cuanto mayor fuese el patrimonio del sujeto alcanzado. El impuesto propuesto tendría como base imponible el valor venal

o de mercado de las propiedades,⁵¹ lo que por cierto genera problemas administrativos para su aplicación, salvables mediante los avances tecnológicos disponibles en los últimos años (información satelital, sistema GIS, etc.).

Tal vez, la cuestión más compleja de resolver sea la jurídica, para poder englobar todas las propiedades de un mismo propietario, independientemente del titular que figure en términos formales. Por lo pronto, el óptimo sería considerar como un mismo contribuyente a las empresas, condominios, grupos societarios que estén vinculados o controlados —en términos de los artículos 34 y 35 de la Ley 19.550— y las personas físicas que figuren como socias de tales asociaciones. Eso requeriría un estudio profundo del Derecho, que excede el marco de este trabajo. Si no fuera posible, debería incorporarse, tal como rigió en la Provincia de Buenos Aires, un adicional para los casos cuyos titulares fueran figuras jurídicas distintas a las personas físicas.

Una propuesta tentativa de la escala de alícuotas a aplicar sería la siguiente:

Base Imponible		Cuota fija	Alícuota sobre excedente al límite mínimo
Desde	Hasta		
\$	\$	\$	%
0	1.000.000	.-	0,5
1.000.000	5.000.000	5.000	1,0
5.000.000	15.000.000	45.000	1,5
15.000.000	45.000.000	195.000	2,0
45.000.000	90.000.000	795.000	2,5
90.000.000	180.000.000	1.920.000	3,0
180.000.000	360.000.000	4.620.000	3,5
360.000.000	En adelante	10.920.000	4,0

⁵¹ Tendría que ser equivalente al 80% de dicho valor.

Del monto de impuesto determinado de acuerdo con esta escala, se deberían deducir los pagos de los Inmobiliarios Rurales provinciales correspondientes a las propiedades incluidas en la base imponible de cada contribuyente.

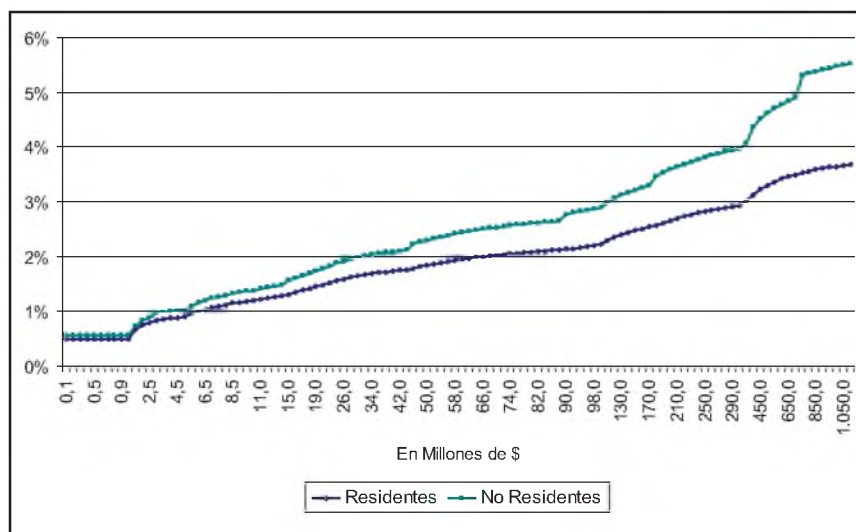
Además, nuevamente siguiendo la experiencia pasada de la Provincia de Buenos Aires, debería incluirse un coeficiente de acrecentamiento para aquellos propietarios residentes en el exterior, que podría diferenciarse según el valor fiscal alcanzado de acuerdo con la siguiente escala:

Desde \$	Coeficiente
0	1,10
3.000.000	1,15
15.000.000	1,20
45.000.000	1,25
90.000.000	1,30
180.000.000	1,35
360.000.000	1,40
720.000.000	1,50



Este coeficiente podría aplicarse sobre el monto del impuesto determinado, una vez descontado el pago a cuenta de los Inmobiliarios Rurales provinciales. En el gráfico que sigue se puede observar la progresividad de las tasas efectivas –medidas sobre la base imponible, descontado el pago del impuesto provincial– a medida que aumenta el monto del patrimonio gravado. También se distingue entre las tasas aplicadas sobre los Residentes y los No Residentes, consecuencia de la aplicación del coeficiente de acrecentamiento propuesto.

**Gráfico 21. Tasa efectiva del IEPT,
según residencia del propietario**



Fuente: CIEPyC.

IV. Mejorar la imposición sobre los activos financieros y sus rentas.

Alternativas para gravar los activos financieros

Los activos financieros se pueden gravar mediante tres tipos de impuestos, que pueden ser complementarios, a saber: a) A los Patrimonios, alcanzan la posesión o el stock. b) A los Ingresos, alcanzan la renta generada en un período y pueden ser específicos para cada renta (llamados *cedulares*) o formar parte de la base imponible de Ganancias. c) A las Transacciones, que gravan las operaciones de compra y venta de estos activos.

a) Patrimoniales

En nuestro país, algunos activos financieros están alcanzados por el impuesto a los Bienes Personales, aunque están exentos los títulos, bonos y demás títulos valores emitidos por el Estado Argentino y los depósitos en moneda argentina y extranjera, a plazo fijo, en caja de ahorro, en cuentas especiales de ahorro o en otras formas de captación de fondos. La Ley 25.721 autorizaba al Poder Ejecutivo a derogar estas exenciones.

b) Ingresos

En fecha reciente, mediante la Ley 26.893 de septiembre de 2013 se efectuaron cambios en las exenciones en Ganancias. Según la nueva redacción del artículo 20 de su Texto Ordenado quedaron exentos, entre otras rentas:

- Los resultados provenientes de la compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones, cuotas y participaciones sociales, títulos, bonos y demás valores. (inciso k).
- Los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta, o disposición de acciones, cuotas y participaciones sociales, títulos, bonos y demás valores, obtenidos por personas físicas residentes y sucesiones indivisas radicadas en el país, en tanto no resulten comprendidas en las previsiones del inciso c) del artículo 49, excluidos los originados en las citadas operaciones, que tengan por objeto acciones, cuotas y participaciones sociales, títulos, bonos y demás valores, que no coticen en bolsas o mercados de valores y/o que no tengan autorización de oferta pública. (inciso w).
- Los intereses originados por los depósitos en entidades financieras: caja de ahorro, plazo fijo, etc. (inciso h, en el que no se realizaron modificaciones).

A su vez, se dispuso que los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones, cuotas y participaciones sociales, títulos, bonos y demás valores quedarán alcanzados por el impuesto a la Alícuota del 15% y que la distribución de dividendos o utilidades, en dinero o en especie —excepto en acciones o cuotas partes— estarán alcanzados por el impuesto a la Alícuota del 10%.

c) Transferencias

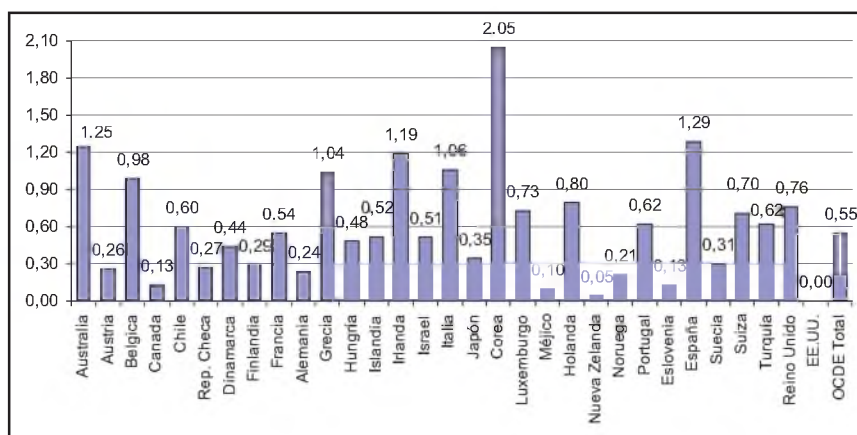
Actualmente, las transferencias de dominio de acciones, títulos públicos y demás valores no están gravadas. Un impuesto de estas características rigió en la Argentina entre abril de 1976 y noviembre de 1991 —derogado por el Decreto N° 2284/91 de Desregulación Económica—, con una alícuota del 0,5% sobre el valor real de cada operación.

En Brasil rige, mediante el Decreto N° 6.306/07 y sus modificatorias, un impuesto sobre las Operaciones Financieras (IOF) que grava, con alícuotas diferentes a las Operaciones de Crédito (1,05%), de Cambio (0,38%), de Seguros (25% de las primas), relativas a Títulos y Valores Mobiliarios (1,05%), Operaciones con Oro como activo financiero o instrumento de cambio (1% sobre el precio de adquisición). En cada una de estas operaciones rigen tasas reducidas o exenciones para casos específicos. A partir del año 2008 se incorporó al IOF la imposición que regía mediante la Contribución Provisoria sobre Movimiento y Transmisión de Valores de Créditos y Derechos de Naturaleza Financiera (CPMF) que con una alícuota de 0,38% rigió desde 1997 hasta fines de 2007. Mediante el Decreto N° 6.306 del 19 de octubre de 2009, se reincorporó a la base imponible del impuesto a “las liquidaciones de operaciones de cambio para el ingreso de recursos en el país, realizadas por inversor extranjero, para aplicación en el mercado financiero y de capitales” con una alícuota de 2%. En octubre de 2010 se duplicó la alícuota a algunas inversiones extranjeras en activos locales, ubicándola en 4%; y poste-

riormente se hicieron otras modificaciones en procura de restringir el ingreso de capitales especulativos. El IOF aportó en el año 2010 el 3,3% de la recaudación de impuestos federales, alrededor del 2,1% del PBI brasileño.

A su vez, los impuestos a las transacciones financieras existen en la mayoría de los países centrales. Para el promedio de quienes integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la recaudación aportada por este tipo de impuestos alcanza al 0,55% del PBI.

Gráfico 22. Impuestos a las transacciones financieras y de capital. Promedio 2000-2009. En % del PBI



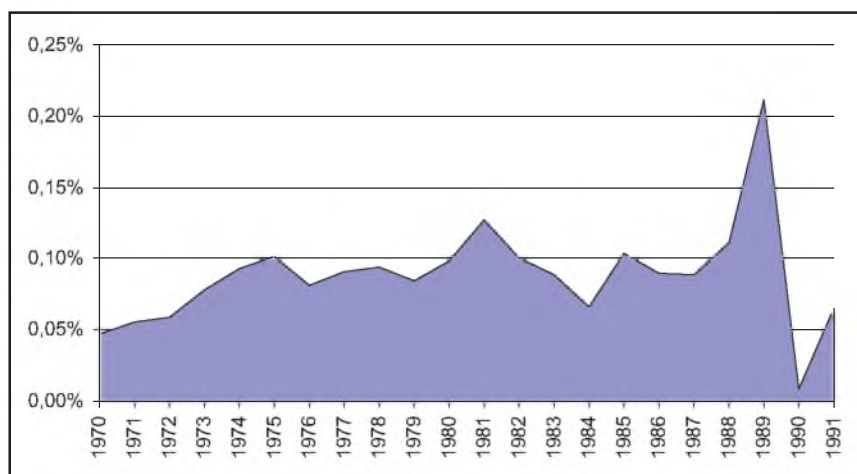
Fuente: Elaboración propia según datos de OCDE (2011).

Impuesto a la salida de divisas

En la Argentina, el impuesto a la compraventa de divisas fue creado por la Ley 18526 sancionada el 31 de diciembre de 1969 —antes, las operaciones de cambio con el exterior estaban alcanzadas por el impuesto de sellos— y derogado mediante el Decreto N° 2284/91 de Desregulación Económica del 1 de noviembre de 1991.

Este impuesto gravaba las ventas, compras, cambio o permutas de divisas que se realizaban en todo el territorio de la Nación Argentina, con la intervención de bancos o entidades autorizadas a operar en cambios por el BCRA. La alícuota era del 0,3% (luego elevada al 0,6%) sobre el precio de la operación en moneda argentina, neto de comisiones y gastos facturados por las entidades autorizadas. En los veinte años en los que rigió este impuesto se recaudó, en promedio, el 0,1% del PBI.

Gráfico 23. Antecedente del Impuesto a las Transferencias de Divisas. En % del PBI



Fuente: Elaboración propia según datos de AFIP.

Si se volviera a aplicar, se lo podría hacer bajo tres modalidades. Una, tal como existió, esto es, en forma particular como un impuesto específico a la transferencia de divisas. Otra alternativa sería como integrante de un impuesto más general a las operaciones financieras; tal es el caso del IOF de Brasil, donde estas operaciones forman parte de su base imponible. En el caso argentino podría formar parte del impuesto a los Créditos y Débitos o crear un impuesto al estilo del que rige en Brasil.

Una tercera posibilidad sería gravar solo la salida de divisas o formación de activos externos, que incluiría la compra para atesoramiento, turismo, distribución de dividendos al exterior, pago de importaciones, etc. Este último caso es el que está vigente en Ecuador desde la reforma tributaria de 2007, que actualmente tiene una alícuota general del 5% con tasas diferenciales para distintos tipos de operaciones. Si se optara por un impuesto específico, esta pareciera ser la mejor alternativa.

Este gravamen tiene algunos elementos que permiten considerarlo un virtual Tobin tax de base nacional. El propio Tobin recomendaba una alícuota del 1% o 100 puntos básicos, pero en escritos posteriores sobre este impuesto, a veces se recomienda que su alícuota esté entre el 0,1% y el 0,5%. Se suele creer que el impuesto propuesto por Tobin tendría como base imponible las transacciones internacionales de activos financieros, y no específicamente las cambiarias.

Aunque el precepto de una alícuota reducida está muy extendido y suele ser aceptado desde distintas vertientes de pensamiento, cabe preguntarse si las causas que motivan dicha posición son aplicables a la economía actual argentina. Se pueden identificar, al menos, tres elementos a considerar para validar una recomendación de política alejada de lo usualmente sugerido.

La primera objeción aparece por las características propias del desarrollo económico argentino, desde la conformación del Estado-Nación, pero fundamentalmente desde mediados del siglo pasado, con la primera crisis del régimen conocido como Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI). La estructura productiva desequilibrada –como la denominara Marcelo Diamand– que el modelo de la ISI no logró revertir, llevó a la economía argentina a recurrentes crisis del Balance de Pagos que motivaron lo que se conoce como la restricción externa; esto es, la limitación a la disponibilidad de divisas para financiar el desarrollo económico. Desde mediados de los años 70, cuando se instauró el régimen de apertura y valorización

financiera, se desmanteló la ISI y se intentó sortear la restricción externa mediante el endeudamiento en el exterior. Los déficit en la cuenta corriente del Balance de Pagos se cubrían con la cuenta de capital y financiera, generando un crecimiento exponencial de la deuda externa tanto pública como privada (luego estatizada). Con esta política solo se logró posponer la crisis y profundizarla con cada agotamiento, motivando descalabros fenomenales que no solo hundieron a la actividad productiva sino que además condicionaron el desarrollo futuro por la acumulación de una deuda externa pública impagable. Estos acontecimientos también fueron el germen de una conducta que se convertiría en el otro talón de Aquiles de la economía argentina: la fuga de divisas o formación de activos externos, tanto en la compra para atesoramiento (cajas de seguridad, colchón, etc.) como en la colocación de los excedentes en distintos *paraísos* o guaridas fiscales. Con ambas conductas se impide la circulación económica que permite la canalización de los excedentes, vía ahorro, al financiamiento de las actividades económicas mediante el crédito o el mercado de capitales.

El segundo elemento, íntimamente ligado a lo antedicho, surge de la puesta en funcionamiento de una serie de medidas para restringir y/o impedir el acceso a las divisas para la formación de activos externos, aplicadas por el BCRA y la AFIP. Los medios y divulgadores económicos opositores denominaron *cepo cambiario* a esta política que fue un intento de modificar una conducta perniciosa para cualquier economía, como lo es la fuga de capitales. Entre las medidas adoptadas se dispuso un régimen de percepción a la compra con tarjeta de crédito en el exterior, luego extendido a las distintas formas de compra de divisas para turismo y atesoramiento, que actúa como un pago a cuenta del impuesto a las Ganancias.

El tercer aspecto a considerar, que se deriva del anterior, es la existencia de tipos de cambio implícitos para las operaciones financieras, conocidos como *contado con liquidación* y dólar bolsa. Estos tipos de cambio surgen de operaciones de mercado abierto en las cuales se

transan títulos y acciones entre el mercado local en pesos y mercados externos —principalmente Nueva York— en divisas, por lo general, el dólar. Desde hace más de un lustro, la brecha entre el tipo de cambio oficial y el implícito en estas operaciones se fue ampliando, para ubicarse en los tiempos actuales en más del 50%.

Las características particulares de la economía argentina, junto a la arraigada conducta de fugar capitales y el surgimiento de tipos de cambio *legales* —muy superiores al oficial— exigen un enfoque muy distinto en la evaluación respecto a la conveniencia de instaurar un impuesto a la salida de divisas. Y no solo sobre su implementación, sino también sobre cuáles deberían ser sus características principales; esto es, el hecho imponible y las alícuotas a aplicar. Resulta evidente que los márgenes de maniobra existentes son mucho mayores a los que contempla la teoría, porque sus potenciales efectos negativos están presentes aunque no exista el impuesto. Una cabal demostración de ello es que la aplicación de la retención del 35% para turismo y atesoramiento no causó efectos negativos relevantes, incluso aunque fuera percibida como un impuesto e incluso termina siéndolo para quienes no tienen la posibilidad de descargarlo, o prefieren no hacerlo por el temor a entrar en los radares de fiscalización de AFIP.

Por todo lo expuesto, consideramos que es factible correrse —una vez más— de los preceptos de la teoría dominante y recomendar la implementación de un impuesto a la salida de divisas con tasas que resultarían exorbitantes en otras condiciones y con un universo alcanzado que podría ser cuestionable en otro contexto.

El hecho imponible se originaría por toda operación de compra o percepción de divisas y surgiría al momento de la adquisición o recepción de las divisas por parte del contribuyente.

La alícuota general sería de 15% y tendría tasas menores para las importaciones de mercancías y para las adquiridas con destino a

depósitos bancarios de más de un año de plazo. Los Títulos Públicos solo estarían alcanzados cuando la operación implique el paso de pesos a divisas (el *contado con liqui*).

Las operaciones alcanzadas y las tasas máximas propuestas serían:

- Importaciones de Bienes y Servicios: 7,5%
- Turismo y viajes al exterior: 21%
- Remisión de utilidades y dividendos al exterior: 15%
- Compra de metales preciosos: 15%
- Compra de divisas para atesoramiento: 21%
- Compra de divisas para depósito en Banco (plazo mínimo un año): 10,5%
- Instrumentos financieros: 15%

Las tasas propuestas serán máximas y el Poder Ejecutivo podrá reducirlas de acuerdo con la evolución de las variables macro y de las cotizaciones de tipos de cambio implícitos alternativos (el contado con liquidación).

Las operaciones que implican un ingreso de divisas quedarían exceptuadas del impuesto, tales como Exportaciones de bienes y servicios, Turismo y viajes receptivos, Inversión extranjera directa, etcétera.

Esta medida debería complementarse con:

- Modificación del actual esquema de retención en la compra de divisas con destino a turismo y atesoramiento, para que actúe como complemento del impuesto a crear.
- Reducción del encaje al ingreso de capitales dispuesto por el Decreto N° 616/05: del 30% actual al 10%, aunque podría evaluarse su derogación, porque los capitales especulativos pasarían a ser castigados a la salida en lugar de a la entrada.

Recomendaciones para gravar los activos financieros

Para definir cuál es la mejor recomendación de política, hay que contemplar que tanto la imposición a las rentas como a la tenencia de activos financieros enfrentan limitaciones en materia de administración y se puede presumir que existiría una elevada evasión. Más adelante nos detendremos en el tratamiento de las ganancias de capital y su reciente incorporación a la base del impuesto a las Ganancias. En el caso de Bienes Personales, las exenciones actualmente vigentes son menores, y por lo tanto su eliminación no redundaría en mejoras significativas para las arcas del Fisco. Incluso, la mayor parte de la recaudación se obtendría por los títulos públicos y por lo tanto lo más probable sería que no representaran ingresos netos relevantes. Aunque el objetivo de las propuestas no se centra en la obtención de mayores ingresos, este es un elemento a tener en cuenta ante la existencia de distintas alternativas, incluso en el caso de que no sean excluyentes.

Por otra parte, mejorar la imposición a los activos financieros tiene la virtud de cumplir tanto con el fin de imprimirle progresividad a la estructura, como con el de incentivar la acumulación productiva, al encarecer la opción rentística, aunque puede desestimular el ahorro interno y externo. Para evitar los posibles efectos negativos sobre el financiamiento de las actividades productivas intermediadas por el sistema financiero, la clave está en la aplicación de alícuotas diferenciales para desincentivar el atesoramiento –la fuga– y el ingreso de capitales especulativos volátiles, tal como se haría con el impuesto a la salida de divisas.

1. Crear el IOF argentino

Aunque sería deseable avanzar en la imposición sobre los activos financieros de los tres hechos imponible antes reseñados, más allá de lo que propondremos en Ganancias posteriormente, creemos conveniente priorizar la creación de un impuesto a las Operaciones Financieras al estilo del vigente en Brasil, por diversas razones.

La primera surge de la propia propuesta: al hacerlo se estaría dando un paso en la armonización tributaria con ese país, aunque puede que no sea total porque se deberían analizar las alícuotas a aplicar en cada una de las operaciones gravadas e, incluso, podría diferir en su base imponible al incluir o excluir algunas operaciones de manera diferenciada a las del impuesto brasileño, de acuerdo con el marco macro de cada país.

En principio, el IOF argentino debería alcanzar las transferencias de oro y las relativas a títulos y valores mobiliarios, incluidas la gran variedad de transacciones de activos financieros existentes (mercado de futuros, derivados, fondos de inversión, etc.). Los créditos deberían quedar afuera de la base del impuesto y los seguros tendrían un tratamiento diferente, que se desarrollará más adelante. La alícuota promedio no debería superar el 1% del valor de las operaciones gravadas, aunque para algunos casos específicos podría ser superior a ese porcentaje.

El IOF permitiría alcanzar con técnicas sencillas de administración a (presuntas) rentas que, por sus características suelen ser difíciles de gravar; en especial a las involucradas en las transacciones de oro, acciones y operaciones con derivados y demás instrumentos financieros. Si se optara por incorporar el IOF sin implantar el impuesto a la Salida de Divisas, las operaciones que significan formación de activos externos deberían tener alícuotas más elevadas a las aplicadas en las restantes operaciones.

2. Modificar el impuesto al Cheque

La implementación del IOF argentino podría empezar mediante la modificación del impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, conocido como *impuesto al Cheque*. Actualmente se aplica sobre los créditos y débitos de cuentas abiertas en entidades financieras y otras transacciones bancarias, con una alícuota general del 0,6% y del 1,2% para las transferencias. Rige una gran variedad de exenciones, entre

las que se destacan el cobro en efectivo de un cheque en el banco emisor, los débitos y créditos de las cuentas corrientes y cajas de ahorro en las cuales se cobran sueldos y haberes y gran parte de las transacciones financieras.

Los contribuyentes pueden aplicar el 34% del pago del gravamen como pago a cuenta de los impuestos a las Ganancias, Ganancia Mínima Presunta y Capital de las Cooperativas. Este es un beneficio aprovechado, principalmente, por las grandes empresas que tienen la capacidad administrativa suficiente para descargarlo.

Los objetivos a alcanzar serían: 1. Ampliar la base de imposición del impuesto para transformarlo en un impuesto a las Transacciones Financieras y; 2. Generar incentivos para incrementar la formalización de las operaciones, mediante una mayor bancarización de los estratos medios y bajos de la población.

Para ello, proponemos gravar las transacciones financieras; incentivar el depósito de los cheques y reducir la carga impositiva a quienes realizan operaciones por montos bajos, sin reducir la recaudación del gravamen. Para aplicar los cambios no es necesario modificar la ley vigente, porque todos ellos se pueden realizar mediante un decreto. Los cambios para realizar serían:

- Eliminar las exenciones vigentes en las operaciones de compra-venta de instrumentos financieros y elevar las alícuotas en aquellas operaciones que tienen un trato diferencial.
- Incorporar a la base del impuesto al cobro en efectivo de los cheques con una tasa del 0,6%.
- Aplicar una exención a las operaciones de créditos y débitos bancarios y transferencias con un tope mensual de \$40.000 para las cuentas bancarias de cada persona física o jurídica.
- Eliminar el pago a cuenta de otros impuestos.

La combinación de estas medidas implicaría la exclusión del pago del impuesto a las pequeñas empresas y cuentapropistas —(incluidos los profesionales independientes— y una reducción de la carga efectiva del impuesto para las medianas empresas. El costo fiscal se compensaría mediante una mayor carga sobre las grandes empresas, al eliminarse el pago a cuenta de otros impuestos.

Más de 2.700.000 cuentas corrientes —el 83,4% del total de cuentas del sistema bancario— tienen saldos inferiores a \$5.000 y, por los volúmenes operados en los promedios mensuales, quedarían exentas del impuesto. Más de 160.000 cuentas —explican un 5,1% del total— tienen saldos de entre \$5.000 hasta \$10.000 y tendrían una reducción de la tasa efectiva del impuesto a menos de la mitad de la actual. En consecuencia, cerca del 90% de quienes disponen de cuentas corrientes —casi 3.000.000 de personas— tendrían un beneficio muy significativo por la instrumentación de la medida. Para los restantes tramos, el beneficio sería decreciente; y solo para alrededor del 2% de las cuentas corrientes el efecto global de la medida implicaría una mayor contribución al Fisco.

V. Asignar mayor progresividad a los impuestos sobre los ingresos y patrimoniales existentes

Impuesto a las Ganancias sobre las personas físicas

Con este impuesto se grava a los ingresos personales netos. Para su determinación se aplican alícuotas marginales o sobre el excedente que empiezan en el 9% y terminan en el 35%. Su base imponible se nutre de diversas fuentes de ingresos: la primera categoría se compone de la renta del suelo y las locaciones de inmuebles incluidos los urbanos; la segunda categoría está formada por las rentas de capitales; la tercera por los beneficios de las empresas y ciertos auxiliares de comercio, la cuarta categoría surge de la renta del trabajo personal, tanto de los trabajadores en relación de dependencia como de las profesiones independientes y cuentapropistas (autónomos);

finalmente, también forman parte de la base las participaciones en empresas o actividades. Para el cálculo del monto sujeto a impuesto se excluyen los Aportes a la Seguridad Social, el mínimo no imponible, las deducciones por familiares a cargo y otras deducciones como el seguro de vida, gastos de sepelio, cuota médico asistencial, intereses de créditos hipotecarios, etcétera.

El impuesto a las Ganancias sobre Personas Físicas fue, es y será el más progresivo del sistema tributario. La progresividad se genera por partida doble. Por un lado, porque excluye a las personas con menores ingresos. En el caso de los asalariados, más del 80% de los trabajadores formales no pagan el impuesto; y si se incluye en la base de cálculo a los asalariados informales, la proporción supera al 90%. Por otra parte, entre quienes quedan alcanzados, la aplicación de tasas marginales crecientes aporta un segundo factor de progresividad, al gravar proporcionalmente más a medida que se obtienen mayores ingresos.

En consecuencia, la mayor parte de la recaudación de este impuesto proviene de las personas de más altos ingresos en la escala social: en las declaraciones juradas del ejercicio 2012, quienes tienen ingresos gravados superiores a los \$500.000 anuales representan el 11% del total de los contribuyentes del tributo y aportan el 54,3% del impuesto determinado en las declaraciones juradas y quienes tienen ingresos gravados superiores a \$1.000.000 representan el 3,4% de los contribuyentes y el 30% del impuesto determinado. El efecto distributivo también se puede observar mediante el cálculo del impuesto determinado promedio por tramos y la tasa sobre la ganancia neta sujeta al impuesto (una vez descontados todas las deducciones y el mínimo no imponible): quienes tienen ingresos gravados de hasta \$100.000 anuales pagan en promedio menos de \$3.500 por año (\$267 al mes), con un tasa de 14,9%; en el otro extremo, a quienes tienen un ingreso gravado superior a \$1 millón les corresponde un impuesto determinado promedio de \$363.259 anuales (\$27.943 por mes) con una tasa de 33,8%.

Cuadro 22. Impuesto a las Ganancias Personas Físicas Presentaciones con Ingresos Gravados. Año 2012

TRAMO DE INGRESOS GRAVADOS (pesos)		INGRESOS GRAVADOS	GANANCIA NETA SUJETA A IMPUESTO		IMPUESTO DETERMINADO	IMPUESTO PROMEDIO (pesos)
Más de	Hasta		Casos	Importe		
TOTAL		258.530	859.942	124.130	35.300	41.050
0	10000	90	769	2	(:)	
10000	20000	529	5.148	21	2	386
20000	30000	974	10.085	78	8	768
30000	40000	1.386	18.790	191	21	1.099
40000	50000	1.835	25.008	344	40	1.619
50000	60000	2.190	28.222	522	67	2.388
60000	80000	5.134	55.726	1.485	219	3.923
80000	100000	5.708	51.588	1.915	322	6.234
100000	150000	17.775	128.689	6.401	1.210	9.403
150000	200000	27.274	151.140	9.851	2.037	13.478
200000	300000	41.797	168.367	18.975	4.635	27.527
300000	500000	47.008	121.465	26.054	7.556	62.209
500000	1000000	45.389	65.955	27.139	8.653	131.194
1000000	1500000	18.140	14.703	10.209	3.385	230.238
1500000	2000000	10.327	5.919	5.528	1.858	313.976
2000000	3000000	11.242	4.620	5.397	1.830	396.046
3000000	5000000	9.127	2.383	4.321	1.481	621.313
5000000		12.606	1.365	5.698	1.977	1.448.313

Fuente: Elaboración propia según datos del Anuario AFIP 2013.

Sin embargo, es factible asignarle mayor progresividad y para ello se pueden llevar a cabo diversas intervenciones, algunas de ellas referidas a sujetos específicos y otras de alcance general.

El primer caso es el del salario de los jueces. En marzo del año 1996, mediante la Ley 24.631 se derogó la exención a los jueces, pero la Corte Suprema de Justicia de aquella época (presidida por Nazareno), mediante la Acordada 20/96, dictaminó su inconstitucionalidad amparándose en la intangibilidad de los salarios para los jueces de primera instancia y superiores. El partido de gobierno presentó en el Congreso una insistencia, pero la decisión final quedará en manos de los actuales integrantes de la máxima instancia de Justicia. Recientemente, en septiembre de 2013 se efectuaron dos cambios

en este impuesto de suma relevancia. Por un lado, con el Decreto N°1242/13 se dispuso una exención para quienes tienen salarios inferiores a los \$15.000 mensuales y un aumento del 20% en el mínimo no imponible para quienes reciben ingresos entre esa suma y los \$25.000 mensuales. Por el otro, se aprobó la Ley 26.893 mediante la cual se eliminaron las exenciones más relevantes en materia de ganancias de capital y en la distribución de dividendos.

Las ganancias de capital

Con la ley aprobada en 2013 se dispuso que los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta o disposición de acciones, cuotas y participaciones sociales, títulos, bonos y demás valores quedarán alcanzados por el impuesto a la alícuota del quince por ciento (15%) y que la distribución de dividendos o utilidades, en dinero o en especie —excepto en acciones o cuotas partes— estarán alcanzados por el impuesto a la alícuota del diez por ciento (10%). Con estos cambios se dio un paso importantísimo para subsanar la limitación más relevante en la base imponible de este gravamen. La escasa imposición a las ganancias de capital era tal vez el cuestionamiento más ampliamente tratado en la bibliografía sobre la materia. Solo para citar a quien más pregonaba con esta crítica:

“En la Argentina no están gravadas las ganancias de capital que obtienen las personas físicas. Esta es una circunstancia muy anómala a nivel mundial, y constituye la nota más provocativa del carácter extremadamente regresivo del sistema impositivo argentino (que lo distingue, por ejemplo, de los de Chile y Brasil)”.

Para completar este avance, sería plausible proponer pasar de la imposición cedular, muy recomendada en parte de la bibliografía por cierto, a alguna técnica que permita integrar todas las fuentes de ganancias de modo tal de profundizar la progresividad.

En particular, la forma de gravar los dividendos en cabeza de los accionistas es uno de los temas más controversiales, con posturas muy divergentes en cuanto a su mejor tratamiento. Una alternativa es la que propone Gaggero⁵² en otro trabajo que consiste en

“integrar el dividendo pagado en efectivo por las sociedades de capital dentro de la base imponible del impuesto a la renta personal, otorgando un crédito con acrecentamiento por el impuesto pagado por las sociedades (denominado sistema de ‘integración parcial con acrecentamiento’)”.

Entre las técnicas de integración parcial la más difundida es la que se conoce como el “sistema canadiense” que, con algunas variantes menores es el que formará parte de nuestras recomendaciones. Este sistema consiste en computar en la base de Personas Físicas el dividendo distribuido y el monto del impuesto pagado por la empresa (el acrecentamiento), esto es, se incorpora el dividendo distribuido bruto. Luego se considera un porcentaje de los dividendos (80% en el canadiense) como crédito fiscal o pago a cuenta (Núñez Miñana, 1998, pág. 220-221).

Para aplicar esta técnica es conveniente, aunque no imprescindible como sugieren Gaggero y Grasso (2005), que la tasa marginal máxima de Personas Físicas supere a la aplicada a las sociedades, requisito cumplimentado con nuestra recomendación de modificación de los tramos de alícuotas recién comentados. Sin embargo, cuando los dividendos se incorporan a la base de contribuyentes que tienen ingresos gravados en los tramos de alícuota más elevados, el acrecentamiento (el virtual Grossing up, aunque de un impuesto distinto) y el reconocimiento como crédito fiscal de un porcentaje del dividendo percibido, garantizan una carga en Personas Físicas adicional a la pagada en las Jurídicas.

52 Gaggero y Grasso (2005)

La cuestión a resolver es el caso de aquellos contribuyentes que perciben dividendos y por las otras fuentes de ingresos gravados se ubican en los primeros tramos de la escala, o directamente quedan excluidos por el mínimo no imponible y demás deducciones. Para estos contribuyentes, puede suceder que el crédito fiscal supere al monto de impuesto adicional a pagar por la incorporación de los dividendos y se generan así dos preocupaciones contrapuestas. Una, sugiere que debería reintegrarse la diferencia, como sería el caso del sistema británico mencionado por Núñez Miñana (1998). Otra, hace caso omiso del punto anterior y se concentra en la concepción de que la percepción de dividendos es una clara manifestación de capacidad contributiva y por lo tanto el crédito fiscal actúa, en estos casos, como un obstáculo para la imposición progresiva; por ello, sería conveniente que el crédito que se genera por haber tributado en cabeza de la Sociedad no supere a la contribución que les corresponde a los dividendos por su incorporación en Personas Físicas.

Atentos a la segunda preocupación, la recomendación de política se puede terminar de conformar a partir de una observación que hace Dino Jarach (1996). La mayor objeción a gravar los dividendos —tanto cuando se realizan (en las Sociedades) como cuando se perciben (en Personas Físicas)— se centra en la consideración de la existencia de una doble imposición. Más allá de lo controversial del punto en cuestión, este autor incorpora al análisis la discusión referida a si los impuestos sobre las rentas de las empresas son o no trasladados hacia adelante vía precios al consumidor o hacia atrás. En los últimos años, en estudios sobre incidencia distributiva está dominando la postura de que efectivamente es trasladable hacia adelante.

Si se aceptara esta posición, el contribuyente de hecho de Ganancias Sociedades no sería el accionista de la empresa sino el consumidor y, en consecuencia, la doble imposición desaparecería y se podría gravar en ambas instancias sin mayores trabas.⁵³ Sin embargo, también coincidimos con Jarach en cuestionar que todo el impuesto pueda ser trasladable y aceptar la presunción de que se traslade en un 50% y así recaiga sobre el accionista el 50% restante. O sea: el crédito que debe considerarse de los dividendos tendrá que corresponderse con este porcentaje.

Ya estamos en condiciones de definir la sugerencia de modificación: los dividendos deben incorporarse a la base del Impuesto a las Ganancias mediante el sistema de integración parcial con acrecentamiento, que reconozca como crédito o pago a cuenta el 50% de la contribución efectuada por esos dividendos en cabeza de las sociedades.

En términos formales, significaría lo siguiente:

$$\text{MIBI} = \text{DR} + \text{IPJ}$$

$$\text{IPJ} = \text{DR} / (1 - \text{TPJ}) - \text{DR}$$

$$\text{CF} = \text{IPJ} \star 0,5$$

Donde:

MIBI: Monto incorporado a la base imponible

DR: Dividendo recibido

IPJ: Impuesto pagado por el dividendo en la Persona Jurídica

TPJ: Tasa de Personas Jurídicas

CF: Crédito fiscal a deducir

⁵³ Due y Fiedlander (1990) cuando analizan el sistema de crédito por dividendos percibidos incorporan esta cuestión como una crítica al método: “en la medida en que el impuesto sobre la renta de la sociedad se traslada, el accionista no sufrió la doble carga y recibe una devolución injustificada. Un interesante fenómeno en los EE.UU. es que los grupos que estaban muy a favor de ese sistema son los mismos que, con igual energía, afirman que el impuesto a la renta de las sociedades de capital se traslada a los consumidores”. (página 416)

Para poder contemplar su impacto, veremos el resultado de su ntroducción en dos casos extremos de contribuyentes; pero antes desarrollaremos en términos formales cómo se llega al monto a contribuir:

La base imponible, el monto a contribuir y las cuotas de cada tramo se determinan:

$$BI = IG - MNI$$

$$ID = CF_n + (BI - LmiT_n) \star ALT_n / 100.$$

$$TE = ID / IG \star 100$$

$$CF_n = CF_{n-1} + (LMaT_{n-1} - LMiT_{n-1}) \star ALT_{n-1} / 100$$

Al agregar a los dividendos, serían:

$$BI = IG + MIBI - MNI$$

$$ID = CF_n + (BI - LmiT_n) \star ALT_n / 100 - CF.$$

$$TE = ID / (IG - CF) \star 100$$

Donde:

BI: Base imponible

IG: Ingresos Gravados

MNI: Mínimo No Imponible (Ganancia no imponible y demás deducciones)

ID: Impuesto determinado (monto a contribuir)

TE: Tasa efectiva

CF = Cuota fija o monto fijo del tramo correspondiente

LMaT = Límite máximo del tramo

LMiT = Límite mínimo del tramo

ALT = Alícuota sobre el excedente del tramo

n = Tramo bajo análisis;

n-1 = Tramo anterior al bajo análisis.

Caso 1⁵⁴

Para analizar un caso extremo superior, consideremos un contribuyente casado con dos hijos (sin otras deducciones y antes de dividendos) con 1 millón de pesos de Ingresos Gravados anuales.

$$BI = 1.000.000 - 103.968 = 896.032$$

$$ID = 119.000 + (896.032 - 400.000) \star 0,4 = 317.413$$

$$TE = 317.413 / 1.000.000 = 31,7\%$$

Ahora supongamos que en el ejercicio obtuvo dividendos por \$200.000 que pagaron impuestos en cabeza de la sociedad con una alícuota del 35%.

$$MIBI = 200.000 + 107.692 = 307.692$$

$$CF = 107.692 \star 0,5 = 53.846$$

Al incorporar a los dividendos en Personas Físicas, sería:

$$BI = 896.032 + 307.692 = 1.203.724$$

$$ID = 119.000 + (1.203.724 - 400.000) \star 0,4 - 53.846 = 386.644$$

$$TE = 386.644 / 1.200.000 = 32,2\%$$

La incorporación de los dividendos implicó un pago adicional de \$69.231 anuales e hizo que la tasa efectiva aumentara en 0,5 puntos porcentuales.

Caso 2

Para analizar un caso extremo inferior, consideremos un contribuyente soltero –sin otras deducciones y antes de dividendos– con \$100 mil de Ingresos Gravados anuales.

54 Los casos 1 y 2 se realizaron en función de los MNI vigentes para el año 2012. Se podrían actualizar los valores, pero no resulta necesario a los efectos del objetivo buscado con el ejercicio.

$$BI = 100.000 - 75.168 = 24.832$$

$$ID = 1.200 + (24.832 - 20.000) \star 0,11 = 1.732$$

$$TE = 1.732 / 100.000 = 1,7\%$$

Ahora supongamos que en el ejercicio obtuvo dividendos por \$20.000 que pagaron impuestos en cabeza de la sociedad con una alícuota del 35%.

$$MIBI = 20.000 + 10.769 = 30.769$$

$$CF = 10.769 \star 0,5 = 5.385$$

Al incorporar a los dividendos en Personas Físicas, sería:

$$BI = 24.832 + 30.769 = 55.601$$

$$ID = 3.400 + (55.601 - 40.000) \star 0,16 - 5.385 = 512$$

$$TE = 512 / 120.000 = 0,4\%$$

En este caso, la incorporación de los dividendos implicaría un pago menor. Con la aplicación del sistema canadiense, no se contempla la posibilidad del reintegro en efectivo, tratamiento apropiado desde nuestro punto de vista, cuando el impuesto determinado pase a ser negativo por la incorporación del dividendo. Pero, entendemos, no impide que se reduzca la carga tributaria, tal el caso ejemplificado. La pregunta que surge obvia es si es correcto que al ampliar la base imponible con la incorporación de los dividendos dé como resultado un menor impuesto determinado. Si bien se puede aceptar como equitativo al interior de quienes deben contribuir con este impuesto, creemos que —dadas las características antes descriptas del impuesto a las Personas Físicas que rige en nuestro país— la respuesta a este interrogante es negativa. Por lo tanto, aunque seguimos considerando que el sistema de integración parcial con acrecentamiento al estilo canadiense es el más apropiado, para el caso argentino se debería agregar la condición de que si los dividendos redundan en un menor impuesto determinado, el monto a pagar deberá corresponderse al calculado sin ellos.

El mínimo no imponible y los tramos de alícuotas

Las modificaciones establecidas con el Decreto 1242/13 se definieron en un contexto muy particular, en el que se destacaba una confrontación electoral que había llegado al extremo de enarbolar como bandera la necesidad de eliminar el impuesto a las Ganancias sobre el salario. En este marco, la decisión de excluir a los salarios inferiores a \$15.000 (del período enero-agosto 2013) y de aumentar el mínimo sólo para los asalariados con ingresos de hasta \$25.000 fue la forma de correr la discusión política de un lugar en el que nunca debería haber estado. Pasadas las elecciones, resulta oportuno revisar esta medida para avanzar con recomendaciones que resuelvan la mejor forma de imposición, tanto en relación a la forma de excluir a los trabajadores de menores ingresos como en cuanto a la progresividad entre quienes quedan alcanzados por el impuesto.

Para ello se pueden manejar muchas alternativas, de las cuales aquí propondremos la que nos parece más adecuada. La revisión integral debe contemplar intervenir sobre dos planos: el mínimo no imponible y la escala de alícuotas.

No me digas lo más mínimo

Respecto al tratamiento del mínimo no imponible, en los últimos tiempos se ha profundizado el debate, al menos en torno a tres aspectos: uno, qué porcentaje de la población ocupada formal (y en especial de la fuerza de trabajo) debe ser excluida del pago del impuesto; dos, cuál es la proporción apropiada para la actualización del mínimo no imponible; y tres, la delegación de la facultad otorgada por el Congreso al Poder Ejecutivo para su actualización periódica.

A este debate le antecede un planteo bastante difundido, que cuestiona la baja proporción de la recaudación del impuesto a las Ganancias aportada por Personas Físicas y explica alrededor de un tercio del total.

En algunos casos, quienes pregonan una mayor participación de Personas Físicas, si bien tienen en cuenta la ampliación de la base imponible a otras fuentes y la reducción de la evasión como factores esenciales para lograrla, también incluyen en el planteo la necesidad de aumentar la proporción de la población ocupada alcanzada por el impuesto.

En general, la argumentación se sostiene en la comparación con los países centrales, donde la relación entre la recaudación de los impuestos a la renta de Personas Físicas y Jurídicas es inversa a la doméstica; esto es, las primeras aportan dos tercios; y las segundas, el tercio restante. Esta comparación no contempla las divergencias en la estructura social entre los países centrales y la Argentina. En aquellas sociedades, los estratos medios y medios altos tienen niveles de ingresos muy superiores a los de aquí y por ende, es razonable que estén alcanzados por el impuesto a la renta personal.

Esta concepción no es la predominante en la materia, pero fue reconocida recientemente en un trabajo del BID, cuando afirma:

“Hasta cierto punto, es lógico que los ingresos fiscales en los países latinoamericanos sean inferiores a los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pues los países desarrollados tienen estructuras sociales e institucionales que les facilitan recaudar los impuestos directos. Además, como la renta per cápita de la OCDE es unas cinco veces superior a la latinoamericana, el excedente que puede ser base del impuesto es una proporción muy superior del ingreso”.⁵⁵

En consecuencia, para tener una aproximación respecto a cuál sería la proporción apropiada resulta indispensable tener presente cómo es la estructura social y la consecuente distribución primaria del ingreso, tanto funcional como personal. Cuanto más desigual sea la estructura social, menor será la proporción de la población que deba

55 Corbacho, Ana, et al. (2013, pág. 174).

estar alcanzada por el impuesto. De modo que las mejoras logradas en los últimos años en materia de distribución de ingresos podrían justificar la expansión de la relación contribuyentes de Personas Físicas/población ocupada, pero no pareciera ser suficiente como para sostener que esta relación deba superar —para poner un límite arbitrario— el 20% de la población ocupada.

En cuanto a la delegación de facultades para actualizar el mínimo no imponible, el cuestionamiento se puede justificar si en lugar de haberse legislado esta atribución se hubiera establecido por ley una regla de actualización, tal como rige con la movilidad de los haberes previsionales. Sin embargo, creemos que el camino elegido es el más indicado, al menos por tres cuestiones.

La primera, es que establecer una regla supone un punto de partida apropiado y solo es necesario garantizar su invariabilidad en términos constantes a partir de ese momento. En segundo lugar, Ganancias es un impuesto de determinación anual, con regímenes de retenciones y adelantos periódicos; para evitar problemas administrativos es conveniente establecer el aumento del mínimo al menos en el primer semestre del año. Por lo tanto, en la primera parte del año sería necesario determinar una actualización en base a información pasada, que puede no condecir con la evolución de precios y salarios del ejercicio correspondiente. La tercera cuestión está vinculada a que la delegación al Poder Ejecutivo le otorga a este ciertos grados de libertad para combinar la definición del mínimo no imponible con otras medidas relacionadas. Por ejemplo, tal como sucedió en más de una oportunidad, la actualización puede formar parte de la discusión de paritarias para los aumentos salariales del año. En definitiva, este es un caso más de una extensa polémica que los ortodoxos llaman *regla versus discreción* y que nosotros podríamos denominar *rígidez versus flexibilidad*.

Más allá de estas consideraciones, se puede proponer la modificación del mínimo no imponible con la incorporación de un adicional que

se determine como una función inversa del ingreso del sujeto alcanzado. De esta forma, cuanto mayor sea el ingreso, menor será lo que podrá deducir y mayor el monto alcanzado por el impuesto.

En términos formales se proponen las siguientes medidas:

1. Incorporar al MNI dispuesto por el Decreto N° 244/13 un Adicional al Mínimo No Imponible (AMNI) decreciente como una función inversa de los ingresos gravados.

Este adicional se determina al aplicar la fórmula siguiente:

$$\text{AMNI} = \text{DRD} \star (\text{DRD} / \text{IG})$$

Donde:

DRD = Deducción Relación de Dependencia = Adicional Ganancia No Imponible (art. 23 inc a) + Adicional Deducción Especial (art. 23 inc. c)

IG = Ingreso Gravado Anual

2. Modificar la deducción por cónyuge y reemplazar las deducciones por familiares a cargo (dispuestas en el artículo 23 inc. b) por una función inversa del salario o de los ingresos gravados.

Los cambios serían los siguientes:

- Equiparar la deducción por cónyuge y por hijo (actualmente es el doble).
- Las deducciones por cónyuge, hijo y otros familiares a cargo se determinarían al aplicar la fórmula siguiente:

$$\text{DFC} = \text{MBDFC} \star (\text{MBDFC} / \text{IG})$$

Donde:

DFC = Deducción Familiar a Cargo a aplicarse

MBDFC = Monto Base de la Deducción por Familiar a Cargo

IG = Ingreso Gravado Anual

A fin de graficar esta propuesta, se puede efectuar un ejercicio orientado en base a datos del año 2014, con la intención de lograr que la modificación cumpla con los siguientes objetivos:

- Maximizar el efecto progresivo del impuesto a las Ganancias Personas Físicas.
- Aumentar el ingreso disponible de aquellos contribuyentes con mayor propensión marginal a consumir.
- Hacer decreciente el MNI para reducir su incidencia en los contribuyentes con mayores ingresos gravados.
- Recuperar la función continua del MNI, para evitar saltos en la imposición.
- Minimizar el impacto fiscal de la medida.

Para realizar los cálculos se partió de una hipótesis de alza del ingreso promedio entre 2013 y 2014 de 25%. En base a ello, los cálculos del nuevo MNI se hicieron con el objetivo de garantizar que quienes tenían un salario inferior a \$15.000 en 2013 quedaran excluidos del alcance de Ganancias (en reemplazo de la exención vigente).

El monto del adicional a aplicar debería ser:

$$\text{DRD} = \$115.200$$

Que surge de:

$$\text{Adicional Ganancia No Imponible} = \$24.000$$

$$\text{Adicional Deducción Especial} = \$91.200 \text{ (3,8 veces la Ganancia No Imponible)}$$

El monto para determinar la deducción por familiar a cargo surgiría de:

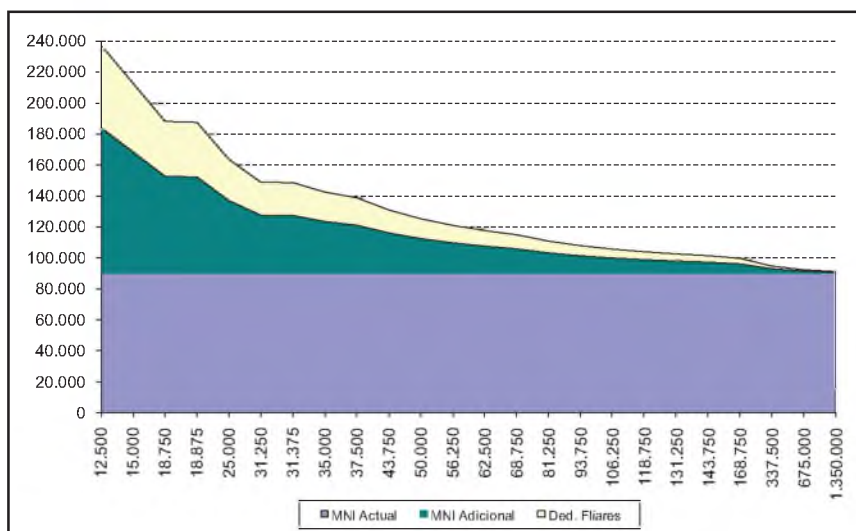
$$\text{MBDFC} = \$50.000 \text{ (para cónyuge o hijo).}$$

El resultado de estos cambios generaría un MNI compuesto por una suma fija, que es la vigente en la actualidad, y por un adicional decreciente a medida que aumenta el ingreso gravado. Con esta modificación se eliminarían la exención y el aumento parcial del

MNI dispuestos en septiembre de 2013. Así, se recuperaría la función continua en la imposición a las personas físicas, evitando la existencia de saltos en la carga.

Por el efecto del Adicional decreciente, cuanto mayor sea el salario, menor será el monto a deducir. El mismo efecto se obtiene con la forma de aplicación de las deducciones por familiares. En este caso, no se mantendría el monto fijo y en consecuencia la deducción pasaría a ser asintótica a 0, tal como puede observarse en el gráfico 24.

Gráfico 24. MNI Propuesto para Asalariados o Jubilados con familiares a cargo. Según Ingreso Bruto Mensual



Fuente: Elaboración propia.

De alícuotas y tramos

En cuanto a las alícuotas, se recomienda efectuar dos cambios: Actualizar los montos mínimos y máximos de cada uno de los tramos.

Reducir la alícuota marginal del primer tramo e incorporar un tramo con una alícuota marginal máxima superior a la actual.

Con respecto a los tramos, estos se mantuvieron inalterados desde hace muchos años y no se contemplaron los cambios en los ingresos originados en el alza de precios y salarios. La falta de actualización hizo que quienes quedan alcanzados por el impuesto avancen rápidamente a tramos elevados de alícuotas marginales, generando incrementos en la tasas efectivas a tributar.

La modificación recomendada implica cambiar los tramos en los que se aplica cada una de las tasas marginales, redefinir las alícuotas e incorporar un tramo adicional para los ingresos más altos. La finalidad del cambio propuesto es moderar la pendiente de la carga tributaria para los contribuyentes que se ubican en los primeros tramos, y hacerla más pronunciada a medida que se eleva el ingreso gravado.

Cuadro 23. Comparación de tramos y alícuotas

Límite máximo del tramo		Alícuota marginal	
Actual	Propuesto	Actual	Propuesta
10.000	30.000	9%	6%
20.000	60.000	14%	12%
30.000	100.000	19%	18%
60.000	150.000	23%	24%
90.000	200.000	27%	30%
120.000	400.000	31%	36%
en adelante	1.000.000	35%	42%
	en adelante		48%

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el cuadro, en los tres primeros tramos se triplicaría el tope máximo y se reducirían las tasas marginales. La tasa inicial pasaría del 9% actual al 6%, que era la tasa que regía con anterioridad. Las tasas crecen de a 6 puntos entre tramo y tramo,

para superar a la vigente a partir del cuarto tramo, aunque se aplican sobre ingresos adicionales que más que duplican a los vigentes. En el séptimo tramo —el último de la escala actual— la tasa ya es 7 puntos superior y se agregaría un octavo tramo para gravar a quienes tienen mayores ingresos con una tasa marginal máxima del 48% aplicable sobre los montos sujetos al impuesto a partir de \$1 millón anuales.

La propuesta conlleva cambios fundamentales que implican desandar el camino elegido durante los años 90. Con esta iniciativa se hace más gradual la imposición y se reduce la tasa efectiva de quienes se incorporan al pago del impuesto. Pero como las tasas aplicadas son marginales, este cambio altera la imposición de todos los contribuyentes alcanzados, incluidos quienes están en los tramos superiores. Por esta razón, en la propuesta, las tasas sobre el excedente se van acercando en relación a las vigentes para que quienes están en la cima en la escala de ingresos pasen a tener una carga efectiva mayor a la actual.

Cuadro 24. Propuesta de Tasas del Impuesto a las Personas Físicas y Sucesiones Indivisas (art. 90)

Ganancia Neta imponible Acumulada		Pagarán		Sobre el excedente de \$
Más de \$	Hasta \$	Monto Fijo s/Tramo	Alícuota s/excedente	
0	30.000	0	6%	0
30.000	60.000	1.800	12%	30.000
60.000	100.000	5.400	18%	60.000
100.000	150.000	12.600	24%	100.000
150.000	200.000	24.600	30%	150.000
200.000	400.000	39.600	36%	200.000
400.000	1.000.000	111.600	42%	400.000
1.000.000	en adelante	363.600	48%	1.000.000

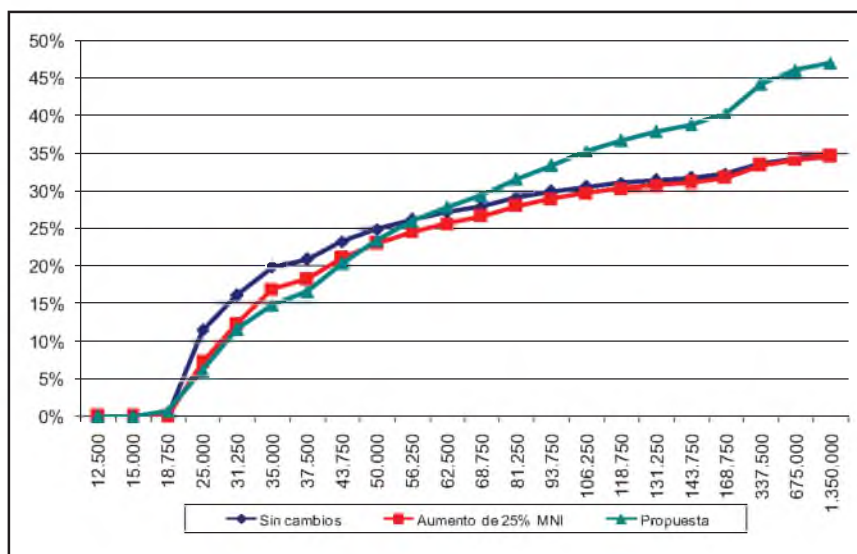
Fuente: Elaboración propia.

Cabe destacar que esta tasa marginal máxima implica disociarla con la tasa directa que recae sobre las sociedades, actualmente en el 35% tanto para las personas físicas como las jurídicas. No existe ningún fundamento técnico para justificar que estas tasas sean iguales, porque la que rige para las personas físicas es marginal y la que rige para las sociedades es directa.

La iniciativa, al combinar tramos más amplios y reducciones de alícuotas en la mayoría de ellos, conlleva una reducción de la tasa efectiva para gran parte de los contribuyentes, excepto para quienes tienen ingresos más elevados.

Las propuestas de modificación del MNI y de la escala de alícuotas combinadas dan como resultado una nueva incidencia en la carga fiscal del impuesto. El cambio conjunto conlleva una reducción significativa de la tasa efectiva para quienes tienen ingresos mensuales de hasta \$50.000 —incluido el aguinaldo—, es similar entre esa cifra y \$65.000 mensuales y pasa a ser superior para los que tienen ingresos mayores. A fin de cotejar con algunas referencias, para un salario mensual de \$35.000 la tasa efectiva actual es de 19,9% y con la propuesta pasa a 14,8%, mientras que para un salario de \$100.000 cambiaría desde 30,3% a 34,5% del ingreso neto de aportes a la seguridad social.

Gráfico 25. Tasa Efectiva del Impuesto para Asalariados con Familiares a cargo. Según Ingreso Bruto Mensual



Fuente: Elaboración propia.

La propuesta es muy superadora al mero aumento del MNI. Para graficarlo, supusimos un aumento del 25% con respecto al mínimo vigente, en sintonía con la hipótesis empleada en el aumento del salario promedio del año. En la comparación se puede ver que la tasa efectiva de la propuesta es menor a la del aumento lineal del MNI hasta un salario mensual de \$50.000; y pasa a ser superior y con una brecha creciente entre ambos a partir de dicha cifra.

Los Aportes Personales a la Seguridad Social

Los Aportes a la Seguridad Social en general y los previsionales en particular no son impuestos, son las fuentes contributivas del sistema que les da el nombre. A diferencia de los impuestos, los aportes personales –incluso más claramente que las contribuciones patronales– tienen como función financiar distintas prestaciones que realiza

el Estado —o una institución civil regulada por él— en materia de protección social; y por esa razón se los suele denominar salario indirecto. No son impuestos porque tienen una contraprestación, aunque en los regímenes previsionales de reparto este vínculo requiera de un lazo intergeneracional y un acuerdo intrageneracional (solidario). Por lo tanto, previo a definir un cambio en estas fuentes, es recomendable entender cómo se conforma el sistema de seguridad social y qué estuvo pasando en los últimos años con estas políticas en la región y en nuestro país.

La seguridad social enfrenta —en todos los países de la región en los que se logró un grado de desarrollo importante— tres grandes desafíos. El principal es cómo hacer para garantizar protección social a todos los integrantes de la sociedad, cómo transformar el sistema en auténticamente solidario y universal. Para la consecución de tal objetivo es necesario sortear un problema estructural: la sustentabilidad del sistema. Finalmente, y como corolario de los desafíos antes descriptos, se deben contemplar las dificultades de financiamiento que se hicieron latentes desde hace entre 30 y 40 años, como mínimo.

Acerca de la conformación de un Sistema

En el primer caso, como dice Bertranou (2005):

[la región enfrenta] “una ‘paradoja de la protección social’: los trabajadores mejor posicionados en el mercado laboral son aquellos que reciben más y mejor protección. El panorama de la protección de los adultos mayores cristaliza esta característica: aquellos con mejor protección son los que tuvieron mejores oportunidades y rendimiento en el mercado laboral durante su vida activa”.

Para enfrentar esta situación, es necesario revisar las instituciones para pasar del sistema actual, basado en esquemas contributivos que

garantizan la cobertura a quienes tienen capacidad de pago, hacia otros que prioricen la solidaridad y la equidad. Bertranou (2005) plantea:

“pueden reforzarse criterios de universalidad; es decir, que todos los trabajadores tengan al menos acceso a un nivel de protección social básica, así como también la solidaridad y equidad, criterios en donde los trabajadores hacen un esfuerzo de financiamiento acorde con su capacidad contributiva. Para cambiar esta situación en el mediano plazo, se debería transitar un camino que permita estructurar un primer pilar uniforme y de alcance universal”.

Por otra parte, el avance del Estado hacia nuevas esferas devino en intervenciones en muchos casos desordenadas, prestaciones que se fueron agregando, con una variedad de responsables.

En el caso argentino, si bien se reconoce la consolidación de la seguridad social en el primer peronismo, se conformó a partir de instituciones preexistentes con características diferentes que, en muchos casos, perduraron en el tiempo hasta nuestros días. En materia previsional siguen existiendo cajas provinciales y de agremiaciones profesionales; en salud se combinan instituciones organizadas a partir de organismos públicos no estatales —como las obras sociales—, y prestaciones directas del Estado como los hospitales públicos, principalmente para los que no tienen cobertura.

En los tiempos del neoliberalismo, se difundieron instituciones basadas en la lógica de la maximización de la ganancia como las Prepagas y las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) en la atención de la salud; y las Administradoras de fondos de pensiones, en la jubilación. Para que aparecieran o se promovieran estos nuevos actores, tuvieron un rol protagónico los organismos internacionales de crédito —principalmente el Banco Mundial— que se apoyaron en la brutal crítica al rol asumido por el Estado en sus diferentes formas de intervención desde la segunda guerra mundial.

Uno de los autores más reconocidos en la materia, Carmelo Mesa-Lago (1999), resume las reformas en este sentido realizadas en gran parte de Latinoamérica y el papel de los organismos internacionales en su instrumentación:

“las reformas pioneras de Chile en pensiones y salud (con alto grado de privatización, especialmente la primera) no tuvieron influencia en la región en el decenio del 80 debido al carácter autoritario del gobierno chileno, pero llamaron la atención de los organismos financieros internacionales como modelo de reforma. Durante la recuperación del 90, el cambio hacia la democracia en Chile tornó sus reformas de seguros sociales en políticamente aceptables en la región y han tenido una fuerte influencia, en particular las de pensiones. Los organismos financieros internacionales diseñaron sus reformas de pensiones y salud influidos fuertemente por el modelo chileno, proponiendo este para la región y el mundo”.

En la historia de la Seguridad Social se reconocen dos grandes hitos: los seguros sociales de Bismarck y la seguridad social de Beveridge.

La primera experiencia fue la desarrollada en Alemania a fines del siglo XIX por el canciller prusiano Otto Von Bismarck que, para contrarrestar el avance de la clase obrera, instrumentó una serie de seguros para los trabajadores industriales, que se inició en 1883 con un seguro de enfermedad, y luego se extendió su cobertura a los accidentes de trabajo en 1884 y a las jubilaciones por vejez o invalidez en 1889. Este sistema fue emulado con celeridad por otros países como Austria Hungría en 1887, Noruega en 1894, Dinamarca en 1892 y Bélgica en 1894.⁵⁶

La segunda experiencia surge como consecuencia del informe elaborado por una Comisión presidida por William Beveridge en 1942,

⁵⁶ Agüero e Iglesias (2005).

que propuso la unificación de los seguros con beneficios homogéneos y la universalización y equidad de la protección social, independientemente de su capacidad contributiva. Las recomendaciones fueron implementadas por el gobierno laborista en Gran Bretaña después de la segunda guerra mundial y luego se extendieron a los restantes países de Europa.

Estas dos experiencias fueron los pilares del Estado de la posguerra, a tal punto que Philippe Van Parij se basa en ellas para conformar una tipología de modelos ideales de Estado de Bienestar.

En ella, el modelo bismarckiano se basa en que cada trabajador realice aportes obligatorios para conformar un fondo con el objeto de financiar la atención de su salud, garantizarle un ingreso cuando no pueda obtenerlo, ya sea por vejez, invalidez, enfermedad o desempleo.

En el beveridgeano, quienes obtienen ingresos renuncian obligatoriamente a parte de ellos para constituir un fondo que permitirá a todos los integrantes de la sociedad un mínimo de ingresos por cualquier contingencia que le impida acceder a él (por vejez, incapacidad, accidente, enfermedad) o por encontrarse sin empleo.

A estos dos modelos, Van Parij incorpora otro al que llama *paineano*, en nombre de Thomas Paine que propuso en 1796 una asignación incondicional a cada ciudadano mayor de 50 años, financiada por un impuesto a los ingresos. En este caso, todos los que obtienen ingresos renuncian obligatoriamente a parte de ellos para pagar –sin condiciones– un importe uniforme a todos los integrantes de la sociedad. Es en parte la propuesta que se conoce como *ingreso ciudadano* o *renta básica*, que se difundió en los años 90 ante las dificultades para garantizar empleo a todos los que tuvieran intenciones de tenerlo.

Como dice van Parij (1995):

“la distinción entre los tres modelos institucionales del Estado de Bienestar y entre los tres fundamentos normativos que les corresponden, es a mis ojos esencial para comprender el nudo ético de los debates sobre el Estado de Bienestar y su futuro. Pero nada se opone –al contrario, todo invita– a que combi-nemos esos tres modelos en las instituciones del Estado de Bienestar”.⁵⁷

Acerca de la cobertura

La Argentina fue uno de los primeros países en constituir un sistema previsional de reparto que aspiraba a ser universal y tuvo durante muchos años, junto a Uruguay y Brasil, la mayor proporción de la población con cobertura, con tasas cercanas al 80% de la población en edad de jubilarse.

Con la instauración del régimen de acumulación basado en la valorización financiera que rigió –con los más y con los menos– desde la última dictadura militar hasta el colapso de la convertibilidad, se extendió el trabajo informal, tanto por la propagación de las actividades refugio o de subsistencia como por el aumento de la proporción de los asalariados no registrados que pasó del 22% en 1980 al 42% en 2003.⁵⁸

Con el nuevo régimen de acumulación se revirtió esta tendencia a partir del año 2004 y por primera vez desde que existe registro, se redujo la tasa de empleo no registrado en una fase expansiva: para el año 2007 bajó a poco más del 37% y en la actualidad ronda el 33% de los asalariados.

La proporción de la población económicamente activa (PEA) que aporta al sistema previsional tuvo –durante los tiempos de las AFJP–

⁵⁷ Van Parij (1995).

⁵⁸ Datos armonizados del Gran Buenos Aires, publicados en Schleser (2007).

una tendencia declinante, aunque con un punto de inflexión desde la instauración del nuevo modelo económico. Pero el dato más crítico es que fueron los estratos de menores ingresos los que redujeron la proporción de aportantes: en el 20% de la población más empobrecida, la relación aportantes/PEA pasó del 39,5% en 1992 al 4,5% en 2003 y al 8,6% en 2006; y en el quintil siguiente pasó del 48% en 1992 al 21,3% en 2003 y al 28,4% en 2006. Como contrapartida, en el 20% más favorecido la proporción aumentó en este período: en 1992 era del 52,7%, en 2003 del 56% y del 61,2% en 2006.⁵⁹

Esta evolución en la población aportante hizo que se redujera en 10 puntos porcentuales la población cubierta por el sistema previsional: entre 1992 y 2004 el porcentaje de beneficiarios en relación a la población de más de 65 años pasó del 78,1% al 67,8%. De esta forma, nuestro país se alejó de Uruguay y Brasil, que lograron mantener la cobertura por encima del 80%.⁶⁰

La retracción observada tanto en la proporción de aportantes como en la cobertura del sistema, confirma y refuerza la percepción de la inutilidad del régimen de capitalización como instrumento para mejorar el sistema previsional. La pseudocompetencia entre las AFJP –lejos de mejorar los indicadores– profundizó la crisis del sistema por la sencilla razón de que estas entidades privadas, para evitar la migración de una a otra solamente desarrollaron estrategias de marketing a fin de captar nuevos cotizantes, pero no efectuaron ninguna política para garantizar que se cumpla con el pago de los aportes ante el riesgo de incentivar el traspaso a otra AFJP. Tal vez el dato más emblemático de la concepción de la intervención estatal que representa el régimen privado de capitalización es que el estrato de mayores ingresos fue el único en registrar un aumento de la proporción de aportantes en todo el período en que estuvo en vigencia.

Los problemas generados por la privatización del sistema tuvieron que ser resueltos por las políticas públicas implementadas mediante

59 Tablas A1.1 y A1.6 de Rofman y Luchetti (2006).

60 Brasil fue de los pocos países de Latinoamérica que mantuvo el sistema de reparto.

el régimen de reparto. Fue así como —con el Plan de Inclusión Previsional derivado de la Ley 25.994 y el Decreto N°1454/05— se logró revertir la tendencia en materia de cobertura: se incorporaron alrededor de 2,5 millones de nuevos jubilados y así pasó a superar el 90% de la población en edad de jubilarse. Con la reciente aprobación de una nueva Ley de Moratoria Previsional, se prevé alcanzar la cobertura de la totalidad de la población con edad para jubilarse, al incorporar a 500.000 personas al régimen. Con lo efectuado hasta ahora, se logró el máximo histórico de cobertura en materia jubilatoria; y con la nueva moratoria se lograría la universalidad del sistema.

La recuperación económica de los últimos años, basada en la recuperación del empleo, permitió duplicar la cantidad de aportantes al sistema previsional, al pasar a mediados de los años 90, de 4,8 millones a 9,6 millones a fines de 2013. Esta evolución fue consecuencia de lo sucedido a partir de 2003, porque hasta esa fecha la cantidad de aportantes tuvo un desempeño decepcionante, al crecer levemente durante la fase expansiva de la segunda mitad de los años 90; y volver a retraerse en la lenta agonía de la convertibilidad hasta ubicarse en valores similares a los del principio del 2002.

Acerca de la sustentabilidad

La baja proporción de trabajadores registrados influye también en forma negativa en la sustentabilidad de un sistema de reparto. Tradicionalmente se planteó que un sistema de este tipo requiere una relación de cuatro activos por cada pasivo para lograr autofinanciarse. Hoy, la relación activos aportantes/pasivos es de 1,6 veces. Si no hubiera trabajo no registrado ni desempleo, esta relación se elevaría alrededor de tres veces entre activos y pasivos.⁶¹

61 El total de jubilados y pensionados es de 5,9 millones de personas y la población en edad de jubilarse que no recibe haber previsional se acerca a medio millón de personas. Los aportantes son 9,6 millones y los trabajadores no registrados y desocupados se aproximan a 7,5 millones. Solo la paulatina incorporación de la mujer al mercado de trabajo actúa favorablemente en la sustentabilidad del sistema, en su evolución de largo plazo.

En consecuencia, incluso si se lograra el pleno empleo y el registro de toda la población económicamente activa, el sistema tendría dificultades para su autofinanciamiento. El envejecimiento de la pirámide poblacional aporta lo suyo. Esto se debe a dos factores que actúan en la misma dirección: tanto el aumento de la esperanza de vida al nacer como la reducción de la tasa de natalidad hicieron que creciera la población en edad de jubilarse en relación a aquella en edad de trabajar. Argentina, junto con Cuba, Uruguay y Chile, son los países de Latinoamérica con la mayor proporción de personas mayores de 60 años, al superar el 10% del total de la población.

Otro elemento que afecta la sustentabilidad es la tendencia decreciente del salario real, experimentada desde la abrupta contracción de los inicios de la dictadura militar cuando José Alfredo Martínez de Hoz comandaba la política económica. Esta tendencia no se logró revertir en los primeros veinte años de democracia y sufrió un nuevo cimbronazo con el colapso de la convertibilidad. Si bien en el último decenio se observa una recuperación del salario real, esta no fue suficiente para revertir tantos años de retracción. La caída del salario real incide, a su vez, en la dificultad para garantizar un haber jubilatorio suficiente como para permitir la subsistencia del jubilado.

Por otra parte, la eliminación del régimen de capitalización jugó a favor de la sustentabilidad del régimen de reparto. Los aportes personales que antes se destinaban al pago de las comisiones de las AFJP y al Fondo que estas administraban, volvieron a ser recursos genuinos para el sistema de reparto. Al reincorporarse al financiamiento, mejoraron las cuentas y colaboraron con la sustentabilidad del sistema. Esto fue así porque el régimen de capitalización no llegó a su maduración y por ende, la relación activo/pasivo que se traspasó era varias veces —cerca de 10— superior al conjunto.

Acerca del financiamiento

La creación de un régimen de capitalización, además de las consecuencias reseñadas, generó déficit en las cuentas públicas y sentó las

bases para el endeudamiento del sector público que eclosionó en 2001. La deuda pública expresada en moneda extranjera pasó de u\$s 65.000 millones en 1993 a u\$s 140.000 millones en 2001. En igual período, las comisiones de las AFJP y los Aportes al Fondo de Jubilaciones y Pensiones, acumulados, alcanzaron a u\$s 42.000 millones y representan el 56% del incremento de la deuda pública.

Entre las causas del desfinanciamiento del Estado y el déficit fiscal de este período, hay al menos tres elementos que están vinculados con el sistema previsional y las reformas implementadas en los 90:

1. La contracción de los ingresos del régimen público de reparto, producto de la pérdida de empleos formales y la consecuente reducción de la proporción de aportantes reseñada más arriba.
2. El vertido de afiliados y aportantes hacia el régimen de capitalización que eran sorteados –salvo indicación previa expresa de aportar en el Estado– entre las administradoras, con imposibilidad de volver al régimen de reparto.
3. Las reducciones de las contribuciones patronales entre el 30% y el 80%, según zonas y actividades, a partir de 1993, con el supuesto objetivo de aumentar la competitividad de la economía e impulsar la creación de trabajo formal.

Cuadro 26. Determinantes del déficit previsional. Año 2000

	% del total	% del PBI
Déficit total	100,0%	3,30%
Aportes al sistema de capitalización	45,9%	1,52%
Reducción de contribucionales patronales	40,6%	1,34%
Otras causas	13,5%	0,44%

Fuente: Cetrángolo, O. y Grushka, C, Sistema Previsional Argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma, CEPAL, diciembre de 2004.

Estas causas generaban para Anses una pérdida de recursos de 3,3% del PBI pero, como vimos, el déficit estructural era mucho más elevado. La forma de enfrentarlo era sintomática: baja cobertura para

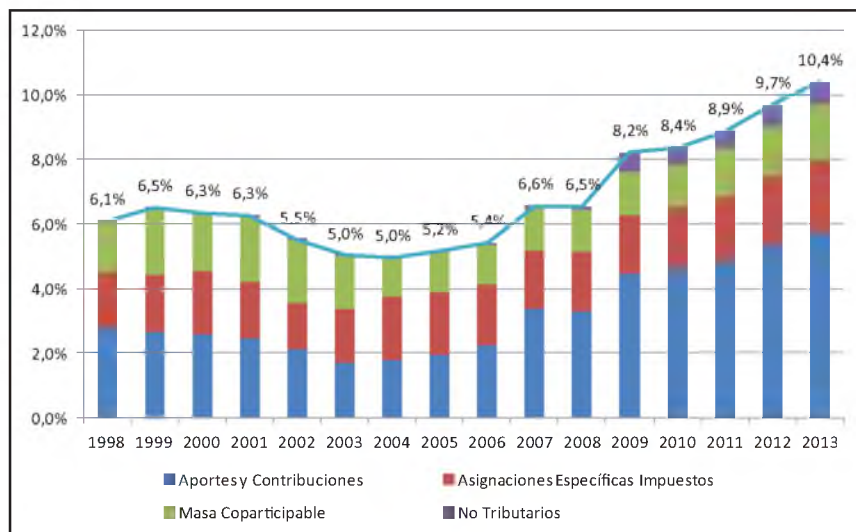
la población en edad de jubilarse y magros haberes para quienes podían acceder a los beneficios.

Al mismo tiempo que se perdían fuentes de financiamiento, el Estado Nacional asumía nuevas responsabilidades o redefinía las preexistentes: se transfirieron a Anses las (deficitarias) cajas previsionales de 12 provincias y de la CABA; se tuvo que hacer frente a los nuevos jubilados que se quedaron en el régimen de reparto; se garantizaron parte de las prestaciones futuras mediante el reconocimiento de los aportes y la permanencia en el régimen previo mediante la prestación básica universal para todos los que se jubilaban bajo el régimen de capitalización, y la prestación compensatoria por los años de aportes previos al traspaso al régimen privado.

Para sostener el régimen de reparto y la proporción de las prestaciones del régimen de capitalización, se recurrió a la asignación específica de impuestos y la detracción de una proporción de la masa coparticipable con las provincias.

Desde entonces, la Anses aplicó al financiamiento de sus prestaciones, además de las fuentes contributivas, restringidas a las (reducidas) contribuciones patronales y los aportes personales de los trabajadores aportantes al régimen de reparto, la recaudación de impuestos con las siguientes asignaciones específicas:

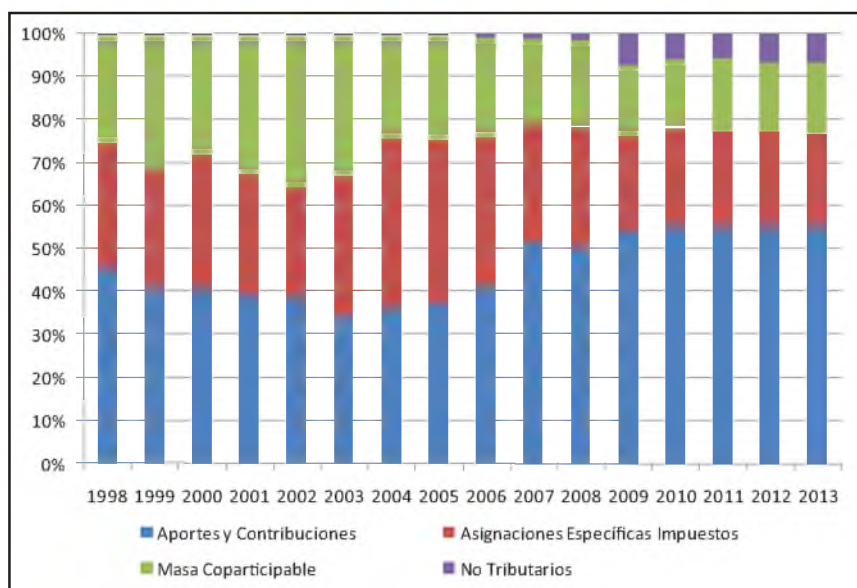
- 15% de la masa de impuestos coparticipables.
- \$120 millones más el 20% del producido por impuesto a las Ganancias.
- 10,31% de lo recaudado en concepto de Impuesto al Valor Agregado (IVA).
- 70% del componente impositivo del régimen simplificado para pequeños contribuyentes (Monotributo).
- 21% de lo que se recaude por la aplicación de los gravámenes específicos a las naftas.
- 100% del producido de impuestos que graven —en forma específica— el gasoil, diesel, kerosene y el gas natural comprimido;
- 100% del adicional de emergencia sobre los cigarrillos.

Gráfico 26. Ingresos de ANSES. En % del PBI

Fuente: CIEPyC según datos de la Cuenta de Inversión de la Administración Nacional de cada uno de los años.

Los recursos impositivos asignados a la Anses representaron entre 3 y 4% del PBI en los primeros años y permitieron equilibrar las cuentas del organismo. Sin embargo, los ingresos de esta institución, en conjunto, tuvieron una tendencia declinante hasta 2004, cuando llegaron a 5% del PBI. A partir de allí, la combinación de, por un lado, las mejoras en el plano laboral –con la creación de puestos de trabajo formal y la mejora del salario real–; y por el otro con el crecimiento de la recaudación impositiva, tuvo como correlato un alza en el financiamiento asignado a Anses. A estos factores se sumaron, a partir de 2009, la recuperación de los aportes personales desviados a las AFJP –en tanto flujos– y los recursos que estas administraban –en tanto stocks– que permitieron la incorporación de una nueva fuente de financiamiento: la rentabilidad del FGS. Con ellos, los ingresos del organismo continuaron el sendero ascendente hasta duplicar a los obtenidos antes; y superar, en el año 2013, el 10% del PBI.

Gráfico 27. Ingresos de ANSES. Estructura Porcentual



Fuente: CIEPyC según datos de la Cuenta de Inversión de la Administración Nacional de cada uno de los años.

Hasta el 2006, el financiamiento mediante asignaciones específicas de impuesto y de la masa coparticipable explicaba más del 50% de los recursos de Anses. Recién a partir de 2007 y más claramente desde 2009, con el nuevo fondeo originado en la eliminación del régimen de capitalización, las fuentes contributivas pasaron a representar más de la mitad del financiamiento. Las cuentas de Anses mejoraron sustancialmente y permitieron la extensión del sistema de protección social, en especial con la creación de la Asignación Universal por Hijo.

Sin embargo, todas las dificultades enunciadas para garantizar la sustentabilidad del sistema permanecieron en estado latente, ocultas detrás de las asignaciones específicas de impuestos. Sin ellas, la Seguridad Social entraría rápidamente en colapso.

Este panorama abre la oportunidad para repensar la estructura de financiamiento del sistema de seguridad social. Una cuestión parece evidente: si – por los diversos factores analizados– el sistema no es autosustentable, qué sentido tiene seguir pensándolo como un sistema financiado con fuentes contributivas. Esta aseveración no conlleva a cuestionar sus recursos propios, pero sí habilita la posibilidad de revisarlos en un esquema financiado con diversas fuentes.

A su vez, la existencia de una proporción elevada de la población actualmente en actividad que, cuando le llegue el momento de jubilarse no cumplirá con los requisitos para hacerlo, obliga a revisar la forma mediante la cual se accede al beneficio previsional. Desde el año 2005, este problema se resolvió mediante moratorias que permitían acceder al beneficio mediante la detracción de una parte del haber, para cubrir los aportes no realizados durante la etapa activa. Este esquema tuvo un efecto notable: se logró la mayor tasa de cobertura de la historia argentina y, probablemente, uno de los mayores grados de universalidad del beneficio no solo entre los países periféricos sino también en la comparación con los centrales.

Este logro debe perdurar en el tiempo y, aunque excede el ámbito del presente trabajo, sería interesante instituir un mecanismo que garantizara la universalidad del beneficio, independientemente de los aportes realizados, combinando –dicho en los términos de Van Parij– el modelo *beveridgeano* con el *paineano*.⁶²

La propuesta para los Aportes Personales

Empecemos sin ambages: la propuesta consiste en reducir en 4 puntos porcentuales los Aportes Personales a la Seguridad Social, 3 p.p. de jubilación y 1 p.p. de PAMI.

Para quienes mantienen, en términos conceptuales, una estrecha vinculación entre trabajo y jubilación y entre salario y haber,

⁶² Existen varios estudios que recomiendan abordajes de este tipo.

pensar en revisar los aportes previsionales es una auténtica herejía. Sin embargo, si el sistema previsional al que se ambiciona llegar está basado en lazos de solidaridad intergeneracional y acuerdos intrageneracionales, resulta indispensable romper esos vínculos.

Si tenemos en cuenta, además, todos los factores que juegan en contra de un régimen jubilatorio basado en los aportes del trabajo asalariado, tal como detallamos en los puntos anteriores, queda claro que el sistema no funciona solo con fuentes contributivas y no permite garantizar la universalidad.

A partir de allí, se puede concebir la reducción de los aportes sin que ello ponga en riesgo la jubilación universal e, incluso, favorezca su consecución al morigerar los cuestionamientos (por derecha) dirigidos a considerar como una injusticia que aquella persona que no hizo los aportes suficientes pueda tener derecho a recibir un beneficio.

Estas fundamentaciones procuran justificar la propuesta desde una mirada abarcadora de la problemática. Para quienes tienen una visión ortodoxa de la materia, el camino es mucho más corto y menos escabroso: los aportes son en esencia un impuesto a los ingresos y, por lo tanto, debe dárseles el mismo tratamiento que a Ganancias para Personas Físicas.

Esta visión, limitada por cierto, tiene la ventaja de la simplificación. Si nos apoyamos en ella, podemos afirmar que los Aportes Personales, en tanto imposición a los ingresos de los asalariados, son neutros (proporcionales) en términos de incidencia distributiva entre los trabajadores; y se transforman en regresivos si contemplamos el tope dispuesto desde el año 2001 –actualmente para salarios de \$36.000– y la existencia de otras fuentes de ingresos.

Las propuestas en Ganancias y Aportes, combinadas

Las recomendaciones de política en el mínimo no imponible y en la tabla de alícuotas del impuesto a las Ganancias para las Personas Físicas y en los Aportes Personales deben interpretarse en conjunto. Fueron pensadas como una intervención combinada, orientada a reforzar la progresividad del sistema tributario. Para lograr este objetivo, las medidas propuestas están dirigidas a:

- Reducir la carga tributaria del conjunto de los asalariados de menores ingresos y en consecuencia, con una mayor propensión a consumir.
- Aumentar la presión tributaria sobre los asalariados de más altos ingresos.

Para graficar el efecto de estas medidas combinadas, se elaboraron dos cuadros que reflejan en primer lugar, el monto a pagar por ambos conceptos; y en segundo lugar, cuál sería el ingreso disponible o “de bolsillo” después de dicho pago. En ellos se puede observar, para distintos ingresos salariales brutos cómo sería la situación ante tres escenarios distintos: 1. Si se mantuviera la actual imposición sin cambios. 2. Si solo se contemplara un aumento del 25% en el MNI al estilo tradicional. 3. Si se aplicaran los cambios propuestos.

Como se dijo, los cálculos se hicieron con una hipótesis de crecimiento del salario promedio del 25% entre 2013 y 2014, aunque en cualquier caso los resultados no serían muy diferentes si el salario hubiese variado en otra proporción.

En el primer cuadro se puede observar que las medidas combinadas generan una reducción del monto a pagar por el asalariado de entre 20% y 30% para los ingresos mensuales más bajos; y que llegan hasta los \$40.000 de ingreso bruto mensual. A partir de allí, el monto a pagar sigue siendo menor al escenario “sin cambios”, aunque en una proporción decreciente, hasta llegar a un salario de \$70.000; con lo

cual el monto a pagar sería similar en uno y otro caso. A partir de ese salario bruto mensual, el monto a pagar pasaría a ser superior y tendría una tendencia creciente como consecuencia del aumento de alícuotas marginales para los tramos más altos.

Muy distinto sería el panorama si la única medida que se tomara fuera un aumento general del 25% en el mínimo no imponible. En ese caso, todos los asalariados con ingresos mensuales inferiores a \$18.750 —el equivalente a los \$15.000 de la exención vigente— no tendrían reducción del monto a pagar, por la sencilla razón de que no están alcanzados por el impuesto a las Ganancias.⁶³ Recién a partir de allí se generaría una reducción en el monto a pagar, que sería de la mínima cuantía tanto para aquellos con salarios levemente superiores a dicho monto como para los que tienen los más altos ingresos.

63 En realidad, para aquellos nuevos trabajadores —posteriores a agosto de 2013— con ingresos entre el MNI y la exención sí habría cambios, pero estos casos se consideran una excepción irrelevante en relación a la situación general.

Cuadro 27. Monto a pagar en Ganancias y Aportes Previsionales, según Ingreso Bruto Mensual de 2014 (con aumento del 25% del Salario)

Ingreso Bruto	Sin cambios	Aumento de 25% MNI	Propuesta	Propuesta / sin cambios
12.500	27.625	27.625	21.125	-23,5%
15.000	33.150	33.150	25.350	-23,5%
18.750	41.438	41.438	33.122	-20,1%
18.875	53.046	44.994	33.457	-36,9%
25.000	86.182	74.837	59.431	-31,0%
31.250	123.597	111.102	94.021	-23,9%
31.375	130.660	119.743	94.825	-27,4%
35.000	152.361	141.444	117.894	-22,6%
37.500	165.842	154.925	132.511	-20,1%
43.750	194.279	183.363	164.574	-15,3%
50.000	222.717	211.800	199.632	-10,4%
56.250	251.154	240.238	235.556	-6,2%
62.500	279.592	268.675	271.091	-3,0%
68.750	308.029	297.113	306.351	-0,5%
81.250	364.904	353.988	376.313	3,1%
93.750	421.779	410.863	448.733	6,4%
106.250	478.654	467.738	527.794	10,3%
118.750	535.529	524.613	606.623	13,3%
131.250	592.404	581.488	685.287	15,7%
143.750	649.279	638.363	763.832	17,6%
168.750	763.029	752.113	920.673	20,7%
337.500	1.530.842	1.519.925	1.976.045	29,1%
675.000	3.066.467	3.055.550	4.083.205	33,2%
1.350.000	6.137.717	6.126.800	8.295.779	35,2%

Lo descripto en el monto a pagar se traduce en el impacto del paquete de medidas en el ingreso disponible o “de bolsillo”. Quienes en la actualidad están exentos de Ganancias tendrían un alza en sus ingresos de entre el 4% y el 5% en relación a la situación sin cambios. A partir de los trabajadores que pagan Ganancias y se encuentran en los primeros tramos de este impuesto, el efecto es

mayor porque, a la mejora originada en la reducción de los aportes, se le suma el aumento del mínimo no imponible y la reducción de la alícuota en el primer tramo y la ampliación de los montos sobre los cuales recaen las tasas marginales. De esta forma, quienes perciben un salario mensual superior a \$18.750 y hasta \$40.000 tendrían un aumento de su ingreso disponible que ronda el 10%.

Además de la mejora salarial, en este tramo se observa el otro elemento que la modificación resuelve; esto es, la sustitución de la exención por el MNI decreciente elimina la situación en la cual, aquellos contribuyentes con un salario bruto mayor pasan a tener un ingreso disponible menor. Este efecto se puede apreciar con la comparación de quienes tienen un salario de \$18.750 y aquellos con un ingreso bruto de \$18.875 —en el ejemplo empleado, pero se extiende mucho más allá de este valor—. En la situación actual, los primeros tienen un ingreso de bolsillo de \$202.313 anual (incluido el aguinaldo); mientras que para los segundos, es de \$192.329 al año; o sea: \$10.000 menos que quienes entraron en la exención. Con el cambio propuesto, esta retracción desaparece y el ingreso de bolsillo vuelve a ser superior a medida que el salario bruto aumenta. En términos técnicos, la imposición vuelve a ser una función continua, eliminándose las inequidades existentes. Esto significa que desaparece la posibilidad de que alguien pase a tener un ingreso de bolsillo inferior ante un aumento de su salario; y lo mismo pasa entre dos contribuyentes con ingresos similares.⁶⁴

Finalmente, los cambios conllevan una reducción del ingreso disponible para quienes tienen salarios brutos superiores a \$70.000 y esta disminución se hace mayor cuanto más se aleja el salario de esa cifra, tal como puede observarse en el cuadro que sigue.

64 Lo mismo sucede, aunque en menor magnitud, para los ingresos brutos entre \$31.250 y \$31.375 mensuales.

Cuadro 28. Ingreso de Bolsillo Anual (incluido SAC), según Ingreso Bruto Mensual con Familiares a cargo

Ingreso Bruto	Sin cambios	Aumento de 25% MNI	Propuesta	Propuesta / sin cambios
12.500	134.875	134.875	141.375	4,8%
15.000	161.850	161.850	169.650	4,8%
18.750	202.313	202.312	210.628	4,1%
18.875	192.329	200.381	211.918	10,2%
25.000	238.818	250.163	265.569	11,2%
31.250	282.653	295.148	312.229	10,5%
31.375	277.215	288.132	313.050	12,9%
35.000	302.639	313.556	337.106	11,4%
37.500	321.658	332.575	354.989	10,4%
43.750	374.471	385.387	404.176	7,9%
50.000	427.283	438.200	450.368	5,4%
56.250	480.096	491.012	495.694	3,2%
62.500	532.908	543.825	541.409	1,6%
68.750	585.721	596.637	587.399	0,3%
81.250	691.346	702.262	679.937	-1,7%
93.750	796.971	807.887	770.017	-3,4%
106.250	902.596	913.512	853.456	-5,4%
118.750	1.008.221	1.019.137	937.127	-7,1%
131.250	1.113.846	1.124.762	1.020.963	-8,3%
143.750	1.219.471	1.230.387	1.104.918	-9,4%
168.750	1.430.721	1.441.637	1.273.077	-11,0%
337.500	2.856.658	2.867.575	2.411.455	-15,6%
675.000	5.708.533	5.719.450	4.691.795	-17,8%
1.350.000	11.412.283	11.423.200	9.254.221	-18,9%



Impuesto a la Transferencia de Inmuebles (ITI)

El ITI fue creado por la Ley 23.905 de 1991 y grava las transferencias a título oneroso de inmuebles ubicados en el país y realizadas por personas físicas, con una alícuota fija del 1,5% sobre el valor de la transferencia de cada operación.

Tal como se expresa en la ley de creación (artículo 14):

“En el caso de venta de la única vivienda y/o terrenos del contribuyente con el fin de adquirir o construir otra destinada a casa-habitación propia, podrá optarse por no pagar el impuesto que resulte de la transferencia”.

La propuesta de cambio radica en dos aspectos:

1. Reemplazar la tasa única por una escala de alícuotas marginales progresivas.
2. Modificar la opción vigente en el artículo 14 de la Ley, por un mínimo no imponible cuando el comprador destine la vivienda o terreno a casa-habitación propia. El monto del mínimo podría ser el mismo al vigente en el impuesto a los Bienes Personales.

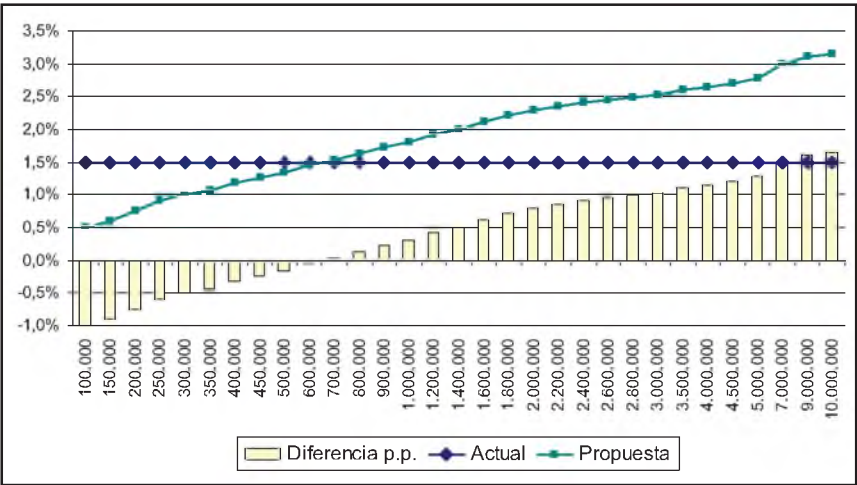
En el primer caso, el objetivo se centra en reducir la carga a las operaciones de inmuebles de menor valor, e incrementarla a medida que se acrecienta el precio del bien transado.

La escala de alícuotas propuesta para el ITI es la siguiente:

Valor del Bien		Monto Fijo	Tasa s/excedente
Más de	Hasta		
0	120.000	0	0,50%
120.000	180.000	600	1,00%
180.000	360.000	1.200	1,50%
360.000	720.000	3.900	2,00%
720.000	1.440.000	11.100	2,50%
1.440.000	4.320.000	29.100	3,00%
4.320.000	en adelante	115.500	3,50%

De esta forma, las tasas efectivas para las operaciones cuyo precio fuese menor a \$700 mil serían inferiores a la actualmente vigente; y a partir de ese monto, pasarían a contribuir con una carga mayor y creciente a medida que aumenta el valor del inmueble transferido.

**Gráfico 28. Tasas efectivas del ITI.
Comparación entre propuesta y actual**



En cuanto a la segunda propuesta, el reemplazo de la virtual exención al vendedor por un mínimo no imponible que alcance al comprador tiene varios fines y efectos. Aunque en esta ley no está expresamente definido, con la modificación se pasaría de un impuesto que recae sobre el vendedor a uno cuyo sujeto alcanzado sería el comprador. Este es un traspaso necesario para poder desgravar a quienes compran el inmueble para utilizarlo como casa-habitación.

Tal vez el efecto más relevante es el reemplazo de una virtual exención por un mínimo no imponible. Esta modificación tiene la virtud de desgravar solo a quienes adquieran inmuebles hasta un determinado monto, a partir del cual se empezaría a pagar el impuesto con las tasas marginales progresivas, aplicables a todo tipo de operación. Así, por ejemplo, si el mínimo fuera equivalente al aplicado en Bienes Personales y la transacción involucra una propiedad para su uso como vivienda única por un valor de \$1 millón, se deberá descontar el mínimo, en este caso de \$305.000. Los \$695.000 restantes serían la base imponible y entrarían en la escala de alícuotas aplicada para las restantes operaciones, con lo cual le correspondería pagar una tasa efectiva de 0,9% sobre el valor del bien; si no rigiera este mínimo, la tasa efectiva de una casa de \$1 millón sería de 1,7%. Si la transacción fuese por una vivienda de \$500.000, la base imponible sería de \$195.000 y la tasa efectiva de 0,08%, mientras que sin el mínimo hubiera sido de 0,97%. De esta forma, se agrega un elemento adicional de progresividad al impuesto, al eximir del pago del impuesto a quien compre con fines de uso como casa-habitación, un inmueble de bajo valor y gravar a las restantes con tasas marginales inferiores a las que corresponderían si su uso fuera otro.

Impuesto a los Bienes Personales

Con el impuesto a los Bienes Personales se llegaría a la complementación de los impuestos a la Propiedad, en particular con el objetivo de captar la renta urbana, por incluir en su base las propiedades inmobiliarias urbanas en cabeza de las personas físicas.

Al igual que en los impuestos propuestos, el aspecto clave a resolver es la determinación del valor de los bienes alcanzados. Con las valuaciones fiscales tan disímiles, según la provincia de que se trate y tan distantes con el valor de mercado, para una correcta imposición deben establecerse mecanismos alternativos para su cuantificación con el objeto de conformar la base imponible.

Actualmente, en este impuesto los bienes inmuebles se valúan al precio de adquisición, actualizado por el índice de precios mayorista, valor al que se debe detraer el 2% anual en concepto de amortización. Este valor “no podrá ser inferior al de la base imponible fijada a los efectos del pago de los impuestos inmobiliarios o tributos similares o al valor fiscal determinado”.⁶⁵ Si bien esta fórmula —también aplicada en el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta— aproxima el valor al de mercado, para aquellos inmuebles adquiridos muchos años atrás, el coeficiente de actualización es insuficiente a los fines de alcanzar su correcta valuación. En consecuencia, un aspecto central para mejorar la base imponible de este gravamen pasa por redefinir el índice empleado para la actualización o encontrar otro mecanismo que refleje con mayor precisión el valor de mercado de los bienes alcanzados.

Por otra parte, si bien este impuesto no grava al patrimonio neto —esto es, no se descuentan las deudas que recaen sobre los bienes alcanzados— sí contempla, cuando el inmueble fue comprado o construido con destino a casa-habitación, la posibilidad de netear los créditos otorgados para su compra o construcción (artículo 22° de la Ley 23.966). De esta forma, se puede afirmar que este impuesto grava al patrimonio bruto, salvo para los inmuebles utilizados como casa-habitación, en cuyo caso la base imponible es el patrimonio neto.

Los inmuebles son una proporción muy relevante de la base imponible de este gravamen: representan el 44% del importe declarado de

65 Artículo 22 inciso a) del Decreto N° 281/97, Texto Ordenado del Título VI de la Ley 23.966.

bienes situados en el país, aunque solo explican el 4% de los situados en el exterior (se declararon menos de 4.000 casos).

Los problemas en la valuación se pueden ver con claridad a partir de la información disponible en las declaraciones juradas presentadas en el año 2010, que involucra a los bienes del año 2009. En el 53% de los casos se declaran inmuebles por un monto inferior al exento, mientras que solamente 1.731 casos (el 0,3% del total) declaran poseer bienes inmuebles situados en el país por un monto superior a los \$10 millones. A modo de resumen, el importe promedio de los inmuebles declarados por cada sujeto alcanzado por el impuesto es de \$250.000.

Una aclaración al respecto. En las cifras antes descriptas, cada caso responde a las personas físicas que declararon el impuesto y puede involucrar más de un inmueble; así, por ejemplo, el promedio no es el del valor de cada inmueble, sino el importe declarado por cada uno de los sujetos alcanzados.

Cuadro 29. Bienes sujetos al Impuesto a los Bienes Personales

	Situados en el País		Situados en el Exterior	
	Casos	Importe Mill.\$	Casos	Importe Mill.\$
Total	659.614	320.680	19.065	54.147
Inmuebles	564.916	141.417	3.937	2.065
Derechos Reales	3.783	531	84	22
Automotores	344.810	24.033		
Naves	10.239	386	305	38
Aeronaves	372	208		
Patrim. De empresa o Explot. Unipers.	147.704	44.521		
Acciones, cuotas, partic.sociales, etc.	20.571	2.635	5.891	29.168
Títulos Públicos o Privados	4.036	713		
Créditos	145.460	29.910	1.372	3.086
Depósitos en dinero	159.904	2.248	10.783	13.608
Dinero en efectivo	432.573	49.010	33	5
Bienes Muebles registrados	5.237	218		
Otros bienes	98.733	9.080	3.500	6.155
Bs. Personales y muebles del hogar	656.116	15.768		

Fuente: CIEPyC según datos de Anuario 2010 de AFIP.

La valuación de los inmuebles no es el único problema acerca del cual intervenir en este impuesto. Otro de similar relevancia está en la subdeclaración que no solo compete a los inmuebles, sino también a los restantes bienes alcanzados. En algunos de estos bienes las posibilidades de control son limitadas, pero en otros pareciera que la administración tributaria tiene mucho para aportar. Resulta llamativo que uno de los rubros en los que a priori se supone una elevada subdeclaración —el dinero en efectivo— sea el segundo en cuanto a monto declarado, después de inmuebles, con casi \$50.000 millones. En sentido inverso, en uno de los rubros en el que sí se pueden realizar diversos entrecruzamientos de información —como los automotores— se declara un importe inferior a la mitad del dinero en efectivo y solo declaran disponer de este tipo de bienes casi 345.000 contribuyentes, cuando la venta anual duplica y más esa cifra (y la base imponible está conformada por el stock y no el flujo anual).

En cuanto a los aspectos generales del impuesto, corresponde analizar la situación actual de la determinación de la base imponible y las alícuotas aplicadas.

Con respecto al primer punto, si bien desde su origen en 1991 regía un mínimo no imponible (de \$100.000), a partir de una actualización efectuada en el año 2007 se lo reemplazó por una exención —de \$305.000— que es la actualmente vigente. En este caso, creemos conveniente volver al mínimo no imponible, porque este es un mecanismo más apropiado que el del monto exento: en el segundo caso se salta de la inexistencia de obligación, si está por debajo del monto, a pagar una alícuota por la totalidad del patrimonio gravado; mientras que en el primero la alícuota es marginal, al descontar de la base el monto fijado como límite.

En el caso de las alícuotas, en la versión original de 1991 regía una alícuota única sobre el excedente del mínimo que implicaba una progresividad muy moderada, solo originada en una tasa efectiva creciente por la existencia del mínimo no imponible. Esta alícuota

tuvo modificaciones hasta llegar a la del año 2007 —mediante la Ley 26.317—, que dispuso una escala de alícuotas que va desde 0,5% —para quienes declaren patrimonios de entre \$305.000 y \$700.000— a 1,25%, cuando el monto sujeto a impuesto supere los \$5 millones a diciembre del año anterior. Además, rigen alícuotas especiales que procuran castigar conductas elusivas para los sujetos radicados en el exterior, por los bienes situados en el país: 1,25% para el caso general y 2,5% cuando exista presunción de que los bienes pertenecen a sujetos domiciliados en el país.

Se pueden hacer dos cuestionamientos a la escala de alícuotas vigentes. Por un lado, sería más apropiado aplicar alícuotas sobre el excedente o marginales, para evitar los saltos entre tramos con el consiguiente incentivo a la subdeclaración a los fines de no pasar a tributar una alícuota mayor. Por el otro, se podría extender la progresividad para llegar con alícuotas marginales más elevadas a los patrimonios mayores. Si así fuera, también deberían elevarse en sintonía las alícuotas especiales que procuran castigar el intento de elusión del gravamen. Recapitulando, en el impuesto a los Bienes Personales se podrían efectuar las siguientes recomendaciones de política:

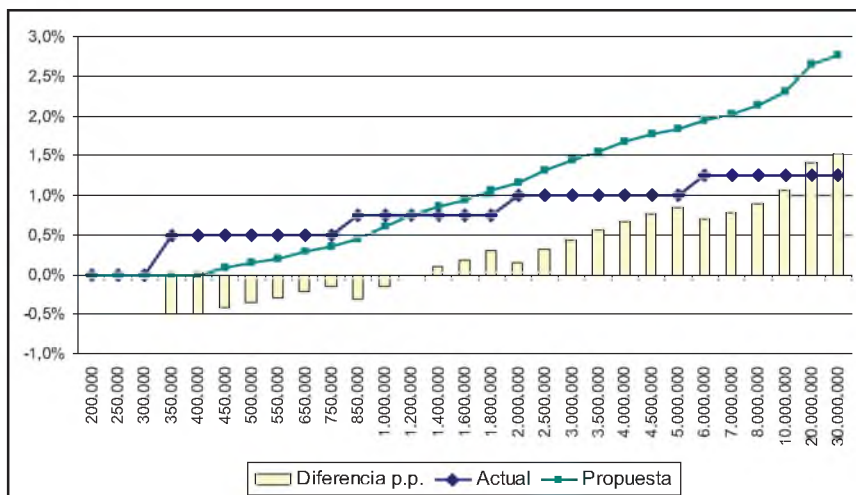
1. Revisar el índice de actualización de las valuaciones de inmuebles, para encontrar un coeficiente de actualización que permita acercar la base imponible al valor de mercado del bien gravado. Adicionalmente, se podría incorporar un mecanismo mediante el cual, en la declaración, se inscriba el valor del bien al momento de la compra y el año de la adquisición; y que el sistema aplique el coeficiente automáticamente para determinar el monto a contrastar con el valor fiscal del bien.
2. Mejorar el entrecruzamiento de información con bases de datos de los bienes alcanzados de organismos públicos y privados, por ejemplo, con el registro de la propiedad automotor y las compañías de seguros.

3. Reemplazar la exención por un mínimo no imponible y revisar su importe. Si se garantizan mecanismos de actualización de las valuaciones de los bienes alcanzados, debería propiciarse la actualización periódica del mínimo.
4. Modificar la escala de alícuotas para adaptarlas al cambio de mínimo exento a mínimo no imponible; y para hacerlas marginales y con tasas efectivas más altas a los patrimonios más elevados.

Por ejemplo, para cumplir con las sugerencias planteadas en los puntos 3 y 4, se podría aplicar un mínimo no imponible de \$400.000 y tasas marginales de acuerdo con la siguiente escala:

Valor del Bien		Monto Fijo	Tasa s/excedente
Más de	Hasta		
0	400.000	0	0,00%
400.000	800.000	0	0,75%
800.000	1.600.000	3.000	1,50%
1.600.000	3.200.000	15.000	2,00%
3.200.000	7.200.000	47.000	2,50%
7.200.000	en adelante	147.000	3,00%

El efecto del cambio propuesto puede observarse en el gráfico que sigue. Con la exención y las tasas directas actuales, las tasas efectivas tienen saltos entre tramos —es una función discreta—; mientras que el mínimo no imponible y las tasas marginales la transforman en una función continua que crece progresivamente a medida que aumenta la base imponible. A su vez, a partir de patrimonios superiores a \$1,2 millones, la tasa efectiva es superior a la vigente, garantizándose así una mayor progresividad en la carga del impuesto.

Gráfico 29. Comparación de tasas efectivas

Fuente CIEPyC según datos de normativa vigente.

VI. Reformular la imposición al consumo para mejorar la equidad distributiva

Las recomendaciones de política en este aspecto consisten en redefinir la imposición al consumo para revertir su incidencia distributiva, con el objetivo de transformar a este grupo de impuestos estigmatizados como regresivos en marcadamente progresivos. Para lograrlo se propone utilizar técnicas modernas vigentes para reducir la carga del IVA de manera selectiva, a los bienes de primera necesidad y/o esenciales y para otorgar un beneficio adicional a los perceptores de los planes sociales y demás institutos del sistema de protección social. Además, se plantea articular el IVA con los impuestos Internos para establecer distintas cargas en la tributación indirecta a cuatro grupos de bienes y servicios:

1. Los de primera necesidad, que actualmente tienen una alícuota reducida al 10,5% o están exentos de IVA, pasarían a tener tasa cero.
2. Los de primera necesidad, que actualmente están gravados con la alícuota general del 21% tendrían una tasa efectiva de 10,5%.
3. Los bienes y servicios superfluos y suntuarios, con alícuota general del IVA y una imposición adicional mediante Internos.
4. Los restantes bienes y servicios gravados solo con la alícuota general del IVA.

Esta articulación coincide, en su esencia, con la posición de Gómez Sabaini (2005) al respecto: “con el objeto de mejorar el impacto distributivo se recomienda combinar el IVA con impuestos selectivos, en lugar de introducir un gran número de alícuotas diferenciadas”.

La imposición general al consumo: IVA progresivo

De Atributos y Efectos

El Impuesto al Valor Agregado es un impuesto general al consumo, multifásico no acumulativo. Es multifásico porque cada una de las etapas por las que pasa en la cadena de producción-comercialización debe contribuir con el impuesto; y es no acumulativo debido a que cada una de las fases de la cadena contribuye solo en la proporción del valor que le agregó al bien o servicio, evitando que la carga recaiga sobre la obligación creada en la etapa anterior.

El mecanismo empleado para que no se produzca la acumulación del impuesto es el de créditos y débitos fiscales. Un productor –comercializador, proveedor de servicios, etc.– de un determinado bien (o servicio), al comprar insumos que están alcanzados por el gravamen,

obtiene un crédito fiscal por el componente de impuestos que ellos posean. Al vender el producto le aplica al precio de venta la tasa del gravamen, y el monto que surge es el débito fiscal.

La diferencia entre débitos y créditos es con lo que en definitiva debe contribuir este productor al Fisco. Esto sucede en cada una de las etapas por la que debe pasar un producto hasta llegar al consumidor final. En cada una de las etapas se va trasladando al eslabón siguiente –adicionado al precio de venta– el monto del impuesto que se deberá pagar por el valor generado hasta ese momento. El traslado continúa hasta el consumidor final que es quien en definitiva paga el impuesto, incorporado en el precio del producto adquirido, dado que no tiene posibilidades de trasladarlo. El consumidor final es el contribuyente *de hecho* y cada uno de los responsables en las distintas etapas son los contribuyentes *de jure*.

Según los desarrollos teóricos ortodoxos en la materia, un IVA de base amplia –sin exenciones– y con alícuota uniforme es el recomendable, porque no distorsiona los precios relativos entre los distintos bienes y servicios y porque permite una mejor administración tributaria –facilita los mecanismos de control–. A su vez, también se afirma que la carga tributaria no debe ser muy elevada, dado que en una determinada tasa –que debe ser definida en la práctica para cada caso en particular– los efectos sobre la recaudación de un incremento de la alícuota son nulos o negativos (a mayor tasa, menor recaudación relativa).⁶⁶

En un estudio empírico realizado por técnicos del FMI (Silvani y Brondolo,⁶⁷ 1993) basado en los resultados obtenidos en casi cincuenta países donde se aplicaba el IVA en el año 1988, se observó que los países con un IVA con base amplia y con una alícuota general inferior o igual al 15% eran los que registraban una mejor performance en materia de recaudación por punto de alícuota. Este estu-

66 La cola de la curva de Laffer.

67 Carlos Silvani pasó del FMI a la AFIP unos años después de escribir este trabajo. Sin embargo, no llevó a la práctica los postulados allí vertidos.

dio concluyó en que, cuando la tasa es mayor al 15% y la base es amplia —el caso argentino desde los inicios de la convertibilidad—, un aumento de la tasa deviene en una pérdida de la productividad del impuesto —la recaudación por punto de alícuota—. Además, arriba a una conclusión: “el mayor incremento en la productividad del impuesto, cuando se amplía la base imponible, se observa en los IVA con tasa general en el rango 10-15%”. A su vez, se puede observar en este trabajo que la existencia de tasas múltiples (o diferenciadas) no necesariamente implica pérdidas de productividad del impuesto, y que una ampliación de la base alcanzada por el impuesto permite un significativo incremento con este tipo de tasas.

La determinación del universo alcanzado por este impuesto y de las características de la alícuota empleada tiene una fuerte repercusión en la incidencia del gravamen sobre la distribución del ingreso entre las personas. Si el IVA grava con una alícuota uniforme a todos los bienes y servicios consumidos domésticamente —o la mayoría de ellos—, incluidos los de primera necesidad, su recaudación se obtendrá en forma proporcional a los gastos de consumo que realice en el país cada uno de los habitantes. Es decir, grava en forma proporcional el consumo de las personas.

Pero, cuanto más rica es una persona, menor es la proporción de los ingresos que destina a los gastos de consumo. La diferencia entre el ingreso y el consumo puede ahorrarse domésticamente (depósito en los bancos, etc.), atesorarse (compra de dólares, oro, etc.) o fugarse (depósitos en el exterior, viajes al exterior). Estas actividades no están gravadas por el impuesto en cuestión y por ende, la presión que ejerce el IVA es regresiva respecto al ingreso de las personas; a mayor nivel de ingresos, menor presión en relación a este.

De esta forma, si suponemos que los ingresos obtenidos mediante este impuesto no son devueltos a la sociedad a través del gasto público —por ejemplo, si suponemos que todos estos recursos se destinan al pago de deudas con el exterior—, la distribución relativa del ingreso

entre las personas será más inequitativa después del impuesto que antes de él.

Un poco de historia

En los últimos tiempos se ha aceptado que los impuestos al consumo en general y el IVA en particular son —por definición— regresivos en términos distributivos. Sin embargo, no tiene por qué ser así e incluso no lo fue en el caso argentino, como en otros tantos países, al momento de su creación y por un prolongado tiempo.

En nuestro país, el IVA fue instituido en el último gobierno de Juan Domingo Perón mediante la Ley 20.631 —a fines de 1973— y empezó a aplicarse a partir de enero de 1975, en sustitución de los impuestos a las Ventas de la órbita nacional y sobre las Actividades Lucrativas de las provincias (pocos años después restituido como Ingresos Brutos). En su versión original, el IVA tenía una alícuota general del 13% y una específica del 21% para determinadas ventas y locaciones entre las que se encontraban bares, restaurantes, hoteles, peluquerías y salones de belleza, garages, tintorerías, carpas en balnearios, películas, maquinaria agrícola, motos, automóviles, aviones y barcos, aparatos eléctricos, armas de fuego, etc. Además, establecía exenciones a un extenso listado de productos que incluía medicamentos, alimentos y bebidas analcohólicas, minerales y materiales de construcción, libros y lápices, artículos de limpieza, entre otros. También se eximía a las exportaciones, para las que regía —tal como sucede en la actualidad— una tasa cero, porque se devolvía el impuesto incorporado en las etapas anteriores o aguas arriba.

La existencia de alícuotas superiores para los bienes y servicios superfluos o que representaban una manifestación de riqueza y la amplia gama de exenciones garantizaban que este impuesto fuera progresivo.

Desde su creación, se realizaron tres grandes modificaciones en el IVA.

La primera fue a fines de 1980, cuando se estableció una generalización de la base de imposición a partir de la incorporación de algunos servicios —la provisión de agua corriente, cloacas, desagües, gas y electricidad y las telecomunicaciones— y se eliminaron las exenciones que recaían sobre una serie de productos —la mayoría de los alimentos, los medicamentos, y los materiales para la construcción, etc.—. A su vez, se dispuso una alícuota general del 20% sobre el precio de venta antes de impuesto y una alícuota diferencial del 10% sobre algunos de los bienes que hasta ese momento estaban exentos. Estas modificaciones se efectuaron para sustituir las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social.

Con el advenimiento de la democracia se fueron restableciendo las exenciones o se redujeron las alícuotas diferenciales sobre los bienes que habían estado exentos antes de la reforma implementada en la dictadura.

En noviembre de 1986 empezó a regir una nueva reforma global —aunque de menor magnitud que la anterior—; así se desgravó la provisión de agua corriente, cloacas y desagües y la construcción de vivienda propia salvo cuando la realice una empresa, se modificaron las exenciones y los bienes alcanzados por tasas diferenciales. A su vez, se sustituyó el sistema de responsable no inscripto para los pequeños contribuyentes, por un régimen simplificado que se liquidaba anualmente.

Salvo el breve período de fines de la dictadura militar, el IVA perduró como un impuesto moderadamente progresivo hasta la década del 90.

A partir de allí, en base a los postulados del paradigma dominante en la época, se incorporaron prácticamente todos los bienes y servicios a la base imponible y se unificó la alícuota. Primero, con Erman González en el Ministerio de Economía, mediante una reducción respecto a la tasa general vigente hasta ese momento, del 15% al 13%; pero luego se fue incrementando paulatinamente hasta llegar, ya con

Domingo Cavallo como ministro, al 18% en 1992 y al 21% en marzo del año 1995, tasa general que se mantuvo hasta la actualidad.

El IVA fue el impuesto insignia del Plan de Convertibilidad, porque cumplía con todos los preceptos de la época. El resultado más notable de las modificaciones dispuestas fue su incidencia distributiva, al transformarlo en un impuesto marcadamente regresivo. Por aquellos años, reclamar por la recuperación de un IVA con sus bases y alícuotas anteriores significaba cuestionar uno de los pilares del plan económico.

Hacia fines de la década de los 90 se empezó, tenuemente, a aplicar alícuotas reducidas al 50%, esto es, del 10,5%, a algunos bienes y servicios, política que se profundizó en la década siguiente.

Actualmente, tienen reducida la alícuota a la mitad: las carnes rojas, el pan y demás productos de panadería, las frutas, las verduras, los granos y legumbres secas, la miel, la harina de trigo los animales vivos, el cuero bovino, las labores relacionadas a la siembra y cosecha, los fertilizantes químicos de uso agrícola, la construcción de viviendas, los bienes informáticos y de telecomunicaciones, diarios y revistas, taxis y remises (más de 100 km), la asistencia sanitaria médica, las cooperativas de trabajo, el propano, butano y gas licuado de petróleo. También hay bienes y servicios exentos, como es el caso de la leche, el agua ordinaria natural, los medicamentos para uso humano, los libros, el oro, la educación privada oficial, la mayoría de los intereses pasivos y activos, la locación de inmuebles para casa-habitación y rurales, el sepelio, los espectáculos deportivos, los taxis y remises (hasta 100 km), el transporte internacional de pasajeros, los geriátricos, los congresos, ferias y exposiciones, la investigación científica y tecnológica y las exportaciones (con tasa cero).

La carga nominal y la incidencia distributiva

Las exenciones y alícuotas diferenciadas vigentes en la actualidad son insuficientes para impedir que el IVA siga siendo un impuesto

regresivo. Por cierto, mientras el decil más rico de los hogares tiene una carga nominal o legal inferior al 10% de sus ingresos, los cuatro deciles más pobres tienen una carga promedio de 14,9%.

Para medir la incidencia, se utilizó la información del consumo e ingreso de los hogares distribuidos por deciles de ingreso que surge de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) del año 1997 y se le aplicó la carga nominal o legal del IVA vigente a cada uno de los bienes y servicios. Más allá de las limitaciones derivadas de trabajar con datos de consumo e ingresos de hace 15 años, la metodología empleada adolece de, al menos, dos falencias.

En primer lugar, cuando se consultan los gastos de los hogares se incluyen en la canasta de consumo, y valorizan, los productos recibidos mediante transferencias gratuitas en especie de alimentos, medicamentos o consultas médicas realizadas por organismos públicos o privados sin fines de lucro y aquellos que los hogares producen para su autoconsumo, que también se valorizan del lado de los ingresos. Resulta obvio afirmar que, en el primer caso, la contribución al IVA no es imputable al consumidor que recibió gratis el producto y, en el segundo, el consumo de estos productos no está alcanzado por el impuesto. Sin embargo, para hacer los cálculos de incidencia distributiva del IVA, se los considera de igual modo que al consumo originado en la compra de productos que realizan los hogares. La imputación de estos consumos como gastos impacta en mayor medida en los estratos de menores ingresos, a punto tal que en los dos deciles más pobres el gasto es superior al ingreso, en un 26% en el más bajo y un 6% en el siguiente. El gasto en consumo superior al ingreso también puede deberse a un consumo basado en ahorros, pero se puede aceptar que este no sería el origen de la diferencia en los estratos pobres.

En segundo lugar, la información de la ENGH tiene limitaciones por la subdeclaración de los encuestados tanto de sus ingresos como de sus consumos, pero este elemento se observa más en los deciles ricos que en los pobres. Los estudios sobre incidencia del IVA suelen

incluir estimaciones de la subdeclaración de ingresos, elemento que no hemos incorporado aquí —entre otras cuestiones— porque estos estudios suponen que solo se subdeclara el ingreso y no realizan correcciones por esta causa en el consumo. En consecuencia, consideramos que al estimar solo la subdeclaración de ingresos se incurre en la subestimación de la propensión media a consumir, en especial en los estratos altos, y así es como descartamos efectuar ajustes a la información de base por esta causa.

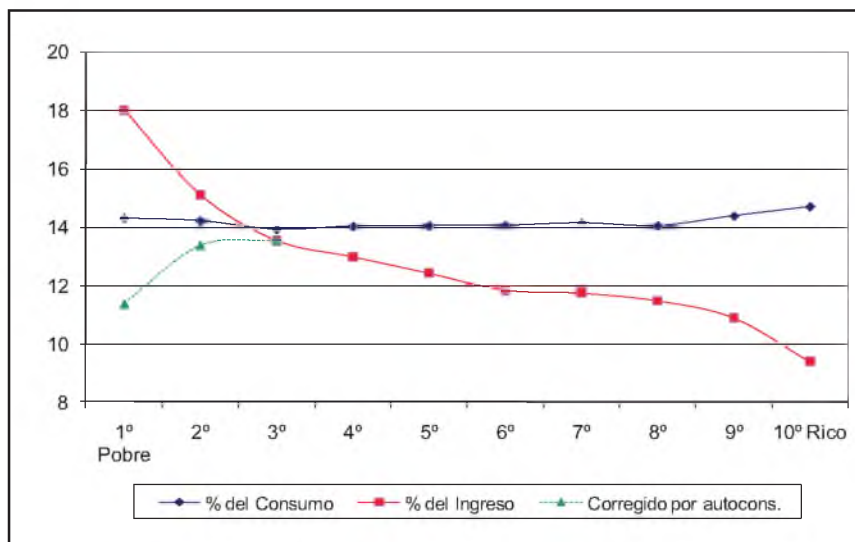
En el gráfico siguiente se reflejaron dos variables: por un lado, la carga del IVA sobre el ingreso de los hogares comentada en párrafos anteriores; y por el otro, la carga del impuesto sobre el gasto en consumo de los hogares. Como en los dos deciles más pobres el gasto en consumo es superior al ingreso, la carga legal del IVA sería superior cuando se la relaciona sobre el ingreso que cuando se lo hace sobre el consumo. Pero esto no puede ser así, porque sólo el consumo de bienes y servicios transado en el mercado está alcanzado y en consecuencia, la carga máxima que podría recaer sobre estos hogares es la que se relaciona con los gastos en consumo. También sería incorrecto calcular la carga sobre el gasto en consumo porque, como se dijo, una parte de ellos fueron realizados sin que existan transacciones en las que esté incorporado el IVA.

Una forma de salvar este problema⁶⁸ sería mediante la corrección de la carga del IVA sobre el consumo de los hogares, descontando la diferencia entre éste y el ingreso. Se puede aceptar que esta diferencia es equiparable a los consumos de bienes y servicios provistos de manera gratuita.

Si se realiza esta corrección, la carga legal del IVA del estrato más pobre pasa de 14,9% al 13,1% de sus ingresos y llega a poco más del 11% en el decil de hogares más pobres cuando en la versión original era superior al 18%.

68 Esta es solo una aproximación al problema planteado. Para un abordaje más riguroso, se debería disponer de los componentes de la canasta que se producen para autoconsumo y las transferencias en especie, y contemplar su significación para todos los hogares de cada uno de los deciles.

Gráfico 30. Carga nominal del IVA por Decil de Hogares según Ingreso



Fuente: CIEPyC según datos de la ENGH 1997 y Texto Ordenado IVA.

En definitiva, como para concluir con este punto, lo importante a resaltar es que el IVA, aun con las alícuotas reducidas y exenciones vigentes, sigue siendo un impuesto regresivo, pero en menor medida de lo que arrojan los estudios tradicionales de incidencia distributiva, porque para una correcta medición debe excluirse de la base de cálculo al consumo logrado por medios distintos a la compra en el mercado.

Traslación a precios, monotributo y evasión

Como los postulados del paradigma neoliberal están perdiendo el predicamento que tenían un par de lustros atrás, en los últimos años desde diversos sectores se empezó a reclamar la reducción de la alícuota del IVA a la canasta de alimentos. Sin embargo, algunas preguntas sobrevuelan tales propuestas: Si se disminuyera el IVA, ¿se

trasladaría al precio de venta al consumidor final? Y si fuera así, ¿en qué proporción?

La primera respuesta que surge está algo trillada: dependerá de las características de cada mercado (grado de concentración de la oferta y elasticidad de la demanda). A priori, se puede afirmar que la probabilidad de éxito, en términos generales, será mayor en una fase contractiva que en una expansiva del ciclo, pero nada garantiza –salvo los supuestos de la competencia perfecta– que se reduzcan los precios, incluso en una recesión.

Hay que tener en cuenta, también, que el efecto en el precio, si lo hubiera, sería por única vez y el riesgo de que, poco tiempo después, se vuelva al precio anterior es bastante alto. Ni siquiera con un estricto control de precios se podría garantizar su perdurabilidad en el tiempo. Y el Estado habría perdido los recursos para siempre.

Pero hay un análisis más complejo cuando se intenta entender cuál sería el resultado obtenido por una medida de este tipo en términos distributivos. La mayor parte de los comercios de los barrios más alejados y pobres no pagan IVA, sino que son monotributistas o directamente no están inscriptos en la AFIP porque están en la informalidad absoluta.

Cuando aquellos que comercializan los productos no están inscriptos, dependerá de la forma en que los compren: si lo hacen en un comercio mayorista como si fueran un consumidor final, habrán pagado el IVA acumulado hasta ahí pero quien les compre se “ahorrrará” el IVA por la diferencia entre el precio de compra y de venta; esto es, el valor agregado en la última etapa. Si los compra en el mercado informal podría ocurrir que no contengan IVA porque toda la cadena lo evade, aunque también puede ocurrir que quien vende el bien en cuestión se “apropie” del IVA evadido.

Con los monotributistas pasa algo parecido. En estos comercios se paga el IVA hasta la etapa anterior y la imposición sobre el valor agregado de su etapa se realiza por el monotributo que es proporcionalmente muy inferior al IVA y, además, contiene el impuesto a las Ganancias.

En cualquier caso, el consumidor final terminará por contribuir menos IVA. Si este fuese un caso extendido en los lugares que compran los estratos de menores ingresos, podría ocurrir que, monotributo y/o evasión mediante, la incidencia distributiva del IVA fuese distinta a la que arroja la fría estadística.

En consecuencia, volver a las características del IVA, tal como fue diseñado originalmente, no garantiza obtener el resultado esperado de mejorar su incidencia distributiva. Entre los elementos más destacados para que los efectos esperados no se cumplan, se encuentran —por un lado— las dificultades para lograr un traslado pleno de la reducción de la alícuota al precio final al consumidor y —por el otro— la existencia de bocas de expendio con disímiles características: responsables inscriptos en el IVA y monotributistas.

Por otra parte, en los estudios tradicionales se mide la carga real del IVA, a partir de la distribución de la recaudación del impuesto entre cada uno de los deciles de hogares. Esta práctica supone que la evasión y las ventas en comercios monotributistas están proporcionalmente distribuidas en los distintos estratos de población, supuesto que a priori pareciera ser bastante inconsistente.

IVA personalizado

En los últimos tiempos desde la literatura especializada se promueven iniciativas para implementar un IVA personalizado en América Latina, en particular a partir de los trabajos de Barreix, Bès y Roca (2010 y 2011) y la ponencia de Martín Abeles (2012) en el seminario

anual de política fiscal de Cepal de un trabajo elaborado en colaboración con Balasini y Panigo. También en Uruguay se está evaluando su implementación.⁶⁹

En el primer caso, el objetivo es resolver aquello que los autores llaman *la trinidad imposible de los impuestos al consumo*; esto es, base universal, alícuota uniforme y progresividad. En su planteo critican lo que denominan la “solución universal” que consiste en alícuotas diferenciales o exenciones para determinados bienes esenciales, porque “no permite discriminar entre contribuyentes y así beneficiar a la población que requiere de un alivio impositivo, que es la de los deciles inferiores de la población” y termina beneficiando en valores absolutos en mayor medida a los estratos más ricos de la población (aunque no sea así en términos relativos). Además, lo cuestionan por las dificultades que genera en materia de administración tributaria. Este mecanismo se aplica o aplicó en una gran diversidad de países, entre ellos la Argentina hasta los años 90.

A su vez, Barreix, Bès y Roca rescatan las metodologías empleadas en Japón y Canadá, aunque consideran que no son trasladables a los países latinoamericanos por la elevada informalidad de sus economías, las limitaciones en la administración tributaria y las diferencias en la cultura fiscal de sus habitantes. Finalmente, desarrollan su propuesta, que consiste en generalizar el IVA —con algunas excepciones— con alícuota uniforme, para cumplir con los dos primeros “apogemas” de la trinidad imposible, y detallan los pasos a seguir para “la implementación del alivio del impuesto a aquellos individuos que se desea beneficiar”. Este último punto requiere dos instancias: la determinación del monto del beneficio y definir quiénes serán los beneficiarios. Para el primero, analizan la incidencia del IVA distribuida por deciles de población según ingresos, definen un decil de corte y estiman su monto de “alivio” en función de su canasta de consumo. Para el segundo, se parte de la información acerca de los beneficiarios de

69 “Ministro de Economía de Uruguay anuncia descuento de IVA para los más pobres”. Publicado el 7 de abril de 2011 en <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas>.

los planes sociales y se establecen criterios de elegibilidad en procura de evitar tanto errores de inclusión como de exclusión.

Una vez resuelto el monto a transferir y los beneficiarios, se proponen tres alternativas para su asignación. La primera de ellas, a la que denominan “progresista”, es la preferida por los autores y consiste en entregar mediante una tarjeta electrónica el monto del beneficio estimado para el decil de corte. La segunda, denominada “pro-pensión” implica acreditar el monto a una cuenta individual para financiar la jubilación del beneficiario. La tercera, se refiere a la devolución de un porcentaje de las compras realizadas por un medio electrónico, a la que extrañamente catalogan como “regresiva”,⁷⁰ aunque aclaran que si se dispusiera de un límite se podría contrarrestar su supuesta regresividad y su costo fiscal.

El segundo de los estudios mencionados —la ponencia de Abeles— se concentra en una propuesta para el caso argentino y se basa en la última alternativa prevista por Barreix, Bès y Roca, en la que se procura aprovechar el mecanismo de devolución de IVA actualmente existente y focalizar la devolución de IVA con dos institutos de la seguridad social: la jubilación mínima y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

El mecanismo vigente actualmente empezó a aplicarse en el 2001, con el declarado objetivo de reducir la evasión del impuesto y consiste en la devolución de 5 puntos porcentuales de IVA (4,13% del precio final) en las compras con tarjeta de débito de consumidores finales a responsables inscriptos en el IVA.⁷¹ Como los estratos de mayores ingresos realizan proporcionalmente más operaciones de compra con tarjeta de débito, este instrumento tiene un efecto negativo en términos distributivos.

Para neutralizar este efecto, Abeles propone dos modificaciones al régimen vigente:

70 El término más adecuado sería “progresiva prorrico”, porque conllevaría un beneficio superior a los estratos de mayores ingresos en valores absolutos, pero no en términos relativos.

71 También se devolvía 3 p.p. en las compras con tarjeta de crédito pero se derogó en 2007.

- Reintegrar en la tarjeta de débito la totalidad del IVA incluido en la compra, cuando se trate de jubilados que reciben el haber mínimo y perceptores de la AUH, con un tope de \$100 de devolución por mes (que representa compras por \$576).
- Establecer el mismo tope mensual de \$100 de devolución de IVA para el régimen general.

A los fines de su aplicación, en nuestro país existen algunos inconvenientes para resolver, identificados en la ponencia, como el costo de los *posnet* para efectuar las operaciones con tarjeta de débito –que actúa en detrimento de los negocios más pequeños– y los cambios necesarios en los hábitos de consumo que no tienen incorporado el uso de la tarjeta en las compras.

Los dos enfoques analizados tienen en común que procuran reducir la carga del IVA mediante la devolución focalizada en los estratos de menores ingresos de la población; y por lo tanto, conllevan una recomendación de política que en parte es una medida de política y administración tributaria y en parte una política social de transferencia monetaria a una población objetivo. Se usa como referencia el IVA pero, en ambos casos, podría instrumentarse una medida con las mismas características sin mencionar este impuesto.

Una alternativa para el caso argentino

Con las propuestas desarrolladas en los trabajos antes mencionados como punto de partida, se puede la Argentina de un IVA progresivo, mediante la combinación de medidas de política tributaria y política social.

Las medidas de política tributaria tienen como objetivo profundizar la diferenciación de la imposición de los bienes y servicios para conformar tres grandes grupos:

- a)** Una proporción de los bienes y servicios de primera necesidad o esenciales, con tasa cero.
- b)** Los restantes de primera necesidad, con una tasa efectiva del 10,5% sobre el precio antes de impuesto.
- c)** Los demás bienes y servicios, con la alícuota general del 21% sobre el precio antes de impuesto.

Las medidas de política social tienen como objetivo mejorar el ingreso disponible de los sectores más vulnerables de la sociedad, procurando que la selección de los perceptores minimice los errores de exclusión para garantizar que toda la población objetivo quede incorporada en los beneficios.

Con el objeto de intervenir sobre ambos aspectos se propone realizar modificaciones a dos instrumentos disponibles que, con algunas redefiniciones, permitirán conformar un IVA progresivo y al mismo tiempo maximizar los beneficios para los estratos más pobres de la población.

El primero de ellos es el régimen de devolución del IVA con tarjetas de débito –en el que se basa el trabajo de Abeles, Balasini y Panigo–; y el segundo, es el mecanismo que prevé un reintegro del 15% sobre las compras con tarjetas de débito para el Plan Jefes y Jefas de Hogar y una compensación a los negocios monotributistas que acepten ese medio de pago.

En cuanto al régimen de devolución del IVA se propone efectuar tres cambios:

- a)** Elevar la devolución de los 5 puntos porcentuales actualmente vigentes a 10,5 p.p.
- b)** Restringir los bienes y servicios alcanzados por la devolución a aquellos definidos como de primera necesidad y/o esenciales.

- c) Establecer un tope máximo de devolución por persona de \$200 mensuales o \$2.000 anuales, el que fuera menor.

Los bienes y servicios para los cuales regiría la devolución serían:

1. Los que en la actualidad tienen alícuota reducida a la mitad –de 10,5%– que forman parte de la canasta de consumo y fueron enumerados más arriba.
2. Los alimentos y útiles escolares sobre los que recae la tasa general de 21%.
3. Algunos de los bienes y servicios que están exentos y, se propone, pasarían a estar gravados con la alícuota reducida del 10,5% como la leche, los medicamentos, la educación privada, los libros, los taxis y remises, entre otros.

El traspaso de bienes exentos a la alícuota reducida requiere una aclaración. La exención no significa que el bien en cuestión no tenga incorporado IVA en el precio de venta al consumidor final. Por el contrario, como los insumos deben contribuir con el impuesto, en los eslabones anteriores de la cadena se acumula IVA que no puede ser descargado y termina trasladándose vía precio al consumidor. Este encadenamiento, a su vez, genera un perjuicio a la producción doméstica en su competencia con los productos importados, que no tienen IVA incorporado. En consecuencia, el traspaso de la exención a la tasa reducida conlleva un doble beneficio: a los consumidores, porque podrán recibir la devolución en las compras con tarjeta de débito y por lo tanto tendrían tasa cero; a los productores nacionales porque podrían descargar los créditos fiscales, con lo cual quedan en igualdad de condiciones que los importados. Esta corrección es particularmente relevante para los medicamentos y los libros.

Por otra parte, el tope máximo por persona se definió a partir de calcular cuál sería el monto de devolución si se consumiera en los

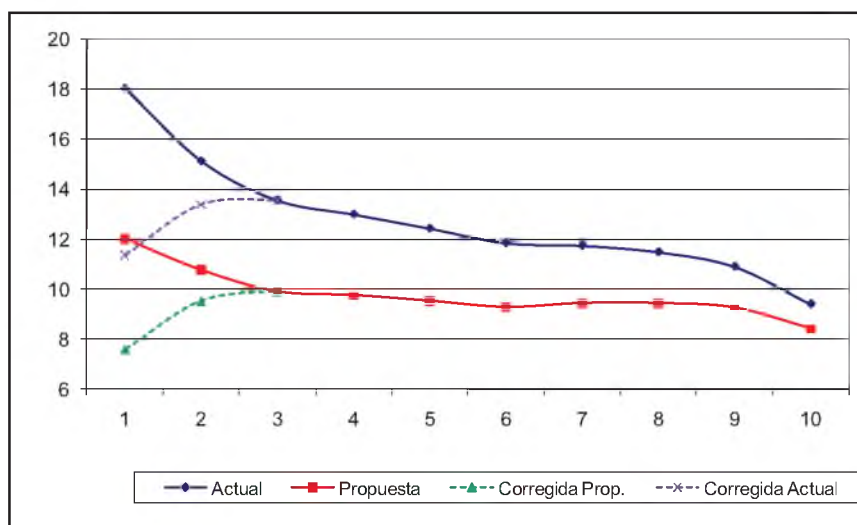
bienes seleccionados el monto del salario mínimo, vital y móvil, actualmente en \$4.716. Este criterio podría mantenerse y vincular los ajustes del salario mínimo con las actualizaciones del tope.

Las medidas antes descriptas, aplicadas en conjunto, implican una transformación de la imposición del IVA en cuanto a su incidencia distributiva. Para los bienes y servicios con alícuota del 10,5% —incluidos los que pasan de la exención a la tasa reducida—, la devolución del IVA a los consumidores implicaría que la tasa efectiva pase a ser del 0% y para aquellos sobre quienes recae la alícuota general del 21% que queden incluidos en el régimen, pasaría a ser del 10,5%. La reducción de la imposición incidiría plenamente para los consumidores que realicen todas sus compras hasta \$23.000 anuales en los bienes y servicios incluidos en el régimen, definido por el tope a aplicar por persona.

Los consumidores que superen ese monto de consumo anual tendrían tasas efectivas superiores a las descriptas; y por consiguiente, el tope aportaría dos elementos: por un lado, reforzaría la progresividad de la medida y por el otro reduciría su costo fiscal.

Esta medida tendría una incidencia distributiva ampliamente progresiva. Los estratos de menores ingresos se beneficiarían con una reducción mucho más elevada que los de mayores ingresos: 28,5% para los 4 deciles más bajos, 20,6% para los 4 deciles siguientes, 15,1% para el noveno y 10,5% para el decil más alto. Para la estimación de esta reducción no se consideró el tope mensual y anual de devolución; si se lo incluyera, el efecto progresivo sería aún más pronunciado. Medido en puntos de la carga legal, la diferencia es aún mayor: 4,3 p.p. menos para los 4 deciles más bajos y 1 p.p. para el más alto. El dato más relevante sería que, corrección mediante, el decil de hogares con menor carga nominal pasaría a ser el más pobre: con 7,6%; mientras que para el más rico, sería de 8,4% del ingreso.

Gráfico 31. Carga nominal del IVA por Decil de Hogares según Ingreso. Comparación de la propuesta con la vigente. En % del Ingreso



Fuente: CIEPyC según datos de la ENGH 1997 y Texto Ordenado IVA.

Las medidas de política tributaria descriptas se complementarían con medidas de política social a partir de los beneficios previstos en la Ley 25.921 del año 2004: a) Un mecanismo para reintegrar el 15% de todas las compras realizadas con tarjeta de débito del Plan Jefes y Jefas de Hogar (JJH); y b) Un beneficio para los negocios monotributistas que aceptasen este medio de pago de los perceptores del plan.

El instrumento creado por esta Ley puede ser extendido a otros planes; y en los hechos así sucedió con algunos de ellos, porque tal como se define en su artículo 2: abarca al Plan JJH y “convenios sociales específicos entre el Gobierno Nacional y las provincias”. En consecuencia, con acuerdo de las provincias, se podría ampliar a todos los planes sociales y demás institutos, como el Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo, para dar solo algunos ejemplos. También sería conveniente prever la ampliación del meca-

nismo a otros perceptores mediante una nueva ley. En ese caso, se podría incluir a los jubilados y pensionados cuyo haber fuera inferior al salario mínimo, vital y móvil, y a los trabajadores formales que cobran la asignación familiar completa, entre otros.

Más allá de ampliar el grado de cobertura, el aspecto más interesante desde una mirada fiscal de lo dispuesto por esta ley es que no excluye a los pequeños comercios. Como el reintegro no está vinculado al IVA –solo se detraen de su recaudación los gastos en que se incurra–, corresponde su pago para toda operación que se realice con las tarjetas de débito incorporadas al programa. Además, la norma prevé un estímulo específico para los negocios monotributistas que realicen operaciones con los perceptores de planes sociales. Esta es la diferencia esencial con el IVA personalizado que genera un perjuicio tanto a los comercios pequeños como a quienes compran en esos negocios, porque, al no pagar IVA, quedan fuera del beneficio.

Estos comercios reciben actualmente \$15 mensuales de acuerdo con lo dispuesto por la Resolución 682/04, pero la Ley no dispone límites a este instrumento. Por lo tanto, si se estableciera una retribución lo suficientemente atractiva como para que los monotributistas incorporaran los *posnet* y aceptaran las tarjetas de débito como medio de pago, se lograría una mayor formalización de sus operaciones. En principio, se podría aplicar una retribución de entre el 3% y el 5% de las operaciones realizadas con tarjetas de débito de los perceptores incluidos en la medida.

El efecto distributivo del reintegro sería marcadamente progresivo. Como esta medida mantiene la esencia de la propuesta de Abeles, Balasini y Panigo, se puede tener una dimensión de su incidencia a partir de este trabajo. De acuerdo con estas estimaciones, la brecha entre el decil más rico y el más pobre se reduciría entre un 2,1% y un 5,3% en función del porcentaje de compras que se realice con la tarjeta de débito.

Quienes pudieran beneficiarse con la devolución de 10,5 p.p. del IVA y con el reintegro del 15% en su totalidad, ampliarían en alrededor de un 25% su ingreso disponible y, en consecuencia, su consumo. Si bien estos instrumentos tendrían un costo fiscal directo creciente, a medida que se propague el uso de las tarjetas de débito para realizar las compras en los comercios minoristas, el impacto en términos de reducción de la evasión y de simplificación de los controles por parte de la Administración Tributaria diluye el efecto directo. Se podría decir que las consecuencias favorables de su aplicación transforman en menospreciable el costo fiscal en que se incurriría, al mismo tiempo que se mejorarían los ingresos de todos los perceptores de planes sociales y demás institutos del sistema de protección social.

La imposición selectiva: los impuestos internos

En la Argentina, los impuestos internos tienen una extensa tradición, que fue prácticamente cercenada en los años 90, al derogar gran parte de los bienes alcanzados, principalmente con la Ley 24.674 de agosto de 1996.⁷² En la reforma impositiva de los primeros días de De la Rúa, con la Ley 25.239 de diciembre de 1999, se volvieron a gravar algunos bienes —embarcaciones de recreo y aeronaves, objetos suntuarios como piedras preciosas, bienes con metales preciosos, ropa con pieles de peletería, etcétera— y se incorporaron nuevos —la telefonía celular y satelital—. Desde 2009 se amplió la cantidad de bienes tecnológicos y electrodomésticos incluidos, a fin de promover su producción en Tierra del Fuego.

También se realizaron modificaciones en aquellos que alcanzan a los automóviles. La imposición de internos a los automóviles estuvo vigente desde 1976 hasta julio de 1996 y se reimplantó, pero solo para los gasoleros, a partir de enero de 1997. Desde el año 2000 se agregó el general a los automóviles, embarcaciones y aeronaves; y

72 Paradójicamente, la Ley que fue el origen de la drástica reducción de la base imponible de este impuesto, con las modificaciones posteriores terminó siendo la Ley sobre la que se estructura la mayor parte de los Internos actuales. Se puede encontrar un completo estudio de este impuesto en Roberto Sixto Fernández (2011).

permanecieron así ambos impuestos hasta junio de 2001, fecha en que se los dejó transitoriamente sin efecto, aunque siguió rigiendo para las embarcaciones y aeronaves. A partir de enero de 2008, con el Decreto N° 175/07, se mantuvo la suspensión en general de ambos impuestos, pero se volvió a gravar a los automóviles de mayor valor —con una alícuota del 10%— y posteriormente se reimplantó el específico sobre los gasoleros —que actúa como un adicional del general con una alícuota del 5%, luego elevada al 12,5%— y se incorporaron las motos, con un mínimo de \$25.000 en el precio y una tasa del 10%. Para definir el límite se contempló el precio en ese momento del auto más caro producido en la Argentina: la Toyota SW4, la 4x4 monovolumen. Con el Decreto N° 38/11 se había establecido que estaban alcanzados los autos y motos cuyos precios superaran \$212.500 y \$25.000, respectivamente. Con el Decreto N° 1/12 se amplió la base de imposición al reducir los mínimos a \$150.000 para los autos, tanto en el general como en el aplicado sobre los gasoleros y a \$22.000 para las motos. Finalmente, en diciembre de 2013 se aprobó la Ley 26.929 con la cual se efectuaron las modificaciones que causaron más revuelo: se pasó a gravar a los automotores con precio a salida de fábrica superior a \$170.000 con una tasa del 30%; y de más de \$210.000 con el 50% sobre el precio incluido el gravamen (técnica conocida como *grossing up*, con la que se aplican los impuestos internos). De esta forma, se mantuvo la lógica de eximir a la mayoría de los autos que se fabrican o ensamblan localmente.⁷³

Sin embargo, entre los bienes que siguen alcanzados por este impuesto predominan los de consumo popular —como los cigarrillos, las bebidas alcohólicas y analcohólicas— y son pocos los bienes de lujo que están gravados. Por lo tanto, se debe realizar un estudio pormenorizado de todos los bienes y servicios superfluos y/o de lujo para que queden alcanzados por este gravamen con el objetivo de asignarles progresividad. Algunas de las medidas que se podrían adoptar en este sentido se resumen en los siguientes párrafos, aunque no representan un listado exhaustivo.

73 En el pasado se distinguía la imposición a los autos según su origen de fabricación, práctica que está prohibida por la OMC desde hace más de 20 años.

a) Champañas

Se restableció a partir del año 2000, mediante la Ley 25.239 de fines de 1999, con una alícuota del 12% pero al poco tiempo, con el Decreto N° 1070/01 de agosto de 2001 se dejó sin efecto hasta el 31 de diciembre de 2003. Poco más de un año después, con el Decreto 58/05, se suspendió por tres años su aplicación a partir de la firma del Acta compromiso entre el Ministerio de Economía y Producción y Bodegas de Argentina —para llevar a cabo el Programa de Expansión del Sector Vitivinícola— en la que el sector se comprometió a realizar inversiones por una suma equivalente al 125% del monto no percibido del Impuesto Interno correspondiente a los 10 años siguientes, con un mínimo anual de \$15 millones. Esta suspensión se extendió cinco veces; la última mediante el Decreto N° 266/14. Si no se renovara, volvería a regir automáticamente la alícuota del 12% y la recomendación en este caso sería, sencillamente, dejar que venza el acuerdo vigente. Una alternativa sería restituirlo con una alícuota intermedia (por ejemplo, del 8%) y volver a la tasa del 12% en una fecha posterior.

b) Publicidad y propaganda

Con el Decreto-Ley 22.285 de Radiodifusión de la dictadura, a partir de 1980 se creó el impuesto a los Servicios de Radiodifusión, que sigue vigente con varias modificaciones incorporadas con la nueva Ley de Comunicación Audiovisual, e incluye en su base imponible la comercialización de publicidad en radio y televisión.⁷⁴ Las alícuotas aplicadas actualmente son: para televisión de 5% para las emisoras radicadas en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y se reduce hasta el 2% para las ciudades de menos de 100.000 habitantes; para radios AM y FM de 2,5% en CABA hasta 1% en las ciudades más pequeñas.⁷⁵

74 También forman parte de la base las restantes fuentes de ingresos de los servicios de radiodifusión, como los programas producidos o adquiridos.

75 Estas son las alícuotas aplicadas actualmente. En el texto original del año 1980 eran más elevadas: 8% en CABA y 6% en el Interior, para televisión; y 4% en CABA y 3% en el Interior para radio.

Sin embargo, cuando se incorporó la publicidad en la base del IVA, a partir del año 1999, este impuesto quedó como pago a cuenta y en consecuencia solo conlleva una distribución distinta a la del IVA, porque su recaudación se asigna al actual Sistema de Comunicación Audiovisual. Como recomendación de política, se podrían analizar dos alternativas. Una sería mantener el impuesto actual con una revisión al alza de las alícuotas y la eliminación del pago a cuenta del IVA. La otra posibilidad sería derogar este impuesto e incorporar a Internos a la publicidad y propaganda, con una alícuota significativamente superior a la actual, agregando a los medios de comunicación gráfica entre los sujetos alcanzados.

c) Seguros

Siguen alcanzados por Internos porque forman parte del Texto Ordenado de 1979 (el art. 65) que se salvó del recorte de la Ley de 1996, aunque tiempo después se redujo su tasa a un valor simbólico. En el Texto Ordenado se establecía una alícuota del 8,5% y se facultaba al Poder Ejecutivo para aumentar hasta en un 25% la alícuota o reducirla o dejarla sin efecto, transitoriamente. Por Decreto N° 687/98 se redujo la alícuota al 0,1%, hoy vigente. Cuando rigió la alícuota plena, se recaudaba alrededor del 0,1% del PBI. Como esta imposición es marcadamente progresiva se propone elevar la alícuota, como mínimo, a la mitad de la aplicada en sus inicios.

d) Otros bienes y servicios

Para mejorar la incidencia distributiva de los impuestos al consumo, se podría incorporar a Internos la venta de otros bienes y servicios que permitan imprimirles progresividad, entre los que se destacan: neumáticos y llantas de mayor valor –los neumáticos estuvieron alcanzados con una alícuota del 12,5%–, armas de fuego y artículos de tocador –tuvieron una alícuota del 15%, con algunas exenciones como el shampoo–; principalmente aquellos de mayor sofisticación.

VII. Hacia un organismo centralizado de aplicación de los regímenes de incentivos tributarios

La experiencia internacional

Una revisión de la experiencia internacional en torno a la gestión de la política industrial y en especial de los incentivos fiscales orientados a la promoción del desarrollo y la competitividad en la era posneoliberal evidencia que:

1. Los fundamentos macroeconómicos constituyen una condición necesaria pero no suficiente para la promoción del desarrollo y la competitividad de la economía de los países emergentes.
2. Las urgencias de la coyuntura, la incertidumbre reinante en los mercados del presente y la inestabilidad de los grandes agregados económicos a nivel mundial no eximen de la necesidad de una visión y una estrategia de largo plazo que oriente el desarrollo y la competitividad.
3. Un objetivo insoslayable en el contexto de globalización –no menos relevante que la captura de inversión extranjera directa– es el de favorecer la internacionalización de las empresas locales. La identificación de nichos internacionales y potencialidades de la capacidad instalada constituye una orientación permanente de la política de promoción.
4. La articulación virtuosa del sector público y los privados supone el desarrollo de redes de alianzas relativamente estables en el tiempo para asegurar la maduración del vínculo y el éxito de los resultados. La persistencia de las concepciones y prácticas neoliberales durante las décadas previas conspira contra su formación a través de la mutua desconfianza.
5. El desarrollo de redes de alianzas relativamente estables entre el sector público y el privado conlleva el riesgo de que el estado

sea capturado por intereses particulares y se oriente hacia ellos en detrimento del interés colectivo y el bienestar general.

6. La gestión de la estrategia no es menos importante que su diseño acertado y, en nuestros países, el legado de deterioro en torno a la capacidad de gestión del sector público heredado de la etapa previa, suele presentar una restricción difícil de sortear. La necesidad de estructurar un modelo de organización y gestión, coherentes y consistentes con la estrategia, aparece como precondition de su éxito.
7. Toda estrategia exitosa y el modelo de organización y gestión que la acompaña es provisoria, en el sentido que debe incorporar las condiciones de aprendizaje y adaptación a los cambios de contexto, con el objeto de no resultar disfuncional a mediano plazo frente las condiciones cambiantes del entorno.

Sobre la base de estas evidencias, un trabajo reciente de la Cepal⁷⁶ postula una serie de principios organizadores de una política consistente en la materia. De ellos y a los efectos de este trabajo, rescatamos los siguientes:

- Para ejecutar las estrategias con eficacia, es importante que en cada área o actividad prioritaria haya uno o varios organismos dedicados plenamente a su ejecución. En este sentido, parece necesario mantener un equilibrio entre la dispersión de la especialización y las exigencias de coordinación.
- Cuanto más estructurada y específica sea la estrategia, mayor será el desafío de coordinación entre organismos y la exigencia de instrumentos múltiples para ese efecto. Es fundamental la existencia de un mandato claro y una jerarquía de funciones para cada organismo. La presencia de instituciones con manda-

76 Devlin y Mogueillansky (2009).

tos claramente definidos disminuye los riesgos de duplicación de esfuerzos y las tensiones respecto de la distribución funcional o territorial de tareas; pero de todos modos, es indispensable la colaboración y coordinación entre ellas.

- En todos los casos, la eficacia de las políticas depende de un servicio civil no politizado y caracterizado por el profesionalismo, la capacidad técnica y la motivación y el compromiso del personal con los objetivos institucionales. Para el éxito de las estrategias de la política industrial, es fundamental que el sector público cuente con personal caracterizado por su honestidad, motivación, compromiso y capacidad técnica, cuyos ascensos se basen en el mérito o la carrera profesional. La existencia de una administración pública sólida y competente constituye un elemento esencial de la capacidad del Estado, que algunos consideran un factor clave en los países que lograron superar su rezago.
- La eficacia de los incentivos debe evaluarse no solo por la forma en que se gestionan individualmente, sino también por la forma en que se articulan para lograr un efecto sistémico.
- Para que las estrategias sean eficaces, es preciso evaluar su aplicación y su impacto en relación con los objetivos. De modo que es importante que el gobierno tenga capacidad a fin de evaluar los programas.
- Es imprescindible que el gobierno trabaje junto con el sector privado en el marco de un bien público y que no se vea capturado por intereses particulares. Las alianzas público-privadas bien estructuradas pueden minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado. Ayuda que la alianza cumpla con representación de intereses diversos, reglas bien establecidas, transparencia, modalidades de evaluación y un servicio civil altamente profesional.

- Este cautiverio siempre representa un riesgo grave de la política industrial, por lo que se le debe prestar suma atención y diseñar diferentes modalidades para evitarlo. Una manera de prevenir esta situación puede consistir en establecer marcos formales a fin de que el sector público y el privado puedan colaborar en materia de estrategias y programas. Si se entablan alianzas dominadas por redes informales de comunicación, se corre el riesgo de que, a falta de mecanismos o prácticas paralelas de control, el gobierno se vea capturado por grupos que promueven intereses particulares. Además, si la alianza tiene una estructura formal y están representadas partes interesadas que desempeñan papeles diferentes en la economía, puede favorecerse la autorregulación.
- En ese sentido, parece recomendable que las redes de alianzas incluyan actores que estén relacionados con la cuestión y/o tengan interés directo en el éxito de la política y amplíen el vínculo público-privado de gestión. Nos referimos a sindicatos, universidades, centros de producción y difusión del conocimiento y la tecnología, usuarios y clientes de los productos promovidos, proveedores, entre otros.

Un Organismo Posible: coordinación y gestión

1. Marco General del Modelo de Gestión de los Regímenes de Promoción de la Competitividad.

A la hora de estructurar un modelo de gestión para los regímenes de promoción de la competitividad, es preciso tener presente que los desafíos de *coordinación y gestión* resultan las dos grandes claves para alcanzar los propósitos establecidos.

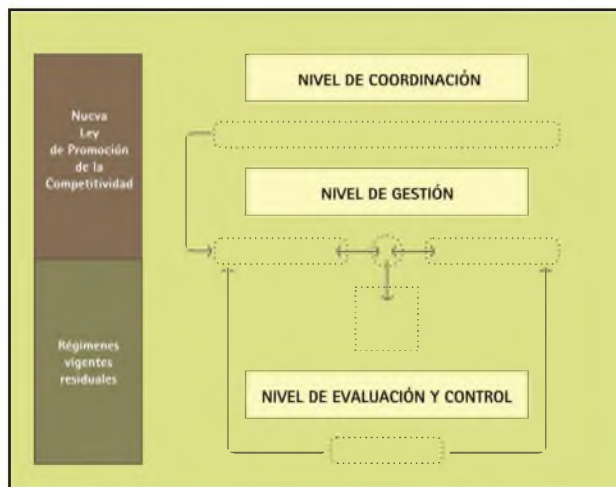
El primero, porque el desarrollo de múltiples regímenes preexistentes, con diversas autoridades de aplicación, alcances sobrepuestos y objetivos desarticulados, constituye sin duda una cuestión a resolver en el marco de la introducción de una lógica global y consistente

para el conjunto de los instrumentos promocionales vigentes. De modo que la creación de los dos regímenes propuestos no signifique la ampliación del problema existente y ya descrito en la primera parte de este trabajo, sino un camino de superación y nuevo encuadre en el tema.

El segundo, porque la experiencia local e internacional evidencia que la orientación hacia el bienestar general de los regímenes promocionales suele derivar en la concreción de objetivos particulares, mediante diversos mecanismos de cooptación de la gestión. En atención a resolver estos desafíos, se postula:

- Promover la sanción de una Ley Marco que contenga los regímenes de promoción de la competitividad (RPC) sectorial y territorial antes descritos. Ley de contenidos generales y líneas directrices que deje en manos del Poder Ejecutivo la instrumentación y la flexibilidad suficiente para asegurar el logro de sus cometidos.
- Dejar en carácter de “regímenes residuales” a los actualmente vigentes, sin renovarlos a su vencimiento, en la medida en que resulte factible.
- Promover una instancia multiinstitucional de coordinación, orientada a fijar las directrices estratégicas de los regímenes de promoción de la competitividad, sujeta a las características que se describen más adelante.
- Crear una unidad —o dotar de las competencias necesarias a una unidad ya existente— destinada a gestionar los regímenes de promoción de la competitividad y ser responsable por sus resultados, sujeta a las características que se describen más adelante.
- Definir la unidad encargada del control y la evaluación de resultados acerca de la gestión de los RPC, sujeta a las características que se describen más adelante.

El gráfico que sigue ilustra el Modelo propuesto:



2. Marco Específico del Modelo de Gestión de los Regímenes de Promoción de la Competitividad.

Nivel de Coordinación

Estaría liderado por el Ministerio de Economía y contaría con la participación de los organismos involucrados en la gestión de los regímenes actualmente vigentes. En particular, participarían en esta instancia los ministerios de Agricultura, Ciencia y Tecnología, Planificación y Producción. También participaría la AFIP y otros organismos que resulten convocados al efecto.

Se reunirá una vez al año y su objetivo será el de compatibilizar y orientar la estrategia plurianual definida por el Ministerio de Economía en el Plan Estratégico Plurianual, buscando alinear y dar consistencia y coherencia a la acción estatal en la materia.

En particular, le corresponderá determinar el cupo de fondos anuales a asignar a cada tipo de régimen, en el marco del Plan Estratégico Plurianual.

Asimismo, podrá fijar cupos espaciales para pymes, sectores o cadenas productivas y regiones del país.

El gráfico que sigue ilustra lo descripto:



Nivel de Gestión

Crear una unidad –o dotar a una existente de las competencias necesarias–, en adelante La Unidad o LU, para que obre como autoridad de aplicación de los RPC.

El objetivo o misión de La Unidad será la operacionalización de la estrategia plurianual fijada por el Ministerio de Economía y compatibilizada en el nivel de coordinación.

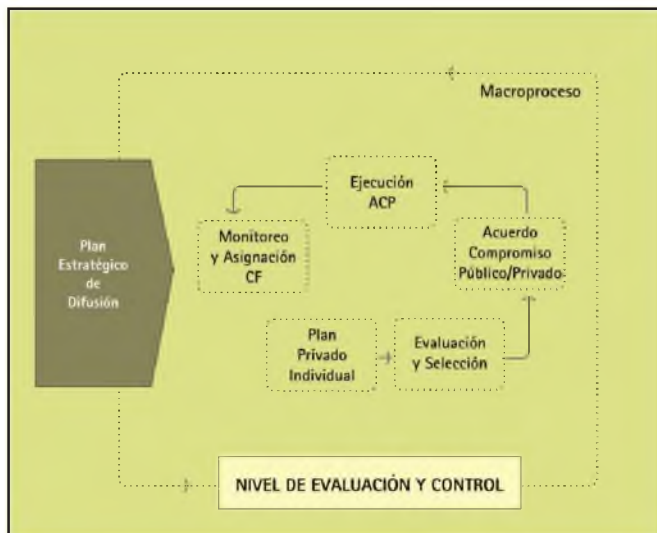
La Unidad estará conducida por un funcionario con nivel no menor a Secretario de Estado y contará con dos Consejos. El primero se integrará con personas de reconocida trayectoria y/o capacidad en el tema. Designados por el Poder Ejecutivo a propuesta de LU y se denominará Consejo Asesor. El segundo se integrará con un representante de las 23 provincias y 1 de la CABA, designados por cada una de ellas, y que se denominará Consejo Federal de Promoción.

Ambos serán presididos por el funcionario a cargo de LU y serán de naturaleza consultiva.

El Consejo Asesor se reunirá no menos de tres veces en el año y el Consejo Federal de Promoción dos veces en el año.

En particular, les competará analizar la marcha de LU y recomendar acciones que potencien su desempeño.

A LU en particular, le compete analizar y aprobar los planes de las empresas promovidas, a efectos de asignar los bonos de crédito fiscal (BCF). A tal efecto, La Unidad promoverá entre las empresas potenciales beneficiarias de los regímenes, la gestación de Acuerdos Compromiso Público Privado (ACP) destinados a fijar los planes de acción que sustenten el logro del objetivo promovido (sustitución de importaciones, globalización, promoción de exportaciones, empleo, etc.). Los BCF se asignarán en función del cumplimiento de los ACP.

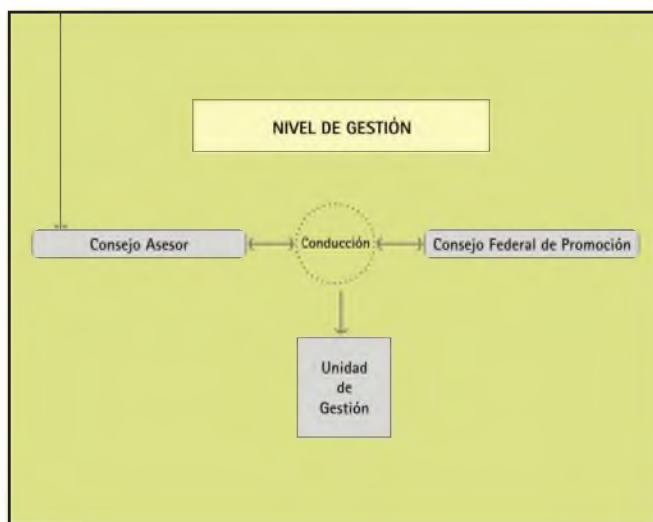


La Unidad contará con capacidad para monitorear el desempeño mundial y regional en la materia de su competencia, de modo tal de actualizar y adaptar la gestión en función de los cambios sucedidos y que, eventualmente, pudieran representar mejoras a la gestión local o bien impedir el desarrollo de desventajas competitivas, por ejemplo al momento de capturar IED.

El perfil de LU se orientará a lo técnico, con personal multidisciplinario, competente, con capacidad para trabajar en red y comprometido con los objetivos institucionales.

LU deberá contar con capacidad de verificación y cumplimiento de los ACP a través de la conformación de una Red de cooperación de alcance nacional.

El gráfico que sigue ilustra lo antedicho:



Nivel de Control y Evaluación

Se deberá determinar una unidad de control del sistema, que podría ser la Sigen, y cuyo objetivo será el de evaluar los resultados alcanzados a la luz del Plan Estratégico Plurianual.

En particular, se orientará a evaluar el cumplimiento del Plan, el impacto de las acciones desarrolladas, la razonabilidad de la asignación de los CF y la confiabilidad del sistema vigente.

Esta orientación se plasmará en el Plan de Auditoría Permanente dirigido a La Unidad.

El gráfico que sigue ilustra al respecto:



VIII. Promover la actividad productiva de manera selectiva

En la Argentina existe una gran variedad de instrumentos de promoción de la actividad productiva: programas de asistencia técnica y/o

financiera, incentivos tributarios de diversa índole, medidas para arancelarias de restricción a las importaciones y tipos de cambio efectivo diferencial mediante las retenciones a fin de estimular la incorporación de valor en las exportaciones.

Todos estos instrumentos están disponibles, pero en varios casos fueron puestos en marcha en el pasado —a veces lejano—, responden a intereses distintos a las necesidades actuales, no tienen articulación entre sí y algunos de ellos son poco conocidos por los potenciales beneficiarios.

El análisis exhaustivo de los instrumentos de asistencia mediante políticas públicas excede el ámbito de este trabajo,⁷⁷ pero es relevante tener en cuenta que las propuestas que se desarrollarán a continuación deben coordinarse con las restantes herramientas de apoyo y estímulo a las actividades productivas. Se requiere una revisión profunda, a partir de una visión integral que combine herramientas de asistencia directa a empresas, tanto técnica como financiera, incentivos fiscales selectivos y promoción al desarrollo regional en las zonas más postergadas del país.

La intención no es agregar nuevas herramientas, sino revisar las existentes para conformar una política integral e integrada de promoción a la actividad económica. Incluso, esta política debería disponer de una institución que se encargara de coordinar y tener la visión de conjunto de todos los programas de asistencia y promoción en vigencia.

Por sobre todas las cosas, los incentivos fiscales deben ser un instrumento relevante para cumplir con los objetivos que se propongan alcanzar las políticas públicas destinadas a promover el desarrollo productivo. Para ello, insistimos, se debe disponer de un detallado análisis de situación que permita identificar los problemas que es

⁷⁷ Para ello se pueden consultar las publicaciones de De Santis, Iñiguez, Lavarello y Zanabria, compiladores (2011) y Dirección de Coordinación de Políticas Productivas (2011).

necesario resolver y las necesidades sobre las cuales se debe intervenir. En los últimos años, se elaboraron dos proyectos con esos fines: el Plan Estratégico Industrial 2020 (Plan 20-20) y el Plan Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 (PEA2). El Plan 20-20⁷⁸ aporta elementos de utilidad a los propósitos del presente trabajo. En primer lugar, se plantea (pág. 33) como punto de partida del análisis de situación:

“La base de una política sectorial que se oriente a restablecer y fortalecer el tejido industrial de Argentina está en la continuidad a las sólidas políticas macroeconómicas, definitivamente pro industriales, establecidas desde 2003. Estas políticas se caracterizan por cinco pilares: i) demanda interna sostenida y superávit fiscal; ii) defensa del mercado interno y sustitución de importaciones; iii) mantenimiento de un tipo de cambio competitivo; iv) aumento de exportaciones y v) fomento de la inversión productiva”.

Y desde ese marco, se plantea (pág. 38) como objetivo:

“potenciar cadenas productivas coordinadas e integradas en su visión hacia el mercado interno e internacional, que maximicen su capacidad de absorber ciencia y tecnología e innovación, y que aporten al crecimiento sostenido y al desarrollo deseado para el país [...] para ello se requiere, en todas las cadenas de valor, empresas nacionales de clase regional o mundial, insertas internacionalmente que impulsen la competitividad a todo el entramado industrial y se nutran de la provisión de bienes y servicios producidos localmente. En función de esto, es necesario enriquecer la estructura productiva nacional a través de la defensa de las firmas existentes, la creación y radicación de empresas y el desarrollo de productos y servicios innovadores que permitan ocupar los nichos vacíos de la matriz productiva. Es decir, el objetivo es lograr una trama industrial densa, diversificada y competitiva”.

78 Disponible en <http://www.industria.gob.ar/libro/>

Incentivar el emprendedorismo

¿Qué pasa en el mundo?

Como dijimos más arriba, la promoción de nuevos emprendimientos productivos de pequeño y mediano porte resulta un impulso eficaz a la desconcentración económica y la consecución de un modelo de desarrollo sustentable, que genere riqueza a la par de distribuirla de un modo más justo. Y, nuevamente, el sistema tributario puede aportar en ese sentido. Aunque su alcance es limitado si otras componentes —acceso al crédito y mercados, por ejemplo— no resultan facilitadas por las políticas públicas. Veamos qué enseña al respecto la experiencia internacional.

El uso de incentivos tributarios siempre ha ocupado un lugar destacado en las políticas públicas, especialmente en aquellas orientadas al desarrollo industrial. Sin embargo, en el campo de la creación de empresas o la promoción de conductas emprendedoras no ha tenido el mismo papel. Ciertamente es que los aspectos tributarios no han sido el principal objeto de preocupación de los emprendedores, dada la existencia de problemas más críticos como puede ser el acceso al financiamiento. Pero tampoco se les ha dado gran relevancia desde la literatura académica donde —a la hora de considerar los incentivos para realizar una tarea emprendedora— la dimensión cultural es la variable que ha ocupado la mayor atención.

Más consideración han recibido, en cambio, los costos administrativos que conlleva la creación de emprendimientos; es en este campo precisamente hacia donde más se han dirigido las políticas públicas. Su bajo costo económico de implementación, la ausencia de necesidad de encarar reformas normativas profundas y su relativamente fácil puesta en práctica facilitan la aceptación de este tipo de medidas. Si bien no existen justificaciones concluyentes a favor de una política impositiva activa que favorezca el fenómeno emprendedor, desde una perspectiva macroeconómica la creación de empleo y de trabajo

productivo y la consiguiente reducción de la pobreza, sumadas a la expansión de la inversión y la oferta potencial, conforman los grandes justificativos de una política impositiva activa en la materia. Estos beneficios deberán sopesarse con cuidado frente a los riesgos que esa política puede implicar, al introducir distorsiones competitivas y/o debilidades en el sistema tributario que, eventualmente, faciliten la elusión y otras formas del incumplimiento.

Una vez superada la instancia de decisión, la creación de una empresa enfrenta diversas dificultades, tanto administrativas como financieras. En ese sentido, las políticas tributarias han apuntado a la simplificación de trámites y al otorgamiento de incentivos fiscales a fin de que los emprendedores logren acceder a los recursos financieros para realizar sus proyectos.

Una de las principales trabas para el desarrollo emprendedor son los “trámites para el registro y funcionamiento de las empresas”, que se consideran “complejos, costosos y largos por parte de los empresarios” (Castillo et al., 2007). En ese mismo texto, los autores también se refieren a que, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), los procedimientos necesarios para la creación de una empresa son en promedio 6 y la demora del trámite alcanza casi 17 días. En América Latina, en cambio, se requiere una serie de trámites que involucran en promedio once procesos distintos. Esto lleva a que, el tiempo que un empresario latinoamericano debe esperar en promedio sea mas de de 57 días por el trámite, lo que indica un nivel de asimetría en tiempo de espera que resulta 14 veces más alto a los de Estados Unidos y Canadá.

La presencia de procesos lentos y costosos para la formalización de una firma induce a los empresarios a operar en la informalidad, con la consecuente dificultad de acceso al crédito para el financiamiento de los proyectos, entre otros inconvenientes. Por ello, el abaratamiento y aceleramiento de los mecanismos de registro y puesta en marcha de un emprendimiento es un elemento clave para estimular la formali-

zación de las empresas y —simultáneamente— generar un ambiente de negocios favorable para las pequeñas y medianas empresas.

Pese a que la situación de los países europeos en este campo es notablemente mejor a la observada en otras regiones del mundo —como América Latina—, según un estudio del Observatorio Europeo de Pymes de 1997, los costos administrativos para las firmas europeas mostraban niveles significativos, equivalentes al 4% del PIB regional, la mayor parte del cual recaía sobre las pequeñas y medianas empresas. Los costos más importantes están relacionados con los costos de cumplimiento, las cargas impositivas y los derechos de propiedad. Ante esta realidad, los países de la región tomaron distintas medidas directas e indirectas con el objeto de mejorar el ambiente de negocios para las pequeñas y medianas empresas, que se plasmaron en el EU Programme for SMEs y el Best Environment Simplification Task Force (BEST) Action Plan. Entre los objetivos fijados por los gobiernos se destacan: el estímulo de la puesta en marcha de nuevos proyectos mediante la eliminación de las barreras a la entrada generadas por la competencia desleal, los procedimientos restrictivos y las altas penalidades asociadas a los fracasos empresariales, así como la reducción de costos administrativos e impositivos durante las etapas iniciales del negocio, lográndose sustanciales mejoras.

La realidad de América Latina contrasta sensiblemente con las experiencias reseñadas, aunque existen valiosos antecedentes que vale la pena mencionar. En particular, el Programa de Simplificación de Trámites impulsado por Fundes Internacional. Entre las medidas y pautas impulsadas y destinadas a facilitar el emprendedorismo, se destacan las siguientes: el diseño de un solo punto de contacto del empresario con la institucionalidad —ventanilla especializada para el trámite—; la eliminación de formalidades y requisitos innecesarios y costosos; la presunción de buena fe; la eliminación de inspecciones previas; el diseño de un expediente único o formularios únicos, dirigidos a la identificación de las empresas; el establecimiento de plazos máximos para la mayoría de los procedimientos; la descen-

tralización en la toma de decisiones; la divulgación de los requisitos y procedimientos de los trámites; la transferencia de herramientas y capacitación de los funcionarios encargados de los trámites; el monitoreo, seguimiento y mejora continua de los trámites; y la rendición de cuentas e involucramiento de los empresarios.

Por otro lado, a la hora de crear una empresa, el acceso al financiamiento resulta el principal escollo que enfrentan los emprendedores (OCDE, 1999). Por supuesto, este obstáculo resulta más agudo en América Latina y el Caribe, donde los mercados de crédito tienen un desarrollo menor (Studart y Suaznábar, 2004). Los recursos financieros para desarrollar el negocio pueden provenir de fuentes externas tales como bancos, capital de riesgo —que incluye los denominados inversores “ángel”— y el apoyo público; fuentes internas, como los recursos propios o de terceros cercanos —familiares y amigos— y otras vías alternativas, como adelantos de clientes, crédito de proveedores, compra de equipos usados y factoring.

¿Qué contribución pueden tener los impuestos frente al problema del financiamiento? El sistema tributario puede alivianar este obstáculo desde dos ángulos: por un lado, a partir de la disminución o postergación de los gravámenes vigentes ante el lanzamiento de una nueva empresa; por otro, al fomentar a los inversores privados a aumentar el capital prestado para el desarrollo de estos proyectos. No cabe duda de que cualquier proyecto de negocios se vuelve más rentable si se lo exceptúa del pago de impuestos. Incluso algunos que no eran económicamente viables, al contar con las exenciones modifican la ecuación financiera dando lugar a ganancias. Resulta obvio afirmar entonces que la ausencia o rebaja de impuestos constituye un incentivo para la puesta en marcha de un proyecto (OCDE, 1999). De hecho, en América Latina, donde las condiciones de acceso al financiamiento resultan más críticas, el peso de los impuestos aparece señalado como una condición de entorno desfavorable para la creación de empresas (Kantis et al., 2004).

Dentro de las políticas tributarias, una de las herramientas utilizadas para fomentar el desarrollo emprendedor son las reducciones fiscales. Estos instrumentos se verifican en las experiencias de algunos países europeos (Kantis, 2004). En el Reino Unido, dentro de los programas implementados, se destaca la reducción a la mitad del impuesto a las Ganancias (del 20% al 10%), que se aplica hasta llegado un límite inicial acumulativo de beneficios y que supone una reducción de la carga fiscal promedio del 25%. A la vez, con el objeto de reducir el monto de capital a desembolsar, otro programa –Permanent First Year Allowance– otorga una desgravación del 40% para las inversiones en planta y maquinaria (Lundström y Stevenson, 2002 b).

Los incentivos fiscales que reducen la necesidad de flujo de caja, así como las regulaciones laborales resultan elementos constitutivos de las acciones gubernamentales implementadas para favorecer el desarrollo emprendedor. Los argumentos a favor de estas medidas se deben a que las firmas más pequeñas se consideran “pobres en recursos”, en comparación con las empresas más grandes, y enfrentan una carga tributaria desproporcionada. Así, su capacidad de invertir y expandirse se encuentra limitada al disminuir la masa de ganancia posible de ser reinvertida en el negocio (Lundström y Stevenson, 2002 a).

La experiencia internacional muestra que las desgravaciones o exenciones fiscales han tenido dos objetivos. Por un lado, ciertas medidas apuntan a bajar la presión tributaria sobre el flujo de caja, disminuyendo la incidencia de los distintos tributos. Por otro, se buscan incentivos para fomentar determinados comportamientos de las empresas (investigación y desarrollo, inversiones, etc.).

Las reducciones fiscales han sido ampliamente aplicadas a nivel internacional, por lo general como política horizontal hacia las pequeñas y medianas empresas, e incluso también sin discriminación de tamaño.

En relación con el impuesto a las sociedades, Australia, Irlanda, Holanda, España y Canadá han reformulado sus esquemas tributarios. En los dos primeros países las modificaciones han afectado a todas las empresas, sin importar su tamaño. En Australia, el impuesto a las Sociedades fue descendiendo progresivamente —desde el 36% al 30%—, junto con una mayor exención de las Ganancias (Lundström y Stevenson, 2002 b).

Otra política fiscal que impacta en el flujo de caja es la extensión del período para recuperar pérdidas. Si bien esta medida solo influye en aquellas empresas que logren permanecer en el mercado un período prolongado, el objetivo apunta a la posibilidad de que, cuando se empiezan a obtener ganancias, tras unos primeros años con resultados negativos, no queden gravadas y les permita capitalizarse.

Qué se puede hacer en la Argentina

El interés de diferentes sectores de la sociedad sobre el fenómeno emprendedor en la Argentina ha despertado en mayor medida durante la última década. Esto obedece a que **la generación de nuevos emprendimientos contribuye a la creación de puestos de trabajo, a la innovación, al fomento y despliegue de las energías creativas de la sociedad y a una mejor distribución del poder económico.**

Téngase presente que, incluso en los años recientes de fuerte crecimiento de la economía, la proporción de la población que ha creado un nuevo emprendimiento, en nuestro país es bastante inferior a la de otras experiencias nacionales, revelando un problema preocupante de baja fertilidad empresarial (Kantis, 2006):

“Los resultados del estudio Global Entrepreneurship Monitor —1999— han mostrado que el nacimiento de empresas es de gran importancia en el funcionamiento de la economía de mercado, ya que contribuye a un mayor aprovechamiento de las

oportunidades de negocio dando como resultado un uso más eficiente de los recursos y un mayor crecimiento económico. En dicho estudio se señala que el nivel de actividad empresarial está positivamente correlacionado con ganancias recientes en el PBI para los 10 países analizados en ese trabajo y las variaciones en las tasas de nacimiento de empresas dan cuenta de un tercio de la variación en el crecimiento económico”.

Explorando la estructura económica de distintos países, podemos encontrar sectores más dinámicos que otros, actividades que cuentan con ventajas competitivas, pero en todos vemos la coexistencia de empresas de distinta envergadura; es decir, pequeñas, medianas y grandes. Por otro lado, en la actual economía mundial se observan claras tendencias hacia la internacionalización de los negocios; y en este proceso, las pymes cumplen un rol destacado por su capacidad para responder en forma adecuada a los cambios en el mercado, siguiendo el criterio de “especialización flexible”. Las pymes constituyen las organizaciones más aptas para adaptarse a los cambios tecnológicos y para generar empleo, por lo que representan un importante factor de la política de distribución de ingresos.

Se asume a su vez, con fundamento, que las pymes representan como contribuyentes un fenómeno relevante en términos de casos, pero poco significativo en términos de recaudación. Esto es así aun cuando la real valía del segmento pyme en la recaudación se suele ver disimulada por los regímenes de retención y percepción, que tienden a sobredimensionar el peso relativo de las grandes empresas que actúan como agentes del Fisco en estos regímenes.

Por otra parte, no es infrecuente que las Administraciones Tributarias maduras fomenten, con medidas administrativas, cierta tendencia a la concentración económica. En definitiva, un número reducido de contribuyentes de gran porte facilita la tarea de la administración y mejora la eficacia del control.

Una y otra “razón” han incidido para que las pymes no hayan logrado un tratamiento específico en nuestra legislación impositiva y previsional. Y decididamente, el nacimiento de empresas no ha sido motivo de especial atención a la hora de diseñar medidas de política y/o administración tributaria.

Sin embargo, en forma siempre controvertida y espasmódica, la legislación tributaria y previsional ha ido sumando iniciativas que dan cuenta del fenómeno pyme. Tal vez el llamado *monotributo*, régimen de base presuntiva que simplifica el cumplimiento de empresas pequeñas, y pese a ser muy cuestionado por numerosos especialistas, resulte el punto más alto en la materia.

A la hora de hablar de pymes y de “nuevos emprendimientos”, es preciso tener presente también que hablamos de un fenómeno signado por la heterogeneidad; de modo que se debe asumir un cierto riesgo en el diseño de medidas impositivas que, al estar pensadas para casos y situaciones frecuentes pero que no agotan el universo de posibilidades, podrían generar algún efecto distorsivo no deseado.

Como vimos en el punto anterior, en América Latina y el Caribe los procedimientos para establecer una nueva empresa son, en general, mucho más complejos y largos en comparación con otras regiones del mundo. Esta situación afecta en particular a las microempresas y a las pymes, que son la gran mayoría de las nuevas empresas que se crean en la Argentina.

La simplificación de trámites administrativos no es solo una reducción de trámites, ni se logra con una modificación eventual; implica un cambio cultural donde las instituciones permanezcan comprometidas en reducir las barreras. La simplificación de trámites no tendrá éxito sin un liderazgo sólido y un compromiso dedicado por parte de las instituciones interesadas, tanto del sector público como privado.

La simplificación de trámites para la creación de empresas pone en evidencia la posibilidad —por parte de la administración pública— de

implementar políticas horizontales, tanto a nivel municipal como provincial y nacional, sin la necesidad de tener que movilizar recursos relevantes.

Cabe resaltar que uno de los factores que influyen en la generación de informalidad laboral se encuentra en los numerosos trámites que deben realizarse con el objeto tanto de inscribirse en los gravámenes tributarios como de registrar a las personas en relación de dependencia en los organismos de control.

En este marco y respecto de los costos del cumplimiento tributario, las opiniones son convergentes: resultan inversos al tamaño de la empresa. Más altos y costosos para las empresas de menor porte. Esto se debe al carácter relativamente fijo que tienen los costos para establecerla y la administración impositiva en las empresas.

No obstante su importancia, los esfuerzos que hoy se realizan para facilitar sus operaciones parecen relativamente escasos; en particular para eliminar regulaciones, redundancias y trámites innecesarios y simplificar procedimientos para su nacimiento.

En línea con lo señalado en los párrafos previos, se estima coherente propiciar algunas medidas de administración y otras de política y tributaria, orientadas a la promoción de los nuevos emprendimientos. Así, por ejemplo, bajo el concepto de *ventanilla única*, se podría alentar la creación de un Programa Federal de Promoción Tributaria a Nuevos Emprendimientos. Este Programa apuntaría a resolver en un solo trámite la captura de todos los datos necesarios para satisfacer la inscripción del emprendimiento en: la IGPI, el municipio, la Provincia y la AFIP.

A partir de esa captura centralizada, se deberá buscar que los convenios de cooperación actualmente existentes entre estos organismos posibiliten el procesamiento y la resolución de la registración, empadronamiento y el otorgamiento de las altas correspondientes.

De este modo, una única base de datos federal con los beneficiarios del Programa permitirá un adecuado seguimiento del fenómeno emprendedor. Tanto sea para mejorar la disponibilidad de información *para y sobre* los emprendedores, como para potenciar las medidas de apoyo a su desarrollo.

Asimismo, la centralización de la información fortalece la capacidad de control y contribuirá a evitar los efectos no deseados en el uso de los beneficios promocionales establecidos. En especial, en cuanto tiene que ver con los volúmenes de negocio o bien con las relaciones de vinculación que pudieran existir entre sociedades o socios que quisieran disimularse para aprovechar beneficios que no les están destinados.

Por su parte, el carácter federal del Programa puede favorecer que provincias y municipios se sumen con medidas de política tributaria y establecer, a su vez, beneficios análogos en los gravámenes subnacionales de sus jurisdicciones.

En cuanto a las medidas de política tributaria, para alentar al empleado con espíritu emprendedor para que cree su propio negocio, se puede establecer que el volumen de las retenciones —que le fueran oportunamente practicadas en el último año trabajado en relación de dependencia— sea tomado como crédito fiscal en el nuevo emprendimiento. De este modo, la etapa de concepción más general del emprendimiento contará, en el caso de los trabajadores en relación de dependencia que estén pensando en iniciar un emprendimiento, con un activo cierto y cuantificable para considerar.

Como hemos visto, la problemática referida a la financiación de la inversión en las pymes es un tema central. En tal sentido, se auspician la desgravación total de las utilidades reinvertidas en el emprendimiento que las genera en el ejercicio impositivo inmediato posterior a su devengamiento. Se estima conveniente limitar el beneficio a las utilidades generadas durante los primeros cinco años de vida del emprendimiento.

Para el contribuyente que opte por iniciar sus actividades como responsable inscripto IVA y siempre que se mantenga dentro de los límites que legalmente se considera pyme, se podría establecer gravar a tasa cero por dos años al nuevo emprendimiento.

Estas medidas, en rigor, buscan inducir a una “trayectoria ideal” en la que el nuevo emprendimiento comienza como monotributista y si supera el *techo* o límite establecido en el régimen presuntivo, durante los dos primeros años de vida en este caso, y siempre que el volumen del negocio se ubique entre el techo del monotributo y el legal para ser pyme, también se le debiera extender el beneficio de dos años a tasa cero en IVA.

Siguiendo el análisis efectuado, se podría considerar —en materia de contribuciones patronales— la desgravación total (a tasa 0% durante los dos primeros años) de esta franja de nuevos contribuyentes que, por sus características económicas, no justifican el tratamiento general en materia previsional. Trascurridos los dos años mencionados precedentemente, se propone que durante los dos años siguientes los aportes sean tomados como crédito fiscal de IVA.

Por último, frente a la alternativa de promover cambios en la legislación vigente o generar una ley específica de incentivos tributarios para nuevos emprendimientos, nos inclinamos por esta última. Estimamos que un ordenamiento propio brindará mayor transparencia hacia los nuevos emprendimientos y sustentará mejor el sentido de la política activa que se busca introducir en materia impositiva para fomentar el fenómeno emprendedor en el país.

Asimismo, hemos preferido propiciar medidas que, en su gran mayoría, puedan ser limitadas a los nuevos emprendimientos con una razonable justificación técnica, jurídica y política y con adecuados costos de administración. Tanto sea para no violentar principios constitucionales consagrados en materia tributaria —en especial el de igualdad— como para no fomentar medidas que escapen a la capaci-

dad actual de gestión de la administración y redunden en fuentes de incumplimiento con asidero legal (elusión) o fraude extendido.

Incentivos fiscales

Tal como definen Jimenez y Podestá (2009, pág. 16) con los incentivos tributarios:

“Entre los objetivos habituales que suelen perseguirse se encuentran, además del aumento de la inversión, el desarrollo de regiones atrasadas, la promoción de exportaciones, la industrialización, la generación de empleo, el cuidado del medio ambiente, la transferencia de tecnología, la diversificación de la estructura económica y la formación de capital humano”.

Como vimos, en nuestro país existe una cantidad considerable de instrumentos que pueden ser catalogados como incentivos fiscales. Para tener una dimensión cuantitativa de ellos, se puede mencionar que el gasto tributario estimado por todas las herramientas existentes se estima en alrededor del 2,4% del PBI y representan más del 7% de la recaudación tributaria nacional. Sin embargo, los gastos tributarios de mayor envergadura son los originados en normas de impuestos que representan una menor contribución —alícuotas reducidas, exenciones a la base imponible, etc.— y que superan el 2% del PBI, mientras que los regímenes de promoción económica, estrictamente vinculados al concepto de incentivo fiscal, explican el 0,6% del PBI tanto en las estimaciones para 2014 como 2015.⁷⁹

⁷⁹ Ver http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/gastos_tributarios_2013-15.pdf. Cabe aclarar que no todos los gastos tributarios pueden ser definidos como incentivos fiscales y que las estimaciones tienen muchas limitaciones metodológicas. La definición de gasto tributario que figura en el mensaje: “monto de ingresos que el Fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos”. Por otra parte, ver el análisis crítico de Jiménez y Podestá (2009).

Apuntes al pie de una experiencia o elementos para el diseño de una política de incentivos tributarios a la competitividad

La experiencia argentina deja lugar a una serie de aprendizajes que alimentan un debate algo sordo pero intenso, en torno a la bondad de estos instrumentos. En particular nos interesa señalar que:

- a) **Contexto:** Parece aconsejable que cualquier política de incentivos tributarios a la competitividad adopte medidas articuladas entre aquellas que puedan estar dirigidas a favorecer un determinado eslabonamiento productivo, actividad o región del país con la orientación más general de los tributos. De modo que los regímenes de promoción no resulten enmiendas parciales a desvíos generales del sistema tributario sino medidas específicas, focalizadas, en el marco de una orientación más general hacia un modelo de desarrollo productivo, diversificado, fiscalmente sustentable y con inclusión social.
- b) **Plan:** En el mismo sentido del punto previo, pareciera que la eficacia de los instrumentos depende tanto de su diseño como de la coherencia y consistencia que tengan con el Plan en el que, necesariamente, deben insertarse. La etapa actual del país, con una decidida orientación hacia la gestación de un modelo de desarrollo productivo, diversificado, fiscalmente sustentable y con inclusión social, supone una cierta combinación de las estrategias de sustitución de importaciones con la promoción de exportaciones. De modo que el Plan, entendido como el conjunto de “problemas” o cuestiones a atender y el direccionamiento de cómo atenderlos, en el marco de una y otra estrategia, es precondition del diseño de los incentivos.
- c) **A quién incentivar:** Como vimos, los regímenes vigentes se orientan a casos, actividades, sectores, cadenas productivas y regiones. En este punto, parece aconsejable plantearse la opción de contar con un par de regímenes generales: uno válido para

las regiones del país que se quiera promover y otro válido para los casos, cadenas, actividades o sectores de la actividad económica que se quiera incentivar, versus una multiplicidad de regímenes que van dando lugar a medidas diferenciadas según el caso. Naturalmente, la adopción de regímenes generales supone otorgar mayor poder de decisión al Poder Ejecutivo, dado que el grado de alcance de las normas rectoras deberá tener un nivel de generalidad suficientemente amplio para contemplar la diversidad de situaciones existentes posibles de ser incluidas en ellos.

d) Cómo incentivar: En cualquier caso, parece aconsejable que los incentivos tributarios vayan como contrapartida del cumplimiento de metas preestablecidas y acordadas con los beneficiarios. Esto supone contar con la capacidad estatal de establecerlas, monitorearlas y administrar los beneficios asociados al cumplimiento.

e) Con qué instrumentos tributarios: nuevamente tenemos la posibilidad de seleccionar un conjunto mínimo de instrumentos abarcativos, que operen sobre la base de un régimen tributario general, consistente con los objetivos de política económica y que preferentemente operen posliquidación del gravamen o mantener, como en el presente, un abanico amplio de medidas correctivas del régimen general que casi siempre operan sobre la liquidación del gravamen —exenciones, estabilidad, deducciones, amortización acelerada...— y relacionarlos con los distintos regímenes.

De la dirección que adoptemos dependerá el diseño del sistema de incentivos.

A) Incentivos selectivos

En el Plan 2020 se identifican once cadenas de valor sobre las cuales concentrar las políticas públicas de promoción. Los criterios utilizados para su selección fueron:

1. Importancia en el producto bruto industrial y trayectoria en la industria argentina.
2. Recurso natural altamente competitivo.
3. Entramado productivo.
4. Difusión de tecnología.
5. Mercado interno.
6. Balanza comercial e inserción internacional.

Sobre la base de estos criterios, fueron seleccionadas las siguientes cadenas de valor:

1. Alimentos.
2. Automotriz y autopartes.
3. Bienes de capital.
4. Cuero, calzado y marroquinería.
5. Maquinaria agrícola.
6. Material de construcción.
7. Medicamentos.
8. Foresto-industrial.
9. Química y petroquímica.
10. Software.
11. Textil.

Todas estas cadenas poseen eslabones que requieren una asistencia especial y específica para conformar un entramado productivo que permita potenciar a la cadena de valor en su conjunto. En el Plan 2020, cuando se analiza cada cadena en particular se identifican los cuellos de botella o los problemas que se deben resolver y, en general, se avanza con lineamientos generales para su intervención. Sin

embargo, sería de utilidad disponer de instrumentos que puedan ser aplicados de manera selectiva solamente a los eslabones *débiles* de las cadenas identificadas, siempre y cuando satisfagan la necesidad sobre la que se acciona.

Se debería prever que estos instrumentos puedan ser adaptados a las características propias de la cadena de valor correspondiente, a partir de un modelo básico a seguir.

Un punto de partida para el diseño de esta herramienta podría ser la desarrollada por Ivan Heyn en su paso por la Subsecretaría de Industria, y plasmada en la Ley 26.457 denominada “Régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes”, con un plazo de cinco años para acogerse al régimen.

Este régimen está orientado a lograr la sustitución de importaciones en la producción de motos y motopartes. Para ello, exige a quienes estén interesados en participar del régimen que logren una proporción creciente de integración nacional en su producción para llegar a un mínimo del 70% en el plazo de cinco años. Quienes se acojan al régimen disponen de dos herramientas que se complementan: una, la reducción del arancel de importación de extrazona por un plazo de cinco años; otra, un bono fiscal por las partes y piezas de producción local utilizadas, con una proporción decreciente a medida que avanza el régimen.

La primera de estas herramientas parte del reconocimiento de la necesidad de iniciar la promoción de la actividad con una proporción relativamente elevada de componentes extranjeros; y la segunda, les otorga beneficios a quienes van sustituyendo las partes y piezas para consolidar el entramado productivo de la actividad y lograr, al mismo tiempo, la integración nacional exigida a quienes participen del régimen.

B) Ganancias reinvertidas de MIP y MIS

Uno de los problemas sobre los cuales es necesario avanzar es la tendencia inherente de los empresarios a no reinvertir las ganancias en activos productivos, limitando el proceso de desarrollo iniciado en mayo del 2003. Una forma de incentivar la acumulación de capital sería mediante la aplicación de alícuotas diferentes en el impuesto a las Ganancias de las personas jurídicas, según sean distribuidas o reinvertidas.⁸⁰ La medida podría consistir en elevar en dos puntos porcentuales la alícuota (llevarla al 37%), cuando las utilidades son distribuidas; y reducirla en cinco o diez puntos (llevarla al 30% o 25%) en el caso de que sean reinvertidas.

La disminución de la tasa se debería restringir a las micro, pequeñas y medianas empresas industriales de acuerdo con la definición de la Ley 25.300 del año 2000. En el artículo 1° de esta Ley se incorpora la condición para que las empresas puedan ser consideradas como pyme, que no estén “vinculadas o controladas por empresas o grupos económicos nacionales o extranjeros”, además de cumplir los requisitos para ser catalogadas como pyme de acuerdo con los parámetros cuantitativos vigentes.

C) Incentivos a la formalización del empleo

Como se mencionó en la enumeración de instrumentos vigentes, rigen en la actualidad varios mecanismos que tienen como destino incentivar la contratación o formalización del personal, mediante la reducción de las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social. Aunque uno de ellos fue creado en fecha reciente, estos instrumentos responden a la caracterización de la problemática del empleo que predominó en la década del 90, cuando se responsabilizaba a las cargas sociales del elevado desempleo que surcó ese período.

80 Un paso importante en esta dirección se dio a fines de 2013, cuando se resolvió gravar la distribución de dividendos en cabeza de las personas físicas.

Todo empezó en el gobierno de Menem con el Decreto N° 2284/91 de Desregulación Económica, que en su artículo 86 crea la Contribución Única para la Seguridad Social (CUSS), unificando las contribuciones al sistema previsional, al PAMI, a las Obras Sociales, a las Asignaciones Familiares y al Fondo de Desempleo. Durante esa década se realizaron una serie de modificaciones, entre las que resalta la reducción de las Contribuciones Patronales según región, que iban desde el 30% en el área metropolitana al 80% en el interior de las provincias más empobrecidas del país.

Mediante otro Decreto, el 814/01⁸¹, ya con De la Rúa en el gobierno, se volvieron a introducir cambios en las Contribuciones y se dispuso una alícuota del 16% para la CUSS, con la exclusión de las Obras Sociales que siguieron al 6% (artículo 2). A su vez, en el artículo 4 se estableció una rebaja adicional mediante la posibilidad de aplicar las cargas como crédito fiscal del IVA, en proporciones diferentes según la región, que iban de 1,3 puntos porcentuales del IVA en el área metropolitana –luego llevada a cero– a 11,8 p.p. en el interior de la provincia del Chaco.

Al poco tiempo, mediante la Ley 25.453 de 2001 se establece una alícuota de 20% para las empresas del sector servicios, excepto las pymes y algunas actividades específicas.

Posteriormente, con la Ley 25.565 de marzo de 2002 (artículo 80) se incrementan las alícuotas en un punto porcentual con destino al PAMI, llevando al 17% la tasa general y 21% para los servicios. Finalmente, en diciembre de 2008, como respuesta a la crisis internacional imperante, se aprobó la Ley 26.476 que, en su Capítulo II de “promoción y protección del empleo registrado” incorpora –bajo ciertas condiciones– una reducción en los primeros dos años de la contratación de trabajadores, del 50% en el primer año y del 25% en el segundo, en las CUSS, excepto las destinadas a las Obras Sociales.

81 Resulta llamativo que las normas básicas en la materia hayan sido decretos. Aunque se aplicaron en gobiernos distintos, siempre estuvo detrás de ellos el mismo ministro de Economía: Domingo Felipe Cavallo.

Esta herramienta, prevista originalmente por un año, fue prorrogada mediante el Decreto N° 298/11.

Así llegamos a la situación actual, con tres modalidades que implican reducciones de las Contribuciones Patronales y se pueden resumir de la siguiente forma:

1) Reducción general de las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social:

	Antes de los '90s	Ahora	Diferencia
	En %		En p.p.
Sistema Jubilatorio	16,00	10,17	-5,83
Asignaciones Familiares	7,50	4,44	-3,06
Fondo Nac. de Empleo	1,50	1,50	0,00
PAMI	2,00	0,89	-1,11
Obras Sociales	6,00	6,00	0,00
Total	33,00	23,00	-10,00

Para el caso de los servicios (excepto pymes) la reducción es de 6 p.p.

2) Las Contribuciones Patronales se pueden aplicar como créditos fiscales para el pago del IVA, en proporciones diferentes según la zona, que van de 0 p.p. en el área metropolitana a 10,75 p.p. en el interior de Formosa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Misiones y 11,8 p.p. en el interior de Chaco.

3) Reducción en los primeros dos años de la contratación de trabajadores, del 50% en el primer año y del 25% en el segundo.

Este esquema debería modificarse para adaptarlo a las nuevas orientaciones de política; y para ello deben considerarse las desarrolladas en los Planes Estratégicos antes descriptos y los que puedan desarrollarse en el futuro. Como lineamiento general de esta redefinición, se podrían contemplar los siguientes elementos:

- Volver a las alícuotas generales vigentes antes de las reducciones dispuestas durante la convertibilidad; esto es, volver al 33% de Contribuciones Patronales para el conjunto de institutos de la Seguridad Social, tal como figura en el cuadro anterior.
- Disponer una rebaja de 10 p.p. en las Contribuciones Patronales para todas las pymes que conformen el entramado productivo de las cadenas de valor seleccionadas en los Planes Estratégicos.
- Establecer una disminución de 3 p.p. en los Aportes Personales destinados al sistema previsional, para llevarlos del 8% (previsto en la propuesta específica) al 5%, para todas las mipymes de las regiones del país más desfavorecidas.
- Eliminar el mecanismo de crédito fiscal con el IVA y no renovar la reducción de las contribuciones para nuevos trabajadores.

Como efecto colateral de estas medidas se obtendría un aumento de la carga tributaria de la minería. Esto es así porque los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social están excluidos del beneficio de estabilidad fiscal que detenta esta actividad. En el inciso 4 del artículo 8° —el referido a la estabilidad fiscal— de la Ley 24.196 figuran las situaciones que “No se encuentran alcanzadas por la estabilidad fiscal ni resultarán violatorias de la misma” y en el punto 4.5 se incluyen: “Los aportes y contribuciones con destino al Sistema Único de Seguridad Social y los impuestos indirectos”.

Derechos de Exportación

Los Derechos de Exportación (DE), conocidos como retenciones, con tasas diferenciadas entre las manufacturas de origen industrial y la actividad agropecuaria y sus subproductos, conllevan un tipo de cambio diferencial a favor de la industria, para contrarrestar una de las deficiencias más notorias de la economía argentina como es la estructura productiva desequilibrada.

Esta política tuvo un fallido intento de profundizarse con las retenciones móviles para los granos y oleaginosas y sus derivados que, después de una larga confrontación, fue derogada en el Congreso. Este es un claro ejemplo de las dificultades para aplicar una reforma cuando los intereses afectados tienen capacidad de resistencia. Aunque sería deseable alguna vez reincidir en el intento de alícuotas móviles en estos productos, es indudable que resultaría muy difícil lograr una correlación de fuerzas suficiente que permita sostener una propuesta de este tipo. Contra lo que quedó instalado luego de aquel conflicto, las retenciones móviles son un buen instrumento de desarrollo productivo, aunque no lo son desde una mirada sesgada hacia lo fiscal porque, al variar los ingresos al Estado en función de los precios internacionales, generan incertidumbre sobre la recaudación futura.

Igualmente, sería conveniente ahondar en este potente instrumento de política. Un flanco a abordar es el de la minería. Cuando se reimplantaron los Derechos de Exportación se instituyó una alícuota de 10% para la mayoría de los productos minerales incluidos en la Sección V del Código Aduanero y de 5% cuando se trata de subproductos o derivados. Estos DE rigen conforme a derecho para todos los emprendimientos mineros cuyo proyecto de factibilidad se hubieran presentado con fecha posterior a su implantación pero, aunque no se conoce norma que la reglamente, se habría alcanzado un acuerdo con el sector, mediante el cual también lo pagarán los emprendimientos anteriores. Sería importante destrabar la estabilidad fiscal dispuesta para promover esta actividad a mediados de los 90 y aumentar el diferencial de alícuotas según el grado de procesamiento para incentivar el desarrollo de las cadenas productivas. Un ejemplo gráfico es el caso del carbonato de litio, que es la materia prima básica para producir baterías tecnológicamente avanzadas.⁸² Si se pudiera gravar con una tasa mayor al carbonato de litio se reduciría su precio para el mercado interno y se favorecería la fabricación de baterías domésticamente.

82 Ver nota publicada en el diario *Página 12* del domingo 19 de junio de 2011: "Baterías o carbonato de litio", por Sergio Echevarrena.

Sin embargo, la Ley 24.196 de Actividad Minera, cuando en su artículo 8 define la estabilidad fiscal no deja margen de acción (inciso 1.1):

[la Estabilidad fiscal] “Alcanza a todos los tributos, entendiéndose por tales los impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas, que tengan como sujetos pasivos a las empresas inscriptas, así como también a los derechos, aranceles u otros gravámenes a la importación o exportación”.

Si bien este tema requiere de un análisis profundo desde el derecho tributario, la contabilidad pública hace una distinción entre los Tributos y los Derechos, a los cuales se los incluye entre los ingresos no tributarios. Podría parecer una discusión semántica, pero no lo es: si las retenciones son un Derecho y no un Tributo, no deberían estar alcanzados por la estabilidad fiscal que establece la Ley. Una alternativa sería modificar la Ley para que queden excluidos de la estabilidad fiscal los Derechos de Exportación. Si así fuera, deberían establecerse alícuotas diferenciales para desincentivar la exportación del recurso natural sin elaborar y reducir la carga a medida que se le agrega valor local.

Más allá de esta cuestión, parece relevante defender la permanencia de los DE, que suelen ser cuestionados por varios aspectos. El más habitual es considerarlos gravámenes distorsivos, porque modifican los precios relativos que determina el mercado. Sin embargo, esta no es una falencia de los DE, sino una de sus virtudes, porque justamente alteran los precios relativos para compensar diferencias de productividades entre el agro y la industria que, dejadas al libre mercado, conducen nuestra economía hacia lo que se conoce como “la enfermedad holandesa”.

Además, es importante advertir sobre la falacia que encierra la propuesta pregonada por varios *especialistas* de descontar el pago de DE en el monto a contribuir por el impuesto a las ganancias.⁸³ Esta recomendación de eliminación solapada contiene varias inconsistencias.

⁸³ Ver, por ejemplo, Llach y Harriague (2005).

En primer lugar, se debe contemplar que en el caso de los DE, el contribuyente legal o de jure no es el mismo sujeto que el contribuyente de hecho o de facto; esto es, el gravamen se traslada vía precios del exportador, que es quien lo paga al Fisco, hacia atrás hasta llegar al productor y/o el propietario de la tierra, que son quienes terminan recibiendo menores ingresos porque en el precio de venta o alquiler está descontado el DE. El proceso de traslación, sobre todo en este caso que es hacia atrás —o aguas arriba— y no hacia adelante como en el IVA, implica un caso distinto de los pagos a cuenta más habituales, porque quien debería descontar los DE no es el mismo sujeto que quien lo pagó a la AFIP. Hasta aquí la propuesta solo implicaría problemas administrativos y otras cuestiones menores y salvables. Con las cartas de porte se podría identificar la trayectoria de todas las operaciones de la cadena, de manera tal que productores y propietarios pudieran presentar al ente recaudador el monto que les trasladaron por el pago del DE. Si la cuestión terminara aquí, el principal problema sería la incidencia distributiva de la medida; porque a mayor producción y/o extensión de la propiedad, mayor sería la posibilidad de descontar el pago en Ganancias; incluso los monotributistas quedarían totalmente fuera del beneficio.

Sin embargo, al considerar otros aspectos, los problemas empiezan a ser definitivamente insalvables. La cuestión principal es que no toda la producción se exporta y no todo lo que se exporta sale como producto primario sin ningún procesamiento. En consecuencia, ¿solo podrían aplicar el pago a cuenta los productores que destinan su producción al comercio exterior?, ¿los DE a los subproductos y derivados, recaen solo sobre los productos primarios?, ¿cómo se resuelve el caso de la producción que se destina al mercado interno y por ende no paga DE?

La respuesta a estos interrogantes es obvia: el mercado actuando en libertad determinaría que los grandes productores, en general integrados verticalmente, destinarían su producción al comercio exterior y por lo tanto podrían descargar los DE, mientras que los pequeños

productores deberían conformarse con el mercado interno, sin nada para descontar. Además del perjuicio a los pequeños productores, la propuesta tendría otro efecto pernicioso, porque los bienes destinados al mercado interno —al quedar excluidos del beneficio— se comercializarían a un precio mayor al de aquellos que se exportan, anulándose uno de los efectos más positivos de los DE: abaratar el precio de las materias primas para la elaboración de alimentos destinados al consumo doméstico. Solo se podrían evitar estos problemas mediante la nacionalización de la producción y/o de la comercialización para poder fijar los precios, aunque si así fuera ya no serían imprescindibles las retenciones.

En conclusión, la propuesta de descontar de Ganancias los Derechos de Exportación, además de no deseable —porque neutralizaría un potente instrumento de política económica— es inviable. Solo podría aplicarse si al mismo tiempo se establecieran regulaciones muy férreas en la propiedad de la tierra, la producción, la distribución y la comercialización de los productos agropecuarios. El interrogante que surge aquí es si estas cuestiones debieran formar parte de la medida para quienes la propugnan.

IX. Hacia la federalización de la Administración Tributaria

Al margen de cuestiones relevantes que merecerían ser consideradas en torno al modelo de agencia única y que están ligadas, por ejemplo, al rol de la aduana; en materia de administración tributaria, la creación de la AFIP constituyó un avance en perspectiva hacia la federalización en la gestión tributaria. No solo por la expansión y profundización de los niveles de cooperación interjurisdiccional que ya hemos visto. También, porque en su propia institucionalización se reconocen cuestiones que recogen la necesidad y, al menos en parte, explican el carácter federal que su propio nombre le asigna al organismo.

Sin embargo, en este punto, **cabe la pregunta acerca de si la Administración Federal de Ingresos Públicos es (o debiera ser) UN organismo nacional. O si es (o debiera ser) una forma de organizar una función permanente y diferenciada del estado moderno que admite más de una solución posible**, tal como la misma experiencia de los países federales parece enseñarnos.

En el devenir de la AFIP se desliza una postura que prefigura una respuesta. Veamos.

Los decretos que desde 1996 al presente van institucionalizando la AFIP son numerosos.

Sin embargo, la mención a cuestiones federales no abundan. En 1997 se la faculta a suscribir convenios a los fines de la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos interiores, aduaneros y de la Seguridad Social (Decreto N° 618/97).

Esta potestad ha tenido una muy contada aplicación, siendo tal vez el caso más relevante el de actuar la aduana como agente de percepción por cuenta de las provincias y la CABA, del impuesto sobre los Ingresos Brutos en ciertas importaciones.

En 2001 y en el marco de la redefinición de la estructura, se incorpora un representante de las provincias al Consejo Asesor, nombrado a propuesta del Consejo Federal de Inversiones. El Consejo Asesor cuenta con ocho miembros, entre los que se encuentran los presidentes de la Comisión de Hacienda y Presupuesto de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional. El Consejo Asesor tiene como competencia el seguimiento y la evaluación del Plan de Gestión de la AFIP.

Asimismo, y con el fin de promover la integración de objetivos y políticas fiscales, se crean las Asambleas Federales Anuales. Las Asam-

bleas deben ser convocadas por el Consejo Asesor, en el marco de la reglamentación que hasta hoy no se ha dispuesto (Decreto N° 1399/01).

En ese mismo acto se dispone que la AFIP se financiará con un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y recursos aduaneros a su cargo. De modo que, desde una perspectiva federal, en la AFIP se combinan una potestad que alude a la posibilidad de establecer convenios para percibir y/o controlar los impuestos internos, entre otros con las provincias, con algún grado de representación de estas en la conducción de la AFIP.

Aunque este último aspecto parece estar más ligado a la nueva modalidad de financiamiento, que se nutre de fondos federales, no deja de incorporar actores externos a la conducción del organismo y, entre ellos, a las provincias. En especial, en cuanto hace a “promover la integración de objetivos y políticas fiscales” (Decreto N° 1399/01), como al seguimiento y la evaluación del plan de gestión.

Se prefigura así un modelo de federalismo fiscal que consolida la tendencia histórica en el país. Preeminencia del sistema tributario nacional como fuente de financiamiento, fuerte concentración de la obtención de ingresos en la administración tributaria nacional (AFIP) y un esquema de reparto y redistribución de recursos entre Nación y Provincias (coparticipación) que se hace indispensable y crítico para el sustento de las provincias.

La novedad consiste en que las provincias tienen algún nivel de presencia en la administración tributaria nacional.⁸⁴

84 En este punto conviene recordar que el actual texto constitucional prevé un Organismo Fiscal Federal, destinado a controlar el reparto y la redistribución de recursos, que lleva el mismo lapso de incumplimiento en el mandato constitucional que la Ley convenio cuya aplicación debe controlar.

Cuestiones pendientes

Sin embargo y como se ha visto, existen motivos para pensar que este esquema de financiamiento del Estado argentino está más cerca de sus límites que del despliegue de sus posibilidades.

En efecto, las severas contradicciones que se establecen entre:

- a) responsabilidades crecientes por el gasto en manos de las provincias y centralización de las competencias tributaria y los recursos en la esfera nacional;
- b) un esquema de reparto y redistribución, producto de un acuerdo de conveniencias que no refleja acabadamente las distintas realidades y necesidades de las jurisdicciones; y
- c) la explotación de un sistema tributario que, en el mejor de los casos, reniega del poder redistributivo positivo que debiera tener,

van desnudando las limitaciones que imponen al financiamiento sustentable de un estado moderno, que tiende a expandir y universalizar derechos en el marco de la ampliación de la ciudadanía. Y que, por ende, demanda recursos crecientes para asegurar su efectiva realización.

Las limitaciones para expandir la ciudadanía son también las de favorecer la acumulación de capital y la legitimación del orden establecido.

En este marco, se insiste en la necesidad de una reforma tributaria. Sin duda, indispensable. Ahora bien —tal como se desprende del análisis que venimos desarrollando—, es condición necesaria pero no suficiente, dada la estrecha e integrada relación que tiene el sistema tributario con la Administración Tributaria y los regímenes de reparto y coparticipación que hacen —y no agotan— al federalismo fiscal argentino.

Prefigurando la Red

Entre los estudiosos de estas cuestiones, existe un cierto consenso acerca de la necesidad de profesionalizar la administración tributaria como precondition de la efectividad de su gestión. (J. Sevilla, 2007) El concepto de profesionalización es entendido en términos de construcción y preservación de una planta de personal especializada en gestión tributaria, con dedicación exclusiva a la materia, razonablemente remunerada y enmarcada en instituciones que aseguren una relativa autonomía respecto del gobierno de turno, orientada al cumplimiento de la misión organizacional.

Es por esta razón que buena parte de las administraciones tributarias del mundo, entre ellas la AFIP, ocupan posiciones autárquicas dentro del estado. Sin embargo, es conveniente señalar que en reiteradas ocasiones la profesionalización termina convirtiéndose en una coartada para afirmar el poder de la tecnocracia de modo que, junto a la profesionalización **es conveniente promover un modelo organizacional que tanto genere una identidad compartida como una orientación última común del accionar colectivo de los fiscos.**

Como se ha señalado, en el presente la brecha entre fiscos en la Argentina es muy marcada. La asimetría alcanza al “poder de fuego”, por ejemplo: el mismo incumplimiento a nivel del sistema tributario nacional constituye delito penal; y a nivel provincial, no. Al status institucional, no hay autarquía a nivel subnacional y son contados los casos donde la dedicación de sus dotaciones tiene carácter de exclusiva. A la disponibilidad de recursos, en el sentido más amplio de la palabra (materiales, humanos, comunicacionales, tecnológicos, etc.).

Entre los dos modelos polares posibles de organización de la Administración Tributaria federal, uno con fiscos diferenciados por niveles y otro con un fisco centralizado –con o sin presencia de los estados federales en su conducción–, el caso argentino se afirma formalmente en el primero y de hecho tiende al segundo. Y deja pendiente

tes de resolución las cuestiones problemáticas del federalismo fiscal argentino que ya señalamos.

Una opción la constituye la posibilidad de concebir un modelo de Red Federal entre las Administraciones Tributarias del país, de modo tal que, por medio de ella, los fiscos articulen instancias de cooperación e integración que los potencien y les permitan superar las limitaciones generadas a lo largo de su desarrollo histórico. E incluso, que expandan esta red —o sumen a ella— otros organismos que hacen a la Administración Tributaria (Catastros, Registros, etc.).

Entre las ventajas previsibles de un modelo de articulación en red, merecen mencionarse:

- a) La construcción de una articulación y un equilibrio viable entre la preexistente autonomía de los fiscos y la capitalización de los beneficios de acción coordinada a escala. En la medida en que —en torno al concepto de expansión de la Ciudadanía y el de Red Federal— se genere un modelo y una identidad común y compartida entre los fiscos que asegure *la unidad en la diversidad*.
- b) La implementación de políticas tendientes a disminuir la brecha institucional que existe entre el Fisco Nacional y los provinciales, y la de estos entre sí. E incrementa los niveles de profesionalización existentes en las dotaciones de la Administración Tributaria en su conjunto.
- c) La integración de procesos y servicios de modo tal, de ganar en simplicidad frente al contribuyente y disminuir los niveles de redundancia burocrática y multiplicidad de trámites que hoy existen para capturar una misma información y que afectan —negativamente— el nivel de cumplimiento.
- d) El establecimiento de acuerdos diferenciados según las necesidades de cada Fisco, para aprovechar el mayor grado de desa-

rollo de la AFIP en la percepción, aplicación y fiscalización de los recursos. En estos términos, es posible concebir que en algunos casos los fiscos provinciales “encarguen” al nacional la administración de un gravamen propio y en otros, sea el Fisco Nacional el que delegue algún aspecto de la administración de un gravamen nacional en un ámbito territorial acotado.

- e) La transferencia permanente de las novedades e innovaciones, tecnológicas u organizacionales, que pudieran darse en cualquier punto de la red.

La constitución de la Red no implica un mero cambio denominativo para un mismo conjunto de prácticas hoy vigentes.

Implica modificar la modalidad de relación a partir de aceptarla como un vínculo entre pares y asumir un modelo común de organización y gestión (Etkin J., 2005) para una función permanente y esencial del Estado.

La Institucionalización de la Red

Las experiencias de intercambio de información entre fiscos tienen un límite, por lo general bajo y decepcionante. La opción de imponer sanciones y/o estímulos para mejorar el grado de cumplimiento de los compromisos asumidos parece poco viable. La información necesaria para la buena gestión tributaria es única. La tecnología hoy disponible permite compartir una misma base de datos. También el marco normativo vigente posibilita la construcción de una única base de datos común, orientada en función de políticas establecidas en un ámbito de representación compartida (por ejemplo, mediante un Consejo o Directorio colegiado).

En este marco, ¿bajo qué condiciones es posible avanzar en la institucionalización de la Red Federal de Administraciones Tributarias en la Argentina?

En primer término, es preciso recordar que la CNA tiene previsto un Organismo Fiscal Federal encargado del seguimiento de la Ley Convenio que dé sustento a la nueva coparticipación. Como es sabido, ese organismo aún no ha visto la luz. La Red Federal puede constituir la base de aquel organismo.

Básicamente es posible pensar un avance cubriendo tres condiciones que, justo es decirlo, tienen una incipiente presencia en el marco institucional actual.

Veamos:

a) Representación institucional

Como se ha dicho, en el presente las provincias tienen presencia en el Consejo Asesor de la AFIP y también la tienen en las asambleas anuales. Sin embargo, ni la presencia es tal en el Consejo y ni las Asambleas han tenido lugar hasta el presente. En efecto, la representación en el Consejo queda reducida a una banca para el conjunto de las 24 jurisdicciones. De este modo, las provincias quedan subrepresentadas respecto del resto de quienes integran el Consejo (BCRA, Congreso Nacional, Anses y Ministerio de Economía).

Por otra parte, las asambleas no se han reunido ya que falta la reglamentación por parte del Consejo Asesor, que por mandato del Decreto N° 1399/01 debiera hacerlo.

Sabido es que la integración de organismos multilaterales de carácter Federal no es de sencilla resolución. Sin embargo, el país tiene alguna larga tradición y experiencia al respecto. El Consejo Federal de Inversiones, la Comisión Arbitral y el Convenio Multilateral del impuesto sobre los Ingresos Brutos y los más recientes ámbitos en el marco de la Ley de Responsabilidad Fiscal, constituyen algunos buenos ejemplos. Incluso, en la actualidad, a nivel provincial, se vienen gestando distintos ámbitos de coordinación fiscal entre provincias y municipios, orientados a armonizar políticas y compatibilizar información para la gestión.

Entre las situaciones comparables a nivel internacional, se destaca el Consejo Nacional de Política Fiscal –CONFAZ, por sus siglas en portugués—⁸⁵ de la experiencia brasileña. Creado a mediados de los años 70, cuenta con una Secretaría Ejecutiva y una Comisión Técnica permanente orientada a promover la armonización y la coordinación en la política tributaria; especialmente en lo que hace a la administración del ICMS, que es el recurso tributario propio más relevante de los estados federados.

A nivel de cooperación técnica, cuenta con Comisiones de trabajo permanente en temas tales como Comercio electrónico, Sistema nacional integrado de información, Reforma tributaria y apoyo legislativo y Catastro nacional de personas jurídicas, entre otros (A. Lemgruber, 2002).

En materia de cooperación administrativa, Brasil lleva adelante desde el 2002 el Encuentro Nacional de Administradores Tributarios (ENAT), que se complementa con el CONFAZ y, a diferencia de aquel, incorpora algunos municipios.

Razonablemente, podría pensarse entonces en generar un Directorio permanente y colegiado de la AFIP, presidido por el Administrador Federal y cuya composición –de un número operativo: no más de seis miembros– diera cuenta del conjunto de las jurisdicciones y sus pesos relativos.

Así por ejemplo, si consideramos cuatro regiones: NE, NO, Centro y Sur y los casos de la Provincia y la Ciudad de Buenos Aires tendríamos los seis miembros. Siendo que los representantes de las cuatro regiones pueden rotar cada dos años, el conjunto de las jurisdicciones tendría la posibilidad de ejercer su lugar en el Directorio a lo largo del tiempo.

85 Conselho Nacional de Política Fazendária.

Básicamente, el Directorio tendría a su cargo la fijación de políticas y, en especial, aquellas que hacen al vínculo con las provincias; siendo las instancias decisorias materia del Administrador Federal.

b) Objetivos mínimos de recaudación

En la actualidad, el conjunto de las provincias, en promedio, financian más del 50% de sus presupuestos con recursos provenientes de la recaudación nacional. Ese porcentaje esconde una dispersión muy grande. Así, existen casos en los que se eleva por encima del 80% en el norte del país; y casos donde desciende al 30%, en las provincias con regalías petroleras.

En cualquier caso, el peso de la recaudación central es relevante. Sin embargo, los giros totales de la coparticipación no alcanzan a cubrir la recaudación mínima que garantiza el esquema vigente.

Por otra parte, la recaudación tributaria en el presente revela algunos sesgos de la gestión fiscal del Estado argentino:

a.) Se encuentra marcadamente concentrada en conceptos que no responden a liquidaciones e ingresos autodeterminados o “voluntarios”. En otros términos, se centra en ingresos de recolección coercitiva o de difícil incumplimiento. En efecto, los ingresos por vía aduanera —los derechos sobre el comercio exterior y el IVA Aduana—, las retenciones de IVA y Ganancias y los gravámenes sobre débitos y créditos bancarios, combustibles y otros concentrados representan cerca del 60% de la recaudación tributaria.

b.) Según algunos planteos que han tomado estado público, en la actualidad, y desde hace poco más de dos décadas, se estaría incumpliendo el piso de coparticipación previsto en la Ley 23.548 del 34%. Esto ha generado una controversia entre el Estado Nacional y las Provincias que lleva muchos años sin resolverse. En esta disputa, los argumentos a favor del Estado Nacional son dos. Por un lado, como vimos más arriba,

esta proporción se eleva mucho más allá del 34% cuando se redefine el denominador utilizado. Por el otro, en el acuerdo firmado por los gobiernos provinciales en 2002 en el marco de la coparticipación del impuesto al Cheque, estos renunciaron implícitamente al piso previsto por la Ley.

Más allá de esta controversia y cómo se dirima en el ámbito legal, este estado de situación conlleva un doble compromiso del organismo recaudador: de crecimiento de la masa de recursos y de alcanzar una mayor masa coparticipada —con un horizonte temporal a tres años vista— puede facilitar el ordenamiento y la transparencia de las finanzas públicas del Estado argentino y contribuir a mejorar su gestión, en base al aprovechamiento de los grados de previsibilidad que estos compromisos generan.

Naturalmente, el Directorio presentado en el apartado previo sería el encargado de realizar el seguimiento, a fin de que se cumplan estos compromisos.

c) Unificación del Sistema de Información

La experiencia internacional en materia de cooperación entre Administraciones Tributarias en países federales parece haber pasado, siempre, por una etapa de *intercambio de información*. En general estas experiencias han tenido un resultado muy limitado y su impacto en términos de sinergia organizacional ha sido bajo.

En la actualidad, el desarrollo tecnológico disponible permite superar esa práctica y avanzar hacia bases de datos únicas con administración compartida. Es decir, es posible pensar y concebir sistemas operativos que brinden una misma información a un conjunto amplio de organizaciones.

Esta posibilidad tiene beneficios tanto para los contribuyentes como para el Fisco.

Para los contribuyentes, en tanto mediante trámites únicos pueden satisfacerse demandas de información para altas, bajas y modificaciones de distintas dependencias y niveles del Estado. Lo cual, además, posibilitaría mejorar la calidad de los servicios y prestaciones a cargo de esas dependencias.

Para los fiscos en cuanto a la base de su operación —que es la información disponible, tiende a ser completa y de calidad homogénea— permitiría un mejor aprovechamiento a los fines operativos y estratégicos.

Si la información de domicilio, responsables y antecedentes de resultados de fiscalización, por ejemplo, es común y compartida por los fiscos que integran la red federal, es muy probable que los resultados de la lucha contra el incumplimiento se potencien.

Del mismo modo, es posible prever que la integración de servicios —tales como las presentaciones de DD.JJ. o los cambios de datos básicos de padrón— se verá facilitada entre los distintos fiscos. En síntesis, el avance hacia la institucionalización de la Red Federal de Administraciones Tributarias no requiere en la actualidad de un marco normativo adicional. Pero sí demanda una fuerte dosis de voluntad política y capacidad para generar acuerdos a fin de lograr una red entre las administraciones tributarias del país, que básicamente se sostiene sobre cuatro pilares: a) Un modelo de gestión compartido. b) Una base de datos común y federalizada. c) Una dirección estratégica colegiada y con representación de todas las provincias. d) Compromisos de recaudación convenidos.

Un camino complejo pero posible para el fortalecimiento del debilitado federalismo fiscal argentino. Naturalmente, en la senda de favorecer un mayor nivel de autofinanciamiento de las provincias y municipios, queda por revisar el sistema tributario, la coparticipación y el crédito público. Puntos de partida de otros artículos.

X. Mejorar la Administración Tributaria de las provincias, respetando las autonomías

En los puntos anteriores se identificaron algunas recomendaciones de política que derivarían, como efecto colateral, en mejoras en las Administraciones Tributarias de las provincias en cuanto a las capacidades de imposición de los impuestos a la propiedad inmobiliaria.

Estas iniciativas deberían estar enmarcadas en un proceso integral de mejoras de las Administraciones Tributarias, que puede ser desarrollado desde el Estado Nacional sin afectar las autonomías provinciales. Es necesario conformar una red de Administraciones Tributarias cuyos nodos estarían constituidos por la AFIP y sus equivalentes en la órbita de las provincias, con el objeto de profundizar los avances logrados en los últimos años en la cooperación interjurisdiccional entre fiscos y formar una Red Federal entre las Administraciones Tributarias del país. Esta Red, que implicaría un vínculo entre pares y un modelo común de organización, permitiría —mediante la integración, la complementariedad, la articulación y la transferencia de conocimientos— obtener mejoras a todos sus integrantes.

Esta propuesta conlleva un cambio en la forma en que se determinan las relaciones entre las administraciones nacionales y provinciales de impuestos, aun considerando los avances alcanzados hasta el presente en el intercambio. La vinculación AFIP-Provincias en materia de Administración Tributaria se estructuró sobre la base de un esquema radial. Es decir que, desde un organismo central se gestan acuerdos y convenios con cada una de las jurisdicciones en relación a prioridades que, si bien parecen ser definidas unilateralmente, son reconocidas porque tienden a mejorar la capacidad de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos provinciales y locales.

A modo de ejemplo de la forma de organización vigente, se puede mencionar la reciente instrumentación de la “Matriz de Intercambio de Información Penal Tributaria” mediante la Resolución General

de AFIP N° 3309 de abril de 2012, en el marco de las modificaciones introducidas por la Ley 26.735 en la Ley Penal Tributaria.

Tal como se expresa en sus considerandos:

“las actuaciones en las que cualquiera de las jurisdicciones – nacional o locales– detecte la existencia de conductas que pudieran dar lugar a la configuración de los delitos tipificados en la referida ley respecto de los gravámenes a su cargo, pueden revestir interés para las otras, en tanto configuren ilícitos similares frente a los tributos de su competencia. [Las modificaciones a la Ley Penal Tributaria constituyen] un marco propicio para la profundización de acciones de colaboración entre las distintas jurisdicciones afectadas, orientadas a incrementar la efectividad en el combate de la evasión fiscal mediante la oportuna denuncia de los delitos fiscales que cada una constate. [...] en consecuencia, resulta pertinente asegurar y establecer las vías y formas de intercambio de información entre los organismos de recaudación”.

Esta matriz de intercambio de información representa, sin lugar a dudas, un avance relevante en las relaciones entre las administraciones tributarias, aunque mantiene en parte la forma de vinculación radial.

El cambio organizacional propuesto tendría un alcance mucho más amplio. Entre los beneficios, a partir de la articulación en red, se destacan los siguientes:

- a) Permitiría mantener las autonomías y al mismo tiempo, capitalizar la coordinación a escala, a partir de la *unidad en la diversidad*.
- b) Se lograría disminuir la brecha institucional entre la administración nacional y las provinciales, y la de estas entre sí, junto a una mayor profesionalización del personal.

- c) Se podrían simplificar los trámites de los contribuyentes mediante la integración de procesos y servicios.
- d) Se alcanzarían colaboraciones recíprocas por medio de vinculaciones específicas para, por ejemplo, delegar algún aspecto de la administración de impuestos nacionales a las administraciones provinciales y viceversa.
- e) Se garantizaría la trasferencia de los avances tecnológicos alcanzados en cualquier nodo de la Red.

La necesidad de adecuar la Administración Tributaria Subnacional a los nuevos desafíos

En el humor actual del pensamiento acerca de la administración tributaria se verifica una marcada tendencia a posicionar a los organismos recaudadores, en términos que les permita ejecutar con efectividad su misión entendida como política de Estado. Es decir, asumiendo que la recaudación fiscal, y el *expertise* que esta conlleva, requiere condiciones institucionales de continuidad para su desarrollo organizacional efectivo que —cada vez en mayor medida— es inteligencia intensiva.⁸⁶ Esto, a nuestro entender, no significa “expulsar” a la política de la Administración Tributaria, sino que se apunta a evitar que los tiempos y ciclos de la política terminen por impedir o demorar su desarrollo efectivo, tal como parece haber sucedido en buena parte de América Latina, incluida la Argentina.

Con todo, es preciso acotar que en nuestro criterio, un posicionamiento institucional adecuado es condición necesaria pero no suficiente para una administración tributaria efectiva.

86 Tanto sea para mejorar el servicio como para lograr una mayor percepción de riesgo ante el incumplimiento. De modo que la articulación entre RR.HH., información y tecnología determina la capacidad de acción de la AT. Sobre el particular, véase Pita (2004, pág. 1397/1415).

Es evidente que este posicionamiento adecuado no es otra cosa que la mentada autarquía de la administración tributaria, forma jurídica tendiente, en nuestro medio, a otorgar la autonomía necesaria para desplegar la misión recaudadora del Fisco.

Por lo general, la autonomía tiene una base estatutaria; por ejemplo, el caso del IRS en los Estados Unidos que, a la cabeza de este sistema encuentra un Comisionado que es políticamente responsable de la Administración Tributaria. Su designación se realiza por un período de cinco años para garantizar su independencia.

Cuando hablamos de autarquía, sea esta nacional, provincial o local, podemos decir que presupone esencialmente que un organismo no esté sujeto al poder central. No significa independencia, pero sí tener personalidad jurídica y patrimonial propias, que aseguran un estadio en el cual la descentralización administrativa es una forma, más que jurídica, organizacional, otorgada fundamentalmente por la existencia de una responsabilidad originada en una actividad específica de interés público.

Su alcance más significativo es la autonomía relativa para la gestión financiera, administrativa y operativa, que permite a los funcionarios y agentes de la Administración Tributaria –definidos por su particular tarea y específico know how– una acción fiscalizadora y recaudadora no dependiente de los cambios políticos gubernamentales. Asimismo, en particular en cuanto a la flexibilidad y adaptabilidad que otorga la autonomía a la Administración Tributaria en la gestión de los recursos humanos y materiales, tiende a asegurar el logro de una mayor flexibilización y dinámica en la ejecución táctica de sus estrategias.

La autarquía es aconsejada por el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) a las administraciones tributarias modernas, por las razones expuestas, y ha sido señalada como eje fundamental y primordial en sus manuales, emitidos por los países miembro. De hecho, esta fue aplicada recientemente en la Argentina,

España, Ecuador, Colombia, Venezuela, Perú, México, Guatemala, Honduras, entre otros, tomando como base la acción del IRS (EE. UU.), ya mencionado.

Como se ha visto a lo largo de los apartados previos, pese a enfrentar fenómenos de naturaleza social, política y económica semejante, el desarrollo institucional de los fiscos subnacionales, en general, es más débil que el logrado a nivel nacional.

La autarquía es sin duda, un punto fuerte en este sentido, pero no el único. En efecto, la ya mencionada combinación de Ley Penal Tributaria y Tribunal Fiscal vigente en la esfera nacional, no es de difícil réplica a nivel subnacional y parece recomendable para igualar tratamientos en el marco de una República Federal como la nuestra. Por su parte, la concepción histórica del secreto fiscal, que ha impedido –bajo el pretexto de garantizar la necesaria confidencialidad de su patrimonio al contribuyente– la difusión pública de los contribuyentes que, teniendo capacidad, evitan cumplir sus obligaciones, merece ser rápidamente revisada. De este modo, la sanción pública ayuda a la administración y disuade al incumplidor al afectar su imagen.

Así, la participación de la sociedad en la información, la innovación en materia de resolución de la controversia técnico-jurídica y la autonomía relativa frente a la alternancia político institucional parecen constituir los tópicos sobre los cuales construir un tramado institucional menos poroso y más adecuado frente a los nuevos desafíos que la realidad social, económica y política le plantean a la Administración Tributaria Subnacional.

Sin embargo, la efectividad con que estas aborden el contexto depende, dado un determinado marco institucional, de su capacidad para “poner en juego” esas instituciones.

Hacia la Administración Tributaria Subnacional del siglo XXI

Siempre en el marco de considerarla parte de una política más general del Estado, tendiente a la consecución de sus objetivos recaudatorios, en nuestra experiencia la AT subnacional puede ser pensada a través de cuatro líneas de acción estratégica que concurren a potenciar tres dimensiones de su performance: la recaudación, la imagen institucional y la eficacia organizacional.

Desde un punto de vista conceptual, la matriz que a continuación se presenta nos muestra la relación entre las líneas de acción estratégica y las dimensiones de la Administración Tributaria. A su vez, se señalan aquellos puntos en los que cada eje de acción estratégica se espera que generen un mayor aporte.



Tal como se puede apreciar, las acciones destinadas a incrementar la capacidad de detección y disuasión del incumplimiento y a mejorar el desarrollo del contrato fiscal, se espera que tengan su mayor impacto sobre la recaudación esperada. Por su parte, el fortalecimiento institucional debiera en primer término, incrementar la productividad de la organización y, por su parte, las acciones dirigidas a desarrollar el cliente tributario debieran contribuir a potenciar la imagen del Fisco tanto como su desarrollo organizacional.

Ahora bien, ¿a qué aludimos cuando consideramos cada una de esas vías o ejes de acción estratégica? Veamos:

- La primera de las vías o ejes está orientada hacia el desarrollo del cliente tributario que, básicamente, presupone dos tipos de acciones. Aquellas destinadas a “conocer” al cliente –para poder fijar políticas más eficaces– y aquellas dirigidas a facilitar el cumplimiento de sus obligaciones, propendiendo a que las realice voluntariamente. De modo que todas las acciones tendientes a conocer la capacidad contributiva –conformación del negocio, cadena de valor en la que se inserta, estructura de costos, resultados, etcétera–, los responsables de las obligaciones y su nivel de cumplimiento, por ejemplo, son tan relevantes como aquellas otras dirigidas a simplificar los trámites, agilizar el vínculo con la administración y facilitar el pago. Tanto desarrollamos al cliente tributario cuando conocemos sus niveles de consumo, por propia declaración o información indirectamente obtenida (o ambas), como cuando multiplicamos las posibilidades de pago valiéndonos de las nuevas tecnologías de comunicaciones.

- En segundo lugar, nos planteamos aumentar la tasa de riesgo del incumplimiento por la vía de incrementar la capacidad de control, de seguimiento y de verificación y, también, por el desarrollo de la actividad de inteligencia en materia fiscal. Como puede deducirse con facilidad, los logros en el primer eje de acción son casi prerrequisito de la eficacia del control. En especial, en los contextos de severa penuria de recursos que enfrentan los fiscos subnacionales tras

la era neoliberal y que los obligan a aplicar estrategias de máximo impacto y bajo costo. La consecución de información relevante y su uso efectivo para detectar y disuadir el incumplimiento constituyen el corazón de esta vía de acción estratégica. El control debe administrarse de modo tal que, a la par, muestre activismo por parte del Fisco y eficacia. Un exceso del primero sin logros en el segundo termina por debilitar la imagen de la administración. Aun cuando, a corto plazo, pueda tener resultados positivos.

- En tercer lugar, una estrategia de fortalecimiento institucional; es decir, una estrategia que tienda a mejorar en grado creciente y a costos razonables la calidad de los procesos, las competencias, el management, la capacidad de gestión, la confiabilidad y la capacidad de acción del Fisco local. En paralelo con su fortalecimiento interno, las AT deben desarrollar la capacidad de cooperación permanente con otras AT del país y del exterior, con el objeto de enfrentar el incumplimiento con mayor poder de acción. Buena parte de esta tarea, en la actualidad, está asociada al desarrollo de los recursos humanos y al incremento de la credibilidad del Fisco como organización que obra conforme a la ley y que resiste el incentivo a apartarse de esa norma de conducta. Un Fisco vulnerable o corrompible deteriora cualquier estrategia de legitimación del Estado.

- Por último, una vía orientada al desarrollo del contrato fiscal, de modo tal de poder atender tanto aquellas cuestiones que obstruyen —o directamente han quebrado— el contrato fiscal, amenazando o impidiendo el flujo de ingresos a través de, por ejemplo, fenómenos como el incumplimiento o la resistencia fiscal entre los contribuyentes de buen nivel de capacidad contributiva que relatáramos más arriba y que deterioran la equidad que debe acompañar a cualquier sistema tributario. Como a aquellas otras de mayor envergadura y que devienen del fenómeno de globalización del capital y sus consecuencias devastadoras sobre las bases imponibles. En particular la tendencia a la *guerra fiscal larvada*, muchas veces sutilmente inducida por el mismo capital internacionalizado, que obtiene ventajas por

vía de reducción de la presión fiscal que lo grava sobre la base de promesas de dudosa evidencia empírica de expansión del bienestar, el empleo y los mismísimos ingresos públicos. De modo análogo, la AT debe encarar los desafíos dirigidos a diferenciar los tratamientos de sectores o actividades productivas en función de objetivos de crecimiento y/o modernización económica y que requieren, para que su vigencia no resulte una fuente de incumplimiento pseudolegal, una cierta capacidad de administración. De modo que la AT no solo puede, sino que debe impulsar las transformaciones legales que aseguren mayor fluidez al contrato fiscal y propendan a la administración efectiva del sistema tributario.

Capítulo 6

Comentarios finales

Considerando el momento actual y a modo de cierre, existen a esta altura de los acontecimientos y como producto de una serie de problemáticas históricas desatendidas, varias buenas razones para impulsar la reforma tributaria en el país. En particular, quien postule la necesidad de avanzar en la redistribución del ingreso y la riqueza, necesariamente va a tener que plantearse esta cuestión. Ahora bien, esta reforma es condición necesaria pero no suficiente, dada la estrecha e integrada relación que tiene el sistema tributario con la administración tributaria y los regímenes de reparto y coparticipación que hacen —y no agotan— al federalismo fiscal argentino.

En este sentido y siguiendo una tendencia más general evidenciada en los estados federales modernos, es probable que la superación de esta situación demande un mayor grado de capacidad de autofinanciamiento de los estados provinciales.

Avanzar en esta dirección requiere medidas combinadas y coherentes de política y de administración tributaria, en un sentido que debiera ir a favor de mejorar el nivel de autofinanciamiento de provincias y municipios.

En estas páginas nos detuvimos en la descripción de algunas propuestas de modificación para conformar en la Argentina un sistema tributario nacional que se adecue al nuevo paradigma; esto es, que favo-

rezca el desarrollo productivo y morigere las desigualdades sociales que determina el mercado. Por lo tanto, este documento fue concebido con la intención de dar respuesta a la pregunta acerca de qué aspectos de la política tributaria requieren una reformulación y cuál podría ser el contenido de tales reformas.

Antes de ello, realizamos un paneo por los restantes interrogantes que debe contemplar todo diseño de las políticas públicas en general y de la política tributaria en particular. Así, aportamos elementos para responder por qué y para qué, cuándo y cómo implementar una reforma tributaria.

Para implementar una reforma de este calibre se deberá, primero, dar cuenta de cuál es la situación actual, cómo se ha arribado a ella, y cuál es el sistema productivo al que deberá adaptarse. Dado que estas modificaciones afectarán intereses de quienes ostentan el poder real, la reforma requiere: elaborar un plan y estrategia globales; medir las correlaciones de fuerza para sostenerla ante sus potenciales detractores; y encontrar el momento oportuno para implementarla.

En la Administración Tributaria (AATT) de los países federales o descentralizados se suele presentar una tensión entre eficiencia y autonomía que se desata a la hora de encontrar la mejor forma de estructurarla. En la medida en que prevalecen las cuestiones que hacen al sostén de la autonomía, cada estado gesta su propia AATT para asegurarse un manejo directo de la gestión de recaudación y el uso del poder de control. Cuando priman las consideraciones de eficiencia, la AATT tiende a centralizarse, de tal modo de aprovechar las ventajas de escala en favor de la gestión de los ingresos. En nuestro caso, la temprana centralidad de la Aduana, el proceso de concentración de funciones en manos del Estado Nacional y cierto desapego al uso de las potestades tributarias por parte de los Estados subnacionales, favoreció el crecimiento asimétrico entre las capacidades del Fisco Nacional y los fiscos locales. El Nacional se fue estructurando al ritmo de los agravamientos de la penuria fiscal. A cada agudización del déficit

seguía una innovación tributaria y junto con esta, una agencia especializada en su administración. Así, a la expansión de los impuestos internos que siguió a la crisis de 1890, le sobrevino la creación de la Dirección Nacional de Impuestos Internos (DNII); con la introducción del impuesto a los Réditos, la Dirección Nacional de Impuesto a los Réditos (DNIR). Luego, ambas fueron fusionadas para dar paso a la DGI en 1948. Y esta fue reunida con la Aduana para conformar la AFIP en 1996. La AFIP fue presentada como una solución a las falencias notorias que, en materia de capacidad de autofinanciamiento, manifestaba el Estado argentino en todos sus niveles. Paradójicamente, en un contexto de fuerte debilitamiento del estado en su conjunto y con el auspicio de los organismos multilaterales de crédito, la AFIP se presentó como una iniciativa tendiente a potenciarlo. Desde una lógica que enfatizó la eficiencia recaudatoria, se intentó ganar sinergia en materia de administración de la información y en capacidad de control de los contribuyentes. Por esta doble vía se buscó mejorar la performance de la recaudación. La creación de la AFIP (y su devenir) ha sido acompañada de un poco difundido debate acerca de algunas cuestiones que trascienden el mero interés sobre su razonabilidad y eficacia. Nos referimos a cuestiones tales como: si la Aduana se agota en su función recaudatoria; o qué implica sobre el modelo de agencia única la existencia de competencias tributarias definitivamente federalizadas por la reforma constitucional del 1994; o la cuestión más general de si una AFIP en el país *significa* necesariamente un organismo o a si —de serlo— debe constituir una instancia de coordinación de organismos preexistentes o debe tender a su unificación. Es evidente que las respuestas a estas cuestiones no resultan neutras en términos institucionales, y permiten pensar la Administración Tributaria Nacional un poco más allá de su eficacia recaudatoria inmediata. Por su parte, en cada una de las provincias se estructuró tempranamente una agencia encargada de la administración de los ingresos provinciales. De esa manera, hoy tenemos, como si fueran mamushkas, 24 AATT subnacionales —y miles de municipales— con bajos niveles de coordinación y articulación, gestadas a imagen y semejanza de la DGI.

La fuerte preeminencia de los impuestos indirectos y trasladables en la recaudación tributaria total fue otorgando un sesgo regresivo al sistema en su conjunto. Esta tendencia se agrava a partir del golpe militar del 76; y aunque la situación mejoró en los últimos años, la mayoría de los recursos del Estado provienen de esas vías.

Si bien desde el 2003 los cambios en la política tributaria no fueron muy significativos, no se deben menoscabar las diferencias existentes entre las fuentes de recaudación tributaria actual y las obtenidas en la década del 90. La estructura vigente es muy distinta a la que regía en esos años, cuando se destaca la reducción de la participación de los impuestos cuya materia gravada son los bienes y servicios; esto es, aquellos que alcanzan al consumo.

A su vez, durante los últimos años se observa un marcado incremento de las transferencias de recursos nacionales a las provincias. Sin embargo, la forma bajo la cual se remesan estos recursos aún genera críticas basadas en su supuesta incompatibilidad con un nivel deseable de descentralización tributaria.

La reforma debe cumplir con el objetivo de adaptar el sistema tributario al nuevo régimen de acumulación, y para ello tiene que contemplar el avance en dos direcciones:

1. Mejorar la incidencia distributiva del sistema tributario imprimiéndole progresividad a su estructura.
2. Favorecer la acumulación productiva y la creación del empleo.

Un aspecto clave a tener en cuenta es que la reforma debe partir de un sistema tributario existente que requiere ser reformulado. Esto no es lo mismo que definir cuáles deberían ser las características ideales de un sistema tributario.

Con este precepto, las modificaciones deberían estar orientadas a:

- Ampliar la carga tributaria sobre la propiedad y los patrimonios. Si bien son diversas las medidas que se podrían analizar, se propone concentrar el estudio en la implantación —en el ámbito nacional— del impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (herencias) y la creación de un impuesto a la propiedad de la tierra para apropiarse de las rentas diferenciales. En ambos casos, se debería permitir el pago a cuenta de los impuestos subnacionales de similar base imponible (en el primer caso, solo con Buenos Aires y Entre Ríos, al menos por ahora).
- Mejorar la imposición sobre los activos financieros y sus rentas. Aunque sería deseable avanzar en gravar la obtención de renta —con el impuesto a las Ganancias—, el stock —con Bienes Personales— y las transacciones financieras, creemos conveniente empezar por este último, con un impuesto a las Operaciones Financieras al estilo del vigente en Brasil, para desincentivar el atesoramiento y la fuga en general. Se incorporarían aquí el impuesto al Cheque, que también se propone reformularlo para reducir la carga de los contribuyentes más pequeños, y la reimposición de las transferencias de divisas, incluidas aquellas operaciones que no son estrictamente financieras.
- Asignarles mayor progresividad a los impuestos sobre los ingresos y patrimoniales existentes. Se propone introducir modificaciones en el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas para modificar su escala de alícuotas y el mínimo no imponible y avanzar en la reciente reforma que permitió incorporar a su base los dividendos —mediante la técnica de la integración parcial con acrecentamiento—. Estas medidas, se propone, deberían estar combinadas con una reducción de los Aportes Personales a la Seguridad Social para garantizar una inyección de demanda efectiva al mejorar el ingreso disponible de quienes tienen mayor propensión marginal a consumir. Además, se

recomienda introducir cambios en los impuestos a los Bienes Personales y a la Transferencia de Inmuebles, para reforzar su progresividad.

- Reformular la imposición al consumo para mejorar la equidad distributiva. El objetivo sería transformar a este grupo de impuestos estigmatizados como regresivos, en marcadamente progresivos. Con el fin de lograrlo, se propone utilizar técnicas modernas vigentes para reducir la carga del IVA de manera selectiva a los bienes de primera necesidad y/o esenciales, y para otorgar un beneficio adicional a los perceptores de los planes sociales y demás institutos del sistema de protección social. Además, se plantea articular el IVA con los impuestos internos a fin de establecer distintas cargas en la tributación indirecta a cuatro grupos de bienes y servicios:
 1. Los de primera necesidad que actualmente tienen una alícuota reducida al 10,5% o están exentos de IVA, pasarían a tener tasa cero.
 2. Los de primera necesidad que actualmente están gravados con la alícuota general del 21% tendrían una tasa efectiva de 10,5%.
 3. Los bienes y servicios superfluos y suntuarios con alícuota general del IVA y una imposición adicional mediante Internos.
 4. Los restantes bienes y servicios gravados solo con la alícuota general del IVA.
- Promover la actividad productiva de manera selectiva. Se requiere un análisis profundo, a partir de una visión integral que combine la revisión de todas las herramientas disponibles así como la generación de nuevos instrumentos, para cumplir con sus objetivos, con los planes estratégicos como orientadores y las políticas públicas destinadas a promover el desarrollo productivo. En este marco se propone: la creación de una herramienta que

promueva el desarrollo emprendedor; la intervención en cada una de las cadenas de valor identificadas en el Plan Estratégico; la reinversión de utilidades de las pymes industriales, mediante una menor carga de Ganancias cuando estas se destinan a la acumulación productiva; la modificación de los incentivos a la formalización del empleo vigentes y su reorientación selectiva –tanto por actividad como por región–; sería conveniente ahondar en la utilización de los Derechos de Exportación diferenciales para incentivar una mayor agregación de valor.

- Mejorar la Administración Tributaria de las provincias, respetando las autonomías. Algunas de las recomendaciones de política antes enunciadas tienen efectos positivos en la gestión de impuestos provinciales. A su vez, partiendo de la propuesta de conformar una Red de Administraciones Tributarias cuyos nodos estarían constituidos por la AFIP y sus equivalentes en la órbita de las provincias, se plantea la necesidad de profundizar los avances logrados en los últimos años en la cooperación interjurisdiccional entre fiscos. Esta Red implicaría un vínculo entre pares y un modelo común de organización, que permitiría –mediante la integración, la complementariedad, la articulación y la transferencia de conocimientos– obtener mejoras a todos sus integrantes.
- Al mismo tiempo, nos inclinamos a pensar que hacer más efectiva la recaudación de impuestos en la Argentina actual supone preservar y tal vez incrementar el grado de centralización de los ingresos y, a la par, federalizar la administración tributaria e introducir medidas más decididas de control y disuasión del incumplimiento; por ejemplo, instituir un Director Tributario en los grandes conglomerados empresarios.

Entre los modelos de organización de la administración tributaria, la opción de concebir una Red Federal que articule instancias de cooperación e integración entre los fiscos pareciera ser la más adecuada.

La articulación en red permitiría:

- a)** La construcción de una articulación y un equilibrio viable entre la preexistente autonomía de los fiscos y la capitalización de los beneficios de acción coordinada a escala.
- b)** La implementación de políticas tendientes a disminuir la brecha institucional que existe entre el Fisco Nacional y los provinciales, y la de estos entre sí.
- c)** La integración de procesos y servicios, para simplificar los trámites de los contribuyentes y mejorar las posibilidades de entrecruzamiento de información.
- d)** Una mejor y más dinámica articulación entre la AFIP y las administradoras provinciales, con acuerdos, transferencias de novedades y tecnología, etc.

La constitución de la Red implica modificar la modalidad de relación a partir de aceptarla como un vínculo entre pares y un modelo común de organización para una función permanente y esencial del Estado. En términos de cultura organizacional, este tal vez resulte el desafío más denso para estructuras habituadas a concebirse en términos acotados, con límites precisos y en el marco de una relación diferenciada y hasta jerarquizada entre los mismos fiscos.

Una revisión del marco organizativo vigente de la AFIP que dé cabida y reflejo estructural a estas cuestiones —que en el mejor de los casos hoy existen parcial y fragmentariamente reflejadas en el organigrama— tal vez ayude a acelerar su desarrollo.

Los antecedentes en materia de cooperación interjurisdiccional entre fiscos parecen haber gestado la maduración suficiente como para dar pasos a favor de la conformación de la Red. Su concreción depende ahora de la voluntad de los actores.

Para recuperar la capacidad de incidir positivamente en la distribución del ingreso con el sistema tributario es necesario reformar

tanto la imposición a los ingresos como a los consumos para atender realidades diferenciadas —por ej. rentas extraordinarias, pymes vs. grandes empresas, carga menor al consumo de alimentos, etcétera— y tornarlas congruentes con el modelo de acumulación deseado. En el mismo sentido, parece imprescindible contar con un cuerpo impositivo sobre la propiedad y el patrimonio fuerte, combinado con derechos de exportación (retenciones) selectivos que aseguren los tipos de cambio diferenciados que la heterogeneidad del desarrollo buscado requiere.

El incremento de la recaudación no es prioridad de la propuesta de reforma. Por un lado, porque la presión tributaria global tuvo un crecimiento muy relevante en los últimos años, lo que permitió se alcanzaran proporciones adecuadas tanto en relación a las necesidades de financiamiento del quehacer estatal como en términos relativos a otros países. Por el otro, como se puede observar en los lineamientos enunciados, se les asigna un rol destacado a los cambios en la imposición sobre el patrimonio y la propiedad. Este tipo de impuestos no se caracterizan por el aporte de recursos en cuanto a magnitud. Por el contrario, su función en cualquier sistema tributario es determinante en el aspecto distributivo, al intervenir sobre el reparto de la riqueza acumulada.

Si observamos la situación hoy en la Argentina a la luz del marco conceptual desarrollado en este trabajo, podemos decir que en los últimos años se han logrado importantes avances a nivel de las AT, tanto de la nacional como de las subnacionales en cuanto al incremento de la capacidad de control (y coacción) del cumplimiento; lo mismo sucede en cuanto al conocimiento de la capacidad contributiva de los principales contribuyentes en nuestras concentradas economías y también se ha avanzado significativamente en el fortalecimiento institucional de las AT. De la mano de estas mejoras ha crecido también la cooperación entre fiscos, tanto en el nivel subnacional entre sí como entre cada una de las AT provinciales y el Fisco Nacional.

Entre las tareas pendientes o desafíos a futuro cabe anotar:

- a) La necesidad de cerrar la brecha institucional entre fiscos y avanzar en consecuencia hacia un tramado organizacional más denso y federalizado. Esto implica pensar la AT ya como una red y no como un conjunto de fiscos que cooperan o compiten según las circunstancias. No existiendo limitaciones tecnológicas para su consecución, ni amenazas para el sistema federal de organización política asumido, solo resta lograr la suficiente voluntad y fuerza política para instituirlo; b) Lograr el status institucional adecuado (autarquía) para los fiscos subnacionales, lo que tal vez resulte un prerequisite del punto previo. c) Asegurar la sustentabilidad fiscal de mediano plazo con mayores niveles de correspondencia fiscal que los actualmente existentes, lo que supone —necesariamente— encarar la reforma tributaria, la coparticipación federal asociada y el fortalecimiento de la capacidad de acción del Estado para revisar la distribución del ingreso y propender a un modelo productivo inclusivo y sustentable.⁸⁷
- b) La construcción de una red global de administraciones tributarias tejida sobre la base de acuerdos efectivos de intercambio de información (puntuales y masivos) es un paso imprescindible en el que nuestro país es pionero. La generación de una instancia global de coordinación fiscal es otro. Una y otra deben ayudar a lograr que las centrales financieras internacionales de los grandes grupos y las jurisdicciones con secreto provean la información relevante acerca de los flujos financieros. Y en paralelo, promover legislación que obligue a las instituciones financieras y otras entidades que obtienen ingresos más allá de las fronteras del país, a obrar en consecuencia.

⁸⁷Véase www.laesquinadelsur.com: “Transformar el estado para cambiar el país”; julio 2005, N° 15. Buenos Aires.

En la misma línea de pensamiento, parece aconsejable fortalecer la administración tributaria local frente a estos actores, generando capacidad de anticipación a las acciones fiscalmente lesivas derivadas del planeamiento fiscal nocivo. En tanto estas son consecuencia de una elaboración previa que involucra a las más altas esferas de toma de decisión empresarial, parece conveniente anticipar efectos no deseados sobre el erario público internalizando el control en la firma de modo permanente. Es decir, superando las limitaciones propias del control a posteriori.

En este sentido, la creación de la figura del Director Fiscal como miembro permanente del directorio de las empresas de gran tamaño y vinculadas al comercio exterior —con competencia en aquellas decisiones con impacto fiscal, aduanero o sobre los recursos de la seguridad social— parece un buen modo de avanzar hacia nuevas formas de regulación y control frente a los desafíos de la globalización y en la búsqueda de un financiamiento sustentable para el estado moderno.

Esta figura puede resultar de ampliar las competencias que hoy tienen los directores estatales que ocupan un lugar en las empresas con participación accionaria derivada de las inversiones del Fondo de Sustentabilidad de la Anses o bien dotando a la AFIP de la facultad para nombrarlo; en una caso se requerirá una modificación a la Ley 19550; y en el otro, puede formar parte de un próximo impulso antievasión modificando la Ley 11683 de Procedimientos Administrativos.

Este trabajo tiene un carácter propositivo que procura desplegar iniciativas de cambios al sistema impositivo vigente, con el fin de participar en el debate en torno a la reforma tributaria que —desde diversos sectores— se promueve. Este debate está, inevitablemente, influenciado por los medios de comunicación que instalan temas en la agenda pública sin abundar en su contenido u orientándolo hacia sus propios intereses. Suele suceder que, cuando el cambio

en cuestión pasa a la agenda estatal y se materializa en una acción concreta, quienes antes la pregonaban arrecian con críticas acerca de aspectos puntuales. Al profundizar el estudio de una determinada acción, surgen los conflictos de intereses que parecían ocultos en cierto consenso aparente al momento de su instalación en la agenda pública. Las sugerencias de política que aquí se desarrollan deben ser interpretadas como un aporte a un debate más fructífero en la materia que nos ocupa, que vaya más allá de la superficialidad mediática.

Implementar una reforma como la desarrollada en estas páginas exige considerar su gobernabilidad, que requiere analizar el grado de dificultad de la propuesta y de los pasos que deben seguirse, y medir las variables que se controlan y las que no. En este trabajo solo presentamos algunos indicios de la problemática descripta, pero parece fundamental resaltarla, tanto para contemplarla ante una eventual puesta en marcha como para entender por qué esta es, hasta el momento, una tarea pendiente.

Por lo tanto, el proyecto de reforma para corregir la incidencia distributiva de los impuestos no solo debe contemplar los cambios normativos necesarios, sino también debe considerar los distintos intereses en pugna —y las resistencias a los cambios— y es una verdad de Perogrullo que quienes se sentirán perjudicados tienen capacidad para manifestar su descontento.

Incluso a riesgo de ser reiterativos, consideramos crucial comprender que una reforma tributaria no se resuelve con una adecuada propuesta en términos técnicos. El intento fallido de aplicar retenciones móviles a los principales productos agrarios y sus derivados puede ser un antecedente en este sentido. Varios elementos permitirían suponer que se cumplían las condiciones objetivas y subjetivas para su aplicación. Por un lado, todo parecía indicar que se trataba del momento oportuno: un Gobierno que acababa de asumir con un amplio respaldo de la voluntad popular y los principales medios de comunicación expectantes ante el rotundo triunfo. Por otro lado,

la correlación de fuerzas parecía favorable: un aparente conflicto de intereses entre los afectados por las medidas los mantenía divididos e incluso se tenía como antecedente la introducción en fecha cercana, de un aumento de alícuotas sin mayores resistencias. La actitud de los medios suponía que los potenciales focos de conflicto no lograrían amplificar su reclamo. Sin embargo, los sucesos demostraron lo contrario: se lograron aunar intereses, algunos contrapuestos, y llevaron la confrontación al límite, poniendo incluso en duda la continuidad institucional. El tristemente célebre voto no positivo dio la estocada final.

Solo en base a la recuperación de la agenda estatal, con medidas de transformación trascendentes, se pudo recomponer la situación y, lentamente, recomponer la correlación de fuerzas previa. En apariencia, la reafirmación del modelo imperante mediante las urnas y un mayor respaldo popular a las medidas de gobierno con participación activa de la sociedad civil, permiten vislumbrar que se pueden generar los consensos necesarios para avanzar en una reforma tributaria como la propuesta en estas páginas. Pero no hay que olvidar que por mucho menos se puso en vilo al Gobierno. Eran otros tiempos. La crisis política del 2008-09 dejó como saldo positivo el surgimiento de nuevos actores sociales dispuestos a acompañar una transformación de este tipo. Solo si se la intenta se podrá saber si alcanza para contraponer a quienes sientan afectados sus intereses.

Bibliografía

Abeles, Martín; Balasini, Juan y Panigo, Demian (2012). *Hacia un IVA más progresivo en la Argentina: Análisis y factibilidad*. 24 Seminario Anual de Política Fiscal. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 24 al 26 de enero de 2012.

Agüero, Abel Luis e Iglesias, Silvia (2005). *Seguridad Social*. Revista del Hospital Ramos Mejía N°1, Buenos Aires.

Angelelli, P. y Llisterri, J.J. (2003), *El BID y la promoción de la empresarialidad: lecciones aprendidas y recomendaciones para nuevos programas*, Informe de Trabajo, Washington.

Banco Mundial (1988): *“Informe sobre desarrollo Mundial”*, Washington D.C.

Banco Mundial (1997): *“Informe sobre desarrollo Mundial”*, Washington D.C.

Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1993). *El Nuevo Poder Terrateniente. Investigación sobre los nuevos y viejos propietarios de tierras de la provincia de Buenos Aires*. Editorial Planeta, Buenos Aires.

Barreix, Alberto; Bès, Martín y Roca, Jerónimo (2010). *Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo. El IVA Personalizado*. CEPAL-BID-CEDOB. Septiembre 2011, Buenos Aires.

Barreix, Alberto; Bès, Martín y Roca, Jerónimo (2010). *El IVA Personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF), de EUROsociAL Fiscalidad o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay (OPP).

Bergman, Marcelo (2007). *La administración y el cumplimiento tributario: algunas lecciones a partir de una simulación*; en *IR*, Revista del Instituto AFIP, N° 1, junio, Buenos Aires.

Bertranou, Fabio (2005). *Envejecimiento de la población y los sistemas de protección social en América Latina*. OIT.

Blau, D. (1987), *A Time-Series Analysis of Self-Employment in the United States*, *Journal of Political Economy* 95:3, 445-467.

Bocco, Arnaldo; Otero, Alejandro e Iñiguez, Alfredo (1999). *Administración Tributaria y Reforma Institucional- Diagnóstico y Propuesta de reforma AFIP-DGI*. Mimeo.

Botana, Natalio (2006). *La ciudadanía fiscal aspectos políticos e históricos. En La brecha entre América Latina y Estados Unidos*, F Fukuyama (comp.), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Bouzas, Augusto; Cappa, Andrés; Girard, Melisa. (2010) “Impuesto a la Herencia: Una herramienta distributiva”. La revista del CCC [en línea]. Mayo / Diciembre 2010, n° 9/10. <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/194/>. ISSN 1851-3263.

Break, G.F (1967): “*Intergovernmental fiscal relations in the United States*”, The Brookings Institution, Washington, D.C.

Brennan, G. y Buchanan J. M. (1977): “*Towards a Tax Constitution for Leviathan*”, *Journal of Public Economics*, vol. 8.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010). *El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica*. Nueva Sociedad N° 221.

Briscoe, G., Dainty, A. y Millett, S. (2000). *The Impact of the Tax System on Self-Employment in the British Construction Industry*, *International Journal of Manpower* 21(8): 596-613.

Bruce, D. (2000). *Effects of the United States Tax System on Transitions Into Self-Employment*, Labour Economics 7(5): 545-574.

Bruce, D. (2002). *Taxes and Entrepreneurial Endurance: Evidence from the Self-Employed*, National Tax Journal 55(1): 5-24, 2002.

Bruce, D. y Gurley, T. (2005). *Taxes and Entrepreneurial Activity: An Empirical Investigation Using Longitudinal Tax Return Data*, US Small Business Administration's Office of Advocacy, Small Business Research Summary N°. 252.

Bruce, D. y Mohsin, M. (2003). *Tax Policy and Entrepreneurship: New Time Series Evidence*, Small Business Economics.

Bruce, D. y Schuetze, H. (2004). *The labor market consequences of experience in self-employment*, Labour Economics, Elsevier, vol. 11(5), pág. 575-598, octubre.

Burkun, Mario y Vitelli, Guillermo (2010). *Crisis en la madurez del capitalismo*. Prometeo, Buenos Aires.

Cao, Horacio (2007). *La coparticipación federal de impuestos: los distintos enfoques actuales*. Documentos de IETARES. Buenos Aires.

Carroll, R., Holtz-Eakin, D., Rider, M. y Rosen, H. (2001), *Personal Income Taxes and the Growth of Small Firms*. In James Poterba (ed.), Tax Policy and the Economy, vol. 15, Cambridge, MA: MIT Press.

Castillo, G., Gutiérrez, I. y Stumpo, G. (compiladores) (2007), *Simplificación de trámites para la creación de empresas: la experiencia de FUNDES*, Organización de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Cepal (2011) *Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile.

Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan C. (2006). *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. CEPAL, Santiago de Chile.

Cetrángolo, O. (2006): *Búsqueda de cohesión social y sostenibilidad fiscal en los procesos de descentralización*, CEPAL, Santiago de Chile.

Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan C. (2009). *La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos*. Serie Modelos de Desarrollo N° 84. CEPAL, Santiago de Chile.

Cetrángolo, O y Gómez Sabaini, C. (2010). *Argentina: una análisis de los tributos directos y cálculo de evasión*. Capítulo III de Evasión y equidad en América Latina, CEPAL, Santiago de Chile.

Corbacho, Ana; Fretes Cibils, Vicente y Lora, Eduardo Editores (2013). *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento para el desarrollo*. BID, New York.

Cullen, J. y Gordon, R. (2002), *Taxes and Entrepreneurial Activity: Theory and Evidence for the U.S*, NBER Working Paper N°. 9015.

De Crouy Chanel, Emmanuel (2007). *La ciudadanía fiscal como base del cumplimiento tributario*; en Documentos del IETARES, Buenos Aires.

Delgado Lobo María Luisa y Goenaga Ruiz de Zuazu María (2006). *De la exención tributaria a la ciudadanía fiscal*; en Documentos del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

De Santis, Iñiguez, Lavarello y Zanabria, compiladores (2011). *“Capacidades Tecnológicas y política pública a las PyMEs”*. Edulp, CIC y CIEPyC.

Devlin, Robert y Moguillansky, Graciela (2009). “*Alianzas Público Privadas*”, *Para una nueva visión estratégica del desarrollo*. CEPAL, Santiago de Chile.

Díaz, Vicente O. (1995) *Ensayos de Derecho Penal Tributario*, Ed. Errepar-Nueva Técnica, Buenos Aires.

Díaz Frers, L. (2008): *En deuda con la constitución: EL régimen de coparticipación, problemas y soluciones*, Documento de Recomendación de Políticas Públicas N° 58, CIPPEC, Buenos Aires.

Díaz Frers, L. (2010): *Los caminos paralelos al laberinto de la coparticipación*, Documento de Políticas Públicas / Recomendación N° 75, CIPPEC, Buenos Aires.

Dirección de Coordinación de Políticas Productivas (2011). *Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Buenos Aires.

Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, (2011) *Boletín anual de Empleo Registrado y Empresas*. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. www.trabajo.gov.ar, Buenos Aires.

Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, (2011) *Boletín de Remuneraciones de Trabajadores Registrados*, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. www.trabajo.gov.ar, Buenos Aires.

Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (2011). *Tributos Vigentes en la República Argentina a nivel nacional*. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. www.mecon.gov.ar, Buenos Aires.

Due, John y Friedlander, Ann (1990). *Análisis económico de los impuestos y del sector público*. Editorial de Derecho Financiero, Buenos Aires.

Durán, Viviana y Gómez Sabaini, Juan C. (1994). *Lecciones sobre reformas fiscales en Argentina 1990-93*, Doc. CITAF N° 1094, CITAF-OEA.

Durán, Viviana, Thiery, Mónica y Collar, Diana (1995). *La imposición global sobre los ingresos de los asalariados*, en “Previsión Social” N°18, MTSS., Buenos Aires.

Durán, Vivian y Collar, Diana (1996). *Estructura y rendimiento de los sistemas tributarios de Argentina y de algunos países seleccionados de América Latina y OECD*, CITAF N° T-36, noviembre.

Djankov, S., La Porta, R., López de Silanes, F. y Shleiler, A. (2000), *The regulation of entry*, Harvard Institute of Economic Research, Harvard University.

Etkin Jorge (2005). *Gestión de la complejidad en las organizaciones*, Granica, Buenos Aires.

Etkin Jorge (2007). *Capital social y valores en la organización sustentable*, Granica, Buenos Aires.

Fairlie, R. y Meyer, B. (2000), *Trends in Self-Employment among White and Black Men during the Twentieth Century*, Journal of Human Resources 35(4): 643-69.

Fasiolo Urli, Carlos, Fasiolo Valeria, Ledesma Juan y Silva Rodrigo, (2006) *Emprender el camino*, Estrategia, Estructura y Plan de Negocios, Editorial Buyatti, Buenos Aires.

Fasiolo Urli, Carlos, Fasiolo Valeria y otros, (2008) *Estrategia y gestión de Emprendimientos Hoteleros*, Cuestiones de Turismo y Hotelería, Editorial Buyatti, Buenos Aires.

Fasiolo Valeria, *El fenómeno emprendedor en la Argentina, aspectos Tributarios y Previsionales*, (2008) PNU- Proyecto ARG/01/008 “Fortalecimiento Secretaría de Industria”, Buenos Aires.

Fernández, Roberto Sixto (2011), *Impuestos internos en el tercer milenio*. www.mecon.gov.ar, Buenos Aires.

Gaggero, Jorge y Grasso, Federico (2005). *La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma*. Cefidar. Documento de Trabajo N° 5, Buenos Aires.

Gaggero, Jorge (2008). *La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)*. Documento de Trabajo N° 23 CEFID-AR. Diciembre, Buenos Aires.

Gaggero Jorge y otros (2010). *La Fuga de Capitales en Argentina*. Documentos de Trabajo CEFID-AR, Buenos Aires.

García Belsunce, Horacio A. y Díaz, Vicente Oscar Directores, *Historia de la Tributación Argentina (1810-2010)*. Asociación Argentina de Estudios Fiscales. Errepar, Buenos Aires.

García Vizcaino, Catalina (1995) *Derecho Tributario*, tomo I, Buenos Aires.

Gentry, W. y Hubbard, G. (2000), *Tax Policy and Entrepreneurial Entry*, American Economic Review 90 (mayo): 283-287.

Giuliani Fonrouge, Carlos M. (1997) *Derecho Financiero*, Ediciones Depalma, Buenos Aires.

Gómez Sabaini, Juan Carlos y Santiere, Juan José (1993). *¿Quién paga los impuestos en la Argentina?*, en “Desigualdad y exclusión”, Unicef/ Losada, Buenos Aires.

Gómez Sabaini, Juan Carlos (2005). *Evolución y situación tributaria actual en América Latina: una serie de temas para la discusión*. CEPAL, Santiago de Chile.

Gómez Sabaini, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea (2010). Capítulo I. *Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe*. En *Evasión y equidad en América Latina*. Cepal y GTZ.

González, Darío (2009) *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. Serie Gestión Pública N° 70. ILPES-CEPAL

González García, Eusebio (1997) *Derecho Tributario*, tomo I, Plaza Universitaria Ediciones, Salamanca.

González Sánchez (1993) *El fraude de la ley en materia tributaria*, Plaza Universitaria Ediciones, Salamanca.

Gurfinkel de Wendy, L. - Russo E. A. (1993) *Ilícitos Tributarios*, Ed. Depalma, Buenos Aires.

Hessels, J., van Stel, A., Brouwer, P. y Wennekers, S. (2007), *Social Security Arrangements and Early-Stage Entrepreneurial Activity*, Comparative Labor Law & Policy Journal. vol. 28, no. 4. University of Illinois at Urbana-Champaign.

Iñiguez, Alfredo (2014). *Tributos al modelo. Peripecias del pasado, récords del presente y desafíos del futuro (segunda parte)*. Revista Derecho Público Año III, N° 7, pág. 27 a 116. Ediciones Infojus. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires.

Iñiguez, Alfredo (2013). *Tributos al modelo. Peripecias del pasado y Récords del presente*. Revista Derecho Público Año II, N° 6, pág. 193 a 226. Ediciones Infojus. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Buenos Aires.

Iñiguez, Alfredo (2013). *Aunque vos no lo creas: las cuentas públicas argentinas son robustas*. Revista Entrelíneas de la Política Económica N°35, CIEPyC. <http://www.ciepyc.org/>, Buenos Aires

Iñiguez, Alfredo (2012). *IVA Progresivo, ¿la más maravillosa música?* En Voces en el Fénix N°14. Revista del Plan Fénix de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, Buenos Aires. <http://www.voce-senelfenix.com/>.

Iñiguez, Alfredo (2012). *Tributos al modelo. Récorés del presente y desafíos del futuro*. Edición Especial de la Revista Entrelíneas de la Política Económica N°32, CIEPyC. <http://www.ciepyc.org/>, Buenos Aires

Iñiguez, Alfredo (2011). *Las cuentas fiscales argentinas en perspectiva*. Revista Entrelíneas de la Política Económica N°30, CIEPyC, pág. 30 a 46. <http://www.ciepyc.org/>, Buenos Aires

Iñiguez, Alfredo y Manzanal, Ramiro (2011). *Tributos al modelo (Breve reseña histórica del sistema tributario argentino y algunas propuestas para adaptarlo a la nueva época)*. Ponencia III Congreso de AEDA, Buenos Aires.

Iñiguez, Alfredo y Selva, Rafael A. (2007). *Un cuarto de siglo de política tributaria regresiva*. Entrelíneas de la Política Económica N°6. CIEPyC-UNLP.

Iñiguez, Alfredo y Selva, Rafael A. (2007) *Lineamientos para adaptar el sistema tributario al nuevo modelo económico*. Entrelíneas de la Política Económica N°7. CIEPyC-UNLP, Buenos Aires.

Iñiguez, Alfredo y Morduchowicz, Alejandro (1997). *Los hitos e hiatos tributarios de la Convertibilidad*. Publicado en el Informe de Coyuntura N° 65/66 del Centro de Estudios Bonaerense (CEB), abril-mayo de 1997, La Plata.

Jarach, Dino (1970) “El impuesto a la renta normal potencial de la tierra”, en *Ensayo sobre administración, política y derecho tributario*, tomo 2, Ediciones Macchi, Buenos Aires.

Jarach, Dino (1996) *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*, tercera edición. Abeledo-Perrot editores, Buenos Aires.

Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea (2009). *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile.

Kantis, H. (2004), “Iniciativas de fomento del desarrollo emprendedor”, en H. Kantis (edit.), *Desarrollo Emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*, Banco Interamericano de Desarrollo-Fundes Internacional, Colombia.

Kantis, H. y Federico, J. (2004), *Experiencias en América del Norte*, en H. Kantis (edit.), *Desarrollo Emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*, Banco Interamericano de Desarrollo-FUNDES Internacional, Colombia.

Kantis, H., Angelelli, P. y Llisterri, J.J. (2004), *Implicaciones para la formulación de políticas*, en H. Kantis (edit.), *Desarrollo Emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*, Banco Interamericano de Desarrollo-Fundes Internacional, Colombia.

Kantis, H. (2003), *Creación de empresas. Cómo ampliar, renovar y dinamizar la base empresarial*, en Puppo, J.M. (coord.), *Aportes para una estrategia pyme en la Argentina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Cepal; Grupo de Políticas pyme, Santiago de Chile.

Kantis, H., Ishida, M. y Komori, M. (2002), *Empresarialidad en economías emergentes: creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia*, Banco Interamericano de Desarrollo.

Kantis H, Angelis P y Gatto F (2000) *Nuevos emprendimientos y emprendedores en la Argentina: de qué depende su creación y supervivencia*.

Kantis H y Federico J, (2007) *Crisis y renacimiento emprendedor en la Argentina: evidencias y algunos interrogantes*.

Kaplan, Hugo (2010). Capítulo 15. Período 1973-1976 (páginas 777 a 821). En *Historia de la Tributación Argentina (1810-2010)*. García Belsunce y Díaz Directores. Errepar y AAEF, Buenos Aires.

Krieger Mario (comp.), *Los desafíos de transformar el estado y la gestión pública argentina*, Fundación Unión, Buenos Aires.

Koo, Richard (2011). *El mundo en una recesión de balances*. Ensayos Económicos N° 63. Julio-Septiembre. BCRA, Buenos Aires.

Llach, Juan José y Harriague, María Marcela (2005). *Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad*. Fundación Producir Conservando, Buenos Aires.

Lemgruber Andrea (2002). *Mecanismos de cooperação entre administrações tributárias de diferentes níveis de governo – o caso brasileiro*. Presentación CIAT, Québec.

Lódola y Velasco, coordinadores (2011). *El Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes. Su reincorporación en la Provincia como instrumento eficiente en la búsqueda de la igualdad de oportunidades*. Cuaderno de Economía N° 78. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.

Long, J. (1982a), *Income Taxation and the Allocation of Market Labor*, Journal of Labor Research 3:3, 259-76.

Long, J. (1982b), *The Income Tax and Self-Employment*, National Tax Journal 35, 31-42.

Moore, R. (1983), *Self-Employment and the Incidence of the Payroll Tax*, National Tax Journal 36, 491-501.

Lundström, A. y Stevenson, L. (2002a), *Beyond the Rhetoric - Volume 2 of the Entrepreneurship Policy for the Future Series*.

Lundström, A. y Stevenson, L. (2002b), *Patterns and trends in Entrepreneurship/SME Policy and Practise in Ten Economies - Volume 3 of the Entrepreneurship Policy for the Future Series*.

Matus, Carlos (2007) *Los tres cinturones del gobierno*, editado por Universidad Nacional de La Matanza, Fundación CIGOB y Fundación ALTADIR.

Mesa-Lago, Carmelo (1999). *Desarrollo social, reforma del Estado y de la Seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Revista del Clad Reforma y Democracia N 15. Octubre.

Ministerio de Industria (2011). *Plan Estratégico Industrial 2020*. <http://www.industria.gob.ar/libro/>, Buenos Aires

Morin Edgar (1994). *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Barcelona.

Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1992). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. Mc Graw Hill. Quinta edición. Madrid

Nuñez Miñana, Horacio (1998). *Finanzas Públicas*. Ediciones Macchi. Buenos Aires.

Oates, W. E. (1972) *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich. USA.

OCDE (1999), *Estimular el espíritu empresarial. La estrategia de la OCDE para el empleo*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

Ochoa Henriquez, Haydeé y Estévez, Alejandro M. (2006). *El poder de los expertos: para comprender la tecnocracia*, Universidad de Zulia, Maracaibo.

O'Connor, James (1981). *La crisis fiscal del estado*, Península, Barcelona.

Oszlak Oscar (1997). *La formación del Estado argentino*, Editorial Planeta, Buenos Aires.

Oszlak Oscar, comp.(1984). *Teoría de la Burocracia Estatal*, Paidós, Buenos Aires.

Otero Alejandro (2007). *La administración tributaria provincial: nuevos desafíos*; en Documentos del IETARES, Buenos Aires.

Otero Alejandro (2007). *Red Federal, experiencias y perspectiva*; en IR, Revista del Instituto AFIP, N. 1, Junio.

Otero Alejandro (2009). *Penuria Fiscal y Administración Tributaria en la Argentina*, en *Administración Fiscal Presupuestaria y Tributaria*, Facultad de Ciencias Económicas UBA, Pedro Andrieu (comp.) , Buenos Aires

Otero Alejandro (2008). *El Federalismo Fiscal Argentino y sus fatigas. Una mirada desde la Administración Tributaria*. Revista Entrelíneas de la política económica N°10. CIEPyC-UNLP, Buenos Aires.

Otero Alejandro (2009). *El Federalismo Fiscal Argentino y sus Fatigas. Una mirada desde la Administración Tributaria*. En Estado, Política y Gestión Pública, Mario Krieger (comp.), Fundación Unión, Buenos Aires.

Otero Alejandro y Fasiolo Valeria (2010). *Nuevas y viejas razones para la reforma la tributaria en la Argentina actual*. En La Profundización del Modelo Económico, GEENaP, Buenos Aires.

Otero Alejandro (2011). *Razones y orientaciones de una reforma deseable en la Argentina actual*. Revista del III Congreso de AEDA, Buenos Aires.

Oxfam GB (1999) *¿Ha llegado la hora de un Impuesto Tobin?* Tercer mundo Económico N° 126/127.

Parker, S. (1996), *A Time Series Model of Self-employment under Uncertainty*, *Economica* 63, 459-75.

Parker, S. (2003), *Does Tax Evasion Affect Occupational Choice?*, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 65(3): 379-394.

Patrucchi, L. (2007): *Federalismo y coparticipación. Transformaciones político-administrativas y concentración de recursos fiscales en la Argentina (1990-2007)*, IV Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Gobierno y Administración. Buenos Aires.

Piffano, H. (2007): *Los grandes dilemas de la cuestión fiscal federal y los consensos académicos y políticos*, Documento de trabajo N° 67, Facultad de ciencias económicas, UNLP, La Plata.

Pita, Claudino (2004). *Las tendencias actuales en la modernización de la AT*. En *Boletín Impositivo AFIP*, v.7, n. 85, Agosto, Buenos Aires.

Porto, A. (2003): *Fundamentos teóricos para las centralización tributaria y las transferencias intergubernamentales*, Departamento de Economía, UNLP, La Plata

Porto, A. (2005): *Pujas y tensiones entre niveles de gobierno por los recursos fiscales*, UNLP y ANCE, La Plata.

Porto, A. (2009): *Una recorrida por la teoría, y la práctica en la argentina, del federalismo fiscal*, Conferencia inaugural, XLIV Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Política, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Robson, M. (1998), *The Rise in Self-Employment amongst UK Males*, Small Business Economics 10: 199-212.

Rofman, Rafael y Luchetti, Leonardo (2006). *Sistema de Pensiones en América Latina: conceptos y mediciones de cobertura*. Banco Mundial, noviembre.

Rosen, Harvey (2002). *Hacienda Pública*. Mc Graw Hill. Quinta edición. Madrid.

Saller, G. (2009): *La coparticipación no pasó la primaria*, Revista Entrelíneas de la Política Económica N°21, CIEPyC, Buenos Aires

Santiere, Juan José (1989). *Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso*, Secretaría de Hacienda, Buenos Aires.

Schleser, Diego (2007). *El trabajo no registrado en el largo plazo*. En Serie de Trabajo N°7 Trabajo, ocupación y empleo; MTEySS; noviembre, Buenos Aires.

Schuetze, H. (2000), *Taxes, Economic Conditions and Recent Trends in Male Self-Employment: A Canada-U.S. Comparison*, Labour Economics, 7(5): 507-44.

Seligman, E. R. A. (1964) *Introducción a la traslación e incidencia de los impuestos*, en Ensayos sobre Economía Impositiva, Musgrave y Shoup, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

Sevilla José (2007), *La cooperación interjurisdiccional en la administración tributaria*; en IR, Revista del Instituto AFIP, N. 1, Junio.

Silvani, Carlos y Brondolo, John. (1993). *Relaciones entre la estructura del IVA y su rendimiento*, en “El Impuesto al Valor Agregado y su generalización en América Latina”c, OEA-CIET.

Silvani, Carlos, Dos Santos, Paulo y Baer, Katherine (1996). *Argentina: propuestas para el fortalecimiento de la administración tributaria*, FMI, Febrero.

Simensen de Bielke (2010). Capítulo 19. *Período 2000-2009* (páginas 1001 a 1038). En *Historia de la Tributación Argentina (1810-2010)*. García Belsunce y Díaz Directores. Errepar y AAEF, Buenos Aires.

Stiglitz, Joseph (1988). *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch editor. Segunda Edición. Barcelona.

Studart, R. y Suaznábar, C. (2004), *El acceso al financiamiento, un reto para la creación de empresas dinámicas*, en H. Kantis (edit.), Desarrollo Emprendedor. América Latina y la experiencia internacional, Banco Interamericano de Desarrollo-FUNDES Internacional, Colombia.

Tacchi, Carlos. (1995). *Revolución Tributaria en la Argentina*. Separata del libro “La Argentina Contemporánea”, Di Marco editor, Ediciones CIEC, Buenos Aires.

Van Parij, Philippe *Más allá de la solidaridad. Los fundamentos éticos del Estado de Bienestar y de su superación*. Ciepp. 1995

Villegas, Héctor B. (1999) *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Ediciones Depalma, Buenos Aires.

Weber Max (1969), *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

Weingast, B.L. (1995): *The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development*, Journal of Law, Economics and Organization 11.

Williamson, John (2006). *Un impuesto sobre las transacciones cambiarias como instrumento de lucha contra la pobreza*. Revista de Cepal N°89, Santiago de Chile.

Esta publicación, abre singulares interrogantes que invitan al debate y a la reflexión sobre la cuestión fiscal en la Argentina. Se trata de una obra elaborada por 2 autores con una reconocida trayectoria profesional y de investigación en la materia, realizada de manera provocativa y atractiva no solo para el especialista, sino para el lector en general, particularmente en el marco de la actual crisis del capitalismo global, reeditando con novedosos y profundos argumentos el histórico interrogante: ¿qué tipo de articulación entre el Estado y los mercados puede asegurar un sendero sustentable de crecimiento y prosperidad? Y, en todo caso, ¿cómo financiarlo?, avanzando, con la clara intención de ofrecer una respuesta, en propuestas concretas.

El trabajo plantea con profundidad el debate acerca del rol del Estado en la economía argentina actual y su sustentabilidad, como consecuencia de la crisis fiscal y financiera estructural en la que se sumergió desde fines del siglo pasado, en el marco de su trayectoria histórica y condicionalidades y características específicas, propias del devenir económico y político de la Argentina; reconociendo de manera novedosa y profunda, las implicancias para la fiscalidad de los estados modernos del nuevo contexto debilitador que plantean la globalización de las economías, la proliferación de los paraísos fiscales y, particularmente, el neoliberalismo nunca menguante que moldea a las instituciones económicas en todos los órdenes.

Sobre esta base, los autores concluyen en propuestas precisas de nuevos lineamientos y modificaciones deseables del sistema tributario argentino, que favorezcan el desarrollo productivo y morigeren las desigualdades sociales, bajo un nuevo paradigma sobre el rol del estado moderno y su intervención en la economía y las condiciones óptimas para su sustentabilidad.

El Dr. Alejandro Otero, es Contador Público y Magister Scientiarum en Administración Pública de la UBA y actualmente es el Coordinador-Vicedecano de la Carrera de Contador Público Nacional de la UNM. El Lic. Alfredo Iñiguez es economista y docente de la UNLP, con estudios de especialización en diferentes universidades. Ambos, son autores de varios trabajos sobre diferentes tópicos en materia de finanzas públicas y han ejercido cargos de gestión y conducción de la política fiscal en el orden local, provincial y nacional.

