

Centro de Estudios “La Cañada”

Taller de Economía 2023

CUESTIONES ESPECÍFICAS DE ARGENTINA

Reunión N° 4 – Reforma Tributaria

Índice

Introducción

- 1.- El porqué de un sistema impositivo
 - 1.1.- Papel de las políticas públicas
 - 1.2.- Papel histórico de los impuestos
 - 1.3.- La función distributiva del sistema impositivo
 - 1.4.- La progresividad / regresividad del sistema tributario
- 2.- Las tendencias del sistema impositivo
 - 2.1.- A nivel mundial
 - 2.2.- Tendencias en Argentina
 - 3.- Las condiciones actuales del sistema impositivo en Argentina
 - 3.1.- Condiciones básicas
 - 3.1.1.- Visión de largo plazo
 - 3.1.2.- Estabilidad
 - 3.1.3.- Adaptación al proceso productivo
 - 3.1.4.- Equidad horizontal
 - 3.1.5.- Integralidad y coherencia
 - 3.1.6.- Otorgar servicios compensatorios eficientes
 - 3.2.- Selección de impuestos
 - 3.3.- Deformaciones por implementación
 - 3.3.1.- Asimetrías en categorías de similar nivel de ingresos
 - 3.3.2.- Ignorar los efectos de la inflación
 - 3.3.3.- Ausencia de coordinación institucional
 - 3.3.4.- Altas tasas nominales
 - 3.3.5.- Diseño del impuesto
 - 3.3.6.- Existencia de impuestos negativos
 - 4.- Lineamientos para una reforma tributaria
 - 5.- Los obstáculos a una reforma tributaria
 - 5.1.- Neoliberalismo
 - 5.1.1.- Impuestos distorsivos
 - 5.1.2.- Presión tributaria
 - 5.1.3.- La medición objetiva de la presión tributaria
 - 5.2.- Populismo
 - 5.2.1.- Retenciones
 - 5.2.2.- Impuestos de emergencia sobre la riqueza
 - 6.- A modo de cierre
 - Anexo Técnico

Introducción

Estamos intentando aplicar a temas específicos de la economía argentina, los conceptos examinados en el periodo 2021-22. Cuando en la reunión anterior hemos revisado el sistema previsional planteamos la necesidad de modificar radicalmente su financiamiento, pasando de fondos aportados por el trabajador, a fondos presupuestarios a fin de lograr un efecto progresivo global. Pero también dijimos, sin modificar el sistema impositivo actual, profundamente regresivo, no será posible obtener ese efecto.

Esto nos obliga a una continuidad con el informe anterior, profundizando en la estructura del sistema impositivo y los eventuales cambios a introducir. En ese sentido analizaremos el porqué de un sistema impositivo, sus tendencias, las condiciones actuales del sistema impositivo en Argentina, los grandes lineamientos de una reforma tributaria y sus obstáculos.

1.- El porqué de un sistema impositivo

Analizaremos de manera sucesiva, el papel de las políticas públicas, el papel histórico de los impuestos, su función distributiva, y su grado de progresividad/regresividad.

1.1.- Papel de las políticas públicas

El sistema impositivo forma parte de las políticas públicas. En ese sentido, repetimos el análisis del impacto global de las políticas públicas realizado en ocasión de revisar las políticas previsionales. En el punto 3.2.3.1., decíamos:

“Centramos el análisis en la pretensión de las políticas convencionales de realizar políticas públicas con efecto global progresivo, como una forma concreta de contrarrestar los efectos regresivos de un capitalismo dependiente.

Pero para obtener un efecto redistributivo neto, no basta con el gasto público social. La acción debe combinarse con recursos también de neto efecto progresivo. Esto significa un gasto público orientado hacia ítems sociales y de infraestructura; y recursos basados en el nivel de ingresos y predominantes en la recaudación total.

Aunque el criterio de progresividad en los recursos está reconocido por todas las escuelas de finanzas públicas, incluso las influenciadas por el neoliberalismo, introducen y otorgan prioridad a criterios adicionales tales como eficiencia y neutralidad, contradictorios con el de progresividad.

Y esa progresividad no será posible conseguir con impuestos de asignación específica o de asignación global sobre los consumos. Con un gasto progresivo global, pero financiado con instrumentos regresivos, el efecto global de ambos queda neutralizado. Y se convierten en terreno fértil para el impacto pleno de los procesos. Y en una economía capitalista y dependiente, todos ellos, con definido efecto regresivo.

Pero para el voluntarismo reinante en la política, sólo basta la intención y la decisión de realizar políticas progresivas. Se niega el efecto regresivo de los recursos neutralizando el efecto progresivo de un gasto social, dejando así, el terreno libre a los procesos regresivos. Incluso pueden llegar a transformar en perversos, acciones con una definida intención social.

Hemos planteado la necesidad de quebrar esos procesos, pero aceptemos por un momento, como correcto, realizar políticas sociales paliativas. Sin embargo, éstas al menos, deberían detentar efectos globales netos (de recursos y gastos), claramente progresivos a fin de compensar los efectos regresivos de los procesos, sobre todo en condiciones de una combinatoria de capitalismo y dependencia, exacerbando la regresividad de los procesos autónomos.

Pero la política económica convencional nunca intenta quebrar esos procesos, y los efectos paliativos que pretende introducir a través de políticas sociales, tampoco se producen, pues quedan neutralizado por el financiamiento de ese gasto social, de definida estirpe regresiva: sistema impositivo, previsional, emisión monetaria y crédito (local o internacional).

Y ese efecto neutral en el terreno social, hace posible el impacto pleno de los procesos con definidos efectos regresivos. Y las políticas convencionales no pueden siquiera rozarlos porque parten de su desconocimiento.

Con políticas de efecto global neutro, y procesos de alto impacto regresivo, las consecuencias están a la vista. Incluso esos procesos pueden llegar a invertir de manera directa el efecto de políticas definitivamente progresivas. En ese caso, los efectos regresivos de los procesos ya no actúan sobre terreno neutral, sino también potencian el efecto regresivo de las políticas.

En ese sentido, el caso de Argentina, resulta casi un “experimento de laboratorio”. Nos muestra cómo, a pesar de la existencia de ingentes programas sociales, el resultado a nivel macro social, en todos sus indicadores, muestran un sistemático deterioro.

Para que el efecto neto macro-social de las políticas resulte progresivo, o al menos paliar el efecto regresivo de los procesos, debe detentar progresividad, tanto el financiamiento como el gasto. Si sus efectos son opuestos, se anulan entre sí. Ni hablar, si ambos llegaran a resultar regresivos.

El caso de EEUU resulta ilustrativo al respecto. El grueso del gasto público detenta efectos altamente regresivos (intereses de la deuda pública, fuerzas armadas, etc.), y ha obligado a montar el sistema impositivo más progresivo del mundo, a fin de neutralizar la profunda regresividad del gasto público. Una eventual doble regresividad de recursos y gastos, conformaría una combinatoria insopportable, incluso para una sociedad como la estadounidense.

En el caso de Argentina, a pesar de un vasto entramado de gasto social, pero financiados con recursos, todos regresivos, no produce, ni puede hacerlo, efectos globales progresivos. Sobre ese terreno neutral, la presión regresiva de los problemas estructurales, da como resultado, un sistemático deterioro macro-social.

Y resulta consecuencia de políticas públicas realizadas en un contexto cultural que exacerba el voluntarismo, convirtiéndolo en compulsivo. La sola intención y ejecución de un gasto social, tendría, necesariamente, un efecto redistributivo.

1.2.- Papel histórico de los impuestos

Para un análisis objetivo de su papel, debemos comenzar por ubicarnos en la base material de las políticas públicas, y situarlo históricamente. En este caso, su financiamiento, donde sobresale el sistema impositivo.

Los impuestos están asociados a la historia de la formación del estado. Su aparición fue posible al finalizar el último periodo de glaciación y complementada por avance disruptivo de la tecnología agrícola. De esa manera el género humano pudo pasar, del nomadismo, forzado por la práctica de la caza de animales salvajes a fin de cubrirlas necesidades de alimentación, al sedentarismo, y nutrirse con base agrícola y pecuaria.

No solo el asentamiento territorial sino también su concentración. Junto a la invención de la escritura generó la necesidad del control social y se crearon instituciones estables con el objetivo de definir soberanía territorial, y en ese espacio, detentar el monopolio del uso de la fuerza.

Allí aparece el estado y la necesidad de recursos para sostener su funcionamiento. La actividad fiscal actual, comienza con recursos obtenidos a partir de conquistas de pueblo vecinos. El objetivo fue apropiarse de sus recursos: productos de la naturaleza, tesoros y mano de obra esclava. También impuestos a sus propios súbditos bajo formas monetarias, en especie y prestación de trabajo personal.

De esa manera fue posible financiar la construcción de imperios en base a construcciones monumentales orientadas al control social, montar ejércitos y equiparlos para mantener y ampliar sus dominios, caminos de comunicación y canales de provisión de agua a todas las regiones de ese imperio. Los casos más notables: China, Mesopotamia, Egipto y Roma. En América, los imperios maya, azteca e inca.

Ya en las condiciones socio-económicas del *feudalismo* se destaca la entrega en especie por parte de los siervos de la gleba a cambio de permitir trabajar las tierras del señor feudal y las contribuciones de éstos al reino. También aparecen impuestos sistemáticos al consumo, a las transacciones comerciales y a la exteriorización de riquezas, orientados a financiar las actividades esenciales de un estado con un mayor nivel de organización y diferenciación de funciones: burocracia administrativa, fuerzas militares, justicia, seguridad, etc.

En los albores del *capitalismo* se imponen criterios de estado mínimo con impuestos reducidos, tendientes a facilitar la acumulación de capital y por ende, gastos limitados a las mismas funciones básicas del régimen anterior.

Pero la aparición de crisis muy severas en el seno de ese capitalismo, a partir de fines del siglo XIX, el gasto público se amplía en gran escala por necesidades *militares* (dos guerras mundiales y un sinfín de guerras localizadas); producir bienes públicos en forma de *infraestructura* a fin satisfacer las nuevas necesidades creadas por la tecnología (carreteras, aeropuertos, ferrocarriles, puertos, apertura de vías de navegación marítima y su seguridad, usinas, redes eléctricas, de gas, de agua corriente de cloacas, transporte petrolero, redes de comunicación, etc.).

Además, aparece la necesidad de financiar necesidades colectivas enteramente nuevas. Surgían de cambios culturales y políticos orientados a paliar los graves efectos sociales creados por el propio sistema socio-económico: recesión, desocupación, pobreza extrema, etc. Aparece el gasto público social orientado a satisfacer necesidades mínimas de alimentación, salud, educación y vivienda. Esto exigió una ampliación en gran escala del sistema impositivo y aparecen nuevas formas de imposición, como el impuesto a la renta.

Estas nuevas condiciones, pusieron en evidencia algo ya presente en toda su evolución. Se trata del carácter redistributivo de la función fiscal, tanto del gasto como de los recursos y su combinatoria. Y con ello, la diferenciación de su efecto social progresivo / regresivo. Efectos generados por la intervención del estado, de manera *autónoma* a la voluntad del legislador y su implementación.

Por ello resulta imprescindible un análisis objetivo de la función fiscal (recursos y gastos), comenzando por examinar esos efectos, y a partir de allí, establecer objetivos y diseñar políticas para alcanzarlos. En este caso lo haremos con el sistema impositivo.

Los caracteres descriptos resultan válidos hasta fines del siglo XX. Las tecnologías disruptivas del siglo XXI, están poniendo en crisis esas condiciones debido a las limitaciones existentes a las políticas redistributivas del estado. Esas condiciones hacen posible una concentración extrema del excedente, y por ende, de más difícil captación por vía impositiva.

Pero, de manera simultánea, esa nueva base material, también impone modificaciones en las dimensiones institucionales y culturales. Frente a estos cambios, aun “en pañales”, hemos planteado la necesidad de comenzar a virar la estrategia de las políticas redistributivas. La dirección de esos cambios apuntan a un proceso de socialización de la producción, por ende, en lugar de las vías indirectas del sistema fiscal (impuestos progresivos y gasto social), el proceso redistributivo, en el futuro, deberá hacerse por vías directas es decir, a través de la propiedad social.

Pero esa transición recién comienza, y por ahora, debemos encarar los problemas con los instrumentos disponibles.

1.3.- La función distributiva del sistema impositivo.

Del análisis del proceso histórico de las políticas públicas, surge el carácter distributivo de la política fiscal como elemento central. Ese carácter distributivo opera, *siempre y en todos los sentidos posibles, y está más allá de las intenciones del legislador y de quien lo instrumenta*. Son efectos sectoriales y regionales (económicos u “horizontales”); y efectos sobre los factores de la producción y sobre los niveles de ingresos (sociales o “verticales”).

Y esos efectos pueden ser progresivos, regresivos o neutros. A su vez pueden ser analizados bajo diferentes dimensiones (económica y social) y sus niveles (micro y macro).

Usualmente, el criterio de progresividad/regresividad se aplica en referencia al efecto sobre los niveles de ingreso. Denominamos como de efecto regresivo, a los impuestos cuyo mayor impacto relativo recae sobre los niveles de bajos ingresos (sobre los consumos) y progresivos con impacto fundamental en altos ingresos, (sobre la renta).

No se trata del efecto del gasto realizado en base a ese impuesto, sino del efecto directo del propio impuesto, de manera independiente a su destino. Y ese efecto puede provenir, tanto de su naturaleza, como de su diseño específico, y de la preeminencia del tipo de impuestos en la recaudación global.

Y la alternativa de efectos se presenta (y de manera inevitable) no solo en la dimensión sino también en la económica, traducida en sus niveles sectorial y regional. Cuando nos fijamos como objetivo la industrialización del país, el tipo de impuestos y/o su formato específico, limitando o promoviendo alcanzarlo, puede ser considerado regresivo o progresivo, de acuerdo a los objetivos y políticas instrumentadas. Lo mismo respecto a objetivos de desarrollo regional, donde esos impuestos pueden jugar a favor o en contra de los objetivos fijados.

Son las premisas de un análisis objetivo. Sin embargo el punto de partida predominante, tanto en la academia como en la política, surge de una concepción diametralmente opuesta: subjetivista, voluntarista y simplificadora. Analizaremos ambas.

El criterio académico predomina en la concepción neoliberal. En ese caso, el efecto redistribuidor del impuesto, un proceso objetivo y autónomo, queda fuera de su campo visual. Plantean la utopía de la neutralidad en todos los sentidos (económicos y sociales) y en todos sus niveles (macro y micro). Una supuesta “neutralidad” derivada del criterio neoliberal acerca de la no intervención del Estado. Neutralidad a fin de evitar efectos microeconómicos de interferencia en el sistema de precios e impedir los efectos macroeconómicos de la presión fiscal. Neutralidad social a fin de evitar la traslación de ingresos.

La búsqueda de una utópica neutralidad implica ignorar los **inevitables** efectos sociales y económicos. Nunca un impuesto podría ser neutral, de manera simultánea, en todas las dimensiones (económica y social), y en todos los niveles (macro y micro económico). Siempre habrá efectos progresivos o regresivos en algunas de esas dimensiones y/o niveles.

Y lo exemplificamos con el IVA, un impuesto sobre los consumos tendiente a superar el grave efecto en “cascada” de sus antecesores con varios siglos a cuestas. Efectivamente, un IVA bien instrumentado (sin excepciones y con alícuota baja) sería neutral respecto a sectores y regiones, pero claramente regresivo respecto a los patrones sociales (niveles de ingresos y factores de la producción) sobre todo, cuando en un país como Argentina con una alícuota exorbitante se convierte en el impuesto de mayor recaudación.

Con el argumento de la supuesta neutralidad del IVA, en los '90, el Ministro Cavallo lleva su alícuota del 13 al 21 % y lo convierte en el eje de la regresividad del sistema impositivo de Argentina.

Esta búsqueda de una supuesta neutralidad representa el versus de lo intentado explicar: el efecto de cualquier sistema fiscal es siempre, e inevitablemente distributivo (progresivo-regresivo), en algunos de las dimensiones (económico-social), y en sus respectivos niveles (macro-micro). De allí surge la necesidad de definir, de manera explícita y previa a la instrumentación de un sistema impositivo, la orientación intentada.

El neoliberalismo exige neutralidad. Pero, cualquier impuesto, provoca en la dimensión económica una sistemática interferencia en el sistema de precios (a nivel micro) y presión fiscal (a nivel

macro). En la dimensión social una transferencia de ingresos a nivel micro (desde las familias al estado) y a nivel macro (distribución entre segmentos de ingresos y entre factores de la producción).

Por su parte, el populismo, aun cuando postula la necesidad de una política fiscal progresiva, ésta resultaría posible concretar sólo por vía del gasto social, ignorando la amplia gama de efectos de los recursos.

Aquí vuelve a aparecer el problema planteado en el análisis del sistema previsional. Para lograr un efecto progresivo global resulta necesario orientar en ese sentido, tanto el gasto público como los recursos. El gasto social por sí mismo, puede provocar efectos progresivos, pero a nivel micro-social (familias rescatadas de las condiciones de pobreza extrema). E incluso ese efecto social puede resultar perverso, debido a la interferencia de procesos regresivos. Para lograr un efecto global, traducido en una reducción de los índices macro-sociales (pobreza, desocupación, etc.) resulta necesario combinar gastos y recursos progresivos.

Cuando el sistema impositivo resulta regresivo, el efecto global de las políticas sociales queda neutralizado, dejando el terreno libre al efecto de los procesos, todos de definida regresividad. Para compensarlos, al menos el conjunto de gastos y recursos debe detentar un saldo neto de efectos progresivos.

Por eso es tan importante que también los recursos resulten progresivos. Y en sus tres aspectos: impuestos de naturaleza progresiva en el sistema tributario, su diseño específico (alícuotas, exenciones, mínimos no imponibles, etc.); y su predominio en la recaudación global.

Y en esa combinación de gastos e impuesto para obtener resultados globales netos de progresividad, el sistema impositivo resulta definitorio. Las mediciones de la distribución del ingreso en países europeos, antes y después de impuestos, ofrecen resultados rotundos.

Calculado antes de impuestos, aparecen niveles de regresividad ubicados entre los más altos del mundo; después de impuestos, da como resultado distribuciones entre los más progresivos del mundo. Por el contrario, esas mismas mediciones para el caso de Argentina (antes y después de impuestos), generan resultados similares en cuanto a la distribución del ingreso. Esto indica un sistema impositivo no solo regresivo sino también de una magnitud equivalente al efecto regresivo ejercido por el sistema socio-económico global sobre la distribución del ingreso.

Esa comparación también nos dice, que para obtener efectos progresivos de la política fiscal (recursos y gastos), no solo debe combinarse la orientación de ambos instrumentos, sino también, que el mayor impacto de progresividad / regresividad, proviene de los recursos.

1.4.- La progresividad / regresividad del sistema tributario

A partir de esos criterios fijamos dos elementos básicos para el diagnóstico y la determinación de objetivos en materia de política fiscal. En el plano económico (sectores y regiones, micro y macro) el efecto progresivo deriva de su contribución al incremento de la productividad. En el plano social, a la redistribución progresiva del ingreso. Y ambos casos, teniendo en cuenta el entorno de un sistema capitalista y dependiente.

En el plano económico acentuamos el efecto productividad pues los consideramos central dada su compatibilidad con el modelo global, pero también con capacidad para disminuir el grado de dependencia. En el plano social ponemos la mira en la redistribución de los niveles de ingreso, pues hacerlo por factores de la producción (empresarios-trabajadores), su implementación sería utópica, pues entraría en contradicción con el sistema socio-económico actual.

En una posterior aproximación deberíamos integrar otras dimensiones al análisis de la política fiscal tales como cuestiones ambientales, de género, biológicas, etc., y sus respectivos niveles.

La relevancia de nuestro planteo radica en resultar totalmente ignorado (e incluso combatido) por las corrientes políticas mayoritarias. En el caso de neoliberalismo, adopta el versus de nuestro

criterio, es decir, la búsqueda de una neutralidad inexistente para los recursos. Solo acepta la posibilidad de realizar políticas redistributivas, solo para casos extremos, y mediante el gasto social.

En el caso del populismo, aun cuando postula la necesidad de una política fiscal progresiva, tiende a efectivizarla sólo por vía del gasto social. Supone una importancia secundaria del efecto de los recursos y la inexistencia de procesos autónomos. Y los resultados nunca son los esperados, pues los recursos neutralizan el efecto de las políticas sociales y los procesos anulan e incluso revierten el potencial efecto progresivo del gasto social.

Mientras las corrientes políticas mayoritarias insistan en radicar la progresividad solo a partir del gasto público social, no hay salida. Una coincidencia de tendencias aparentemente contrapuestas. Pero es la respuesta al interrogante acerca de porque, a pesar del movimiento pendular de la política en Argentina, la estructura profundamente regresiva del sistema tributario argentino, nunca ha sido tocada, y ni siquiera los cambios son sugeridos en las plataformas electorales.

Las condiciones del sistema impositivo en Argentina, son profundamente regresivas por todos sus aspectos. En la selección de los impuestos, con preeminencia de impuestos sobre los consumos; en su diseño específico, donde impuestos de progresividad potencial se transforman en regresivos; y la participación de ese efecto regresivo en la recaudación global.

Además, la existencia de un crónico déficit fiscal, financiado por préstamos y/o emisión monetaria, ambos con efectos de definida regresividad. En el caso de los préstamos, por el pago de intereses ocupando el espacio potencial del gasto social. En el caso de la emisión monetaria, una presión adicional sobre la inflación, con efectos de deterioro de la capacidad de compra de los ingresos fijos (salarios, jubilaciones y ayuda social).

Bajo esas condiciones, el efecto regresivo de los recursos, tiende a neutralizar el efecto del gasto social. Y a partir de esas políticas contrapuestas en recursos y gastos, se deja el territorio libre al efecto de los procesos derivados de un capitalismo dependiente, de honda raigambre regresiva, marcando a fuego las condiciones socio-económicas globales. Por eso, a pesar de los ingentes esfuerzos realizados en materia de gasto social en Argentina, *todos* los indicadores macro-sociales, en el largo plazo, muestran un sistemático crecimiento de la regresividad social.

Y el efecto global neutro se afianza, pues a la regresividad del sistema impositivo debido a la naturaleza de sus componentes (preeminencia de impuestos sobre los consumos) debemos sumarle el no cumplimiento de requisitos básicos de cualquier sistema tributario, y fuertes deformaciones en su instrumentación.

En lugar de resultar integral y coherente, se convierte en una acumulación desordenada de impuestos, incluso con efectos contradictorios entre sí, en función de salvar situaciones coyunturales, donde sobresale la necesidad imperiosa de recaudar. Bajo esos criterios priman la imposición sobre los consumos, de mas fácil y rápida recaudación, ignorando sus inevitables efectos regresivos económicos y sociales.

Y los especialistas en tributación contribuyen a esto cuando orientan sus críticas solo a los requisitos básicos (y obvios), tales como integralidad, estabilidad, coherencia, etc. Nunca se alude, a la selección de impuestos, a sus efectos, ni a los graves problemas de su diseño e instrumentación. Y todo este menú lleva a convertir impuestos de naturaleza progresiva en su versus. Nos ocuparemos más adelante de estas falencias.

2.- Las tendencias del sistema impositivo

Lo haremos a nivel mundial y en Argentina.

2.1.- A nivel mundial:

La evolución impositiva a nivel mundial en la segunda mitad del siglo XX, estuvo marcada por la globalización del capitalismo. Una globalización definida por la complejización de actividades, deslocalización de las inversiones, segmentación e internacionalización del proceso productivo.

Los efectos concretos se traducen en la necesidad de una integración productiva. Ésta pasa de nivel nacional a internacional con fuerte movilidad de bienes y factores productivos, flujo internacional de capitales en gran escala, y competencia por atraerlos. Esas condiciones conforman un territorio fértil a la aplicación del pensamiento neoliberal basado en la necesidad de una desregulación integral para hacer posible esos flujos internacionales.

Y entre esos objetivos desregulatorios, la necesidad de reducir la presión fiscal. Esto impactó el impuesto sobre la renta (el más importante en los países centrales), y se tradujo en una notable reducción en la progresividad de las alícuotas marginales, y reducción de las tasas proporcionales sobre las empresas, y un tratamiento diferencial para las rentas de capital respecto a otras fuentes.

En ese sentido definió la situación, el ordenamiento fiscal de EEUU, debido a la predominancia de las radicaciones de capital de ese origen en el resto del mundo y la aplicación de su concepto de renta mundial. Redujo los niveles de la tasa marginal del **90 % predominante en las décadas de los '50 y '60** a niveles inferiores al 40 % desde mediados de los '80. Actualmente es del 37 % (Argentina del 35 %). Reducir la tasa marginal máxima achicó la brecha en la escala de tasas progresivas y por ende la tasa proporcional pagada por las empresas, y de hecho, impuso reducciones equivalentes en todo el mundo.

Ese país detenta un impuesto a la renta, estimado sobre la actividad mundial de las empresas radicadas, y reconoce lo pagado en el exterior como pago a cuenta. Pero calculado de acuerdo a su propia norma fiscal. Con esto, la existencia de alícuotas a las empresas, superiores en otros países, supondría una carga adicional para la filial. Un tema crucial a la hora de evaluar la decisión de radicar inversiones, ampliar sus actividades e incluso la continuidad en ese país.

Pero también, si esas tasas fuesen inferiores, (el neoliberalismo planteaba en los '90 la anulación del Impuesto a las Ganancias en Argentina), implicaría un subsidio directo al fisco de EEUU, pues recaudaría de esas empresas, el impuesto no pagado por su filial en Argentina, debido a la no existencia de impuesto, o por situarse por debajo de aquel nivel.

Esa reducción de las tasas, marginales y medias del impuesto sobre la rentas, en la actualidad, choca de frente con los cambios disruptivos en la estructura de producción. Son cambios introducidos por la digitalización en todo el sistema productivo (extractivos, manufacturero y de servicios), generando la aparición un puñado de grandes tecnológicas con utilidades siderales.

Pero esas super-ganancias no surgen de un aumento global del excedente económico, sino de la altísima concentración de ese excedente. Esas grandes tecnológicas se han apropiado de una parte muy importante del excedente mundial, a partir de resultar inevitable incorporar su tecnología a las empresas. Sin ella sería desplazada del mercado.

Pero simultáneamente, provoca cambios disruptivos afectando la cultura y las instituciones. Una tecnología basada en el conocimiento, ya asumido como de propiedad social, y un costo casi nulo de materia prima, choca abiertamente con la apropiación privada de las gigantescas utilidades creadas. Y el estado no puede captar esos altos niveles de rentabilidad, a fin de proseguir y ampliar sus políticas sociales, frente a crisis, cada vez más recurrentes, y cada vez más agresivas. Allí aparecen las profundas limitaciones en los sistemas impositivos vigentes, diseñados para otras formas tecnológicas, institucionales y culturales.

A esto se suma el carácter multinacional de esas empresas, facilitando la realización de maniobras de elusión impositiva mediante el traslado de ganancias hacia filiales de países con menor carga impositiva, debido a la competencia por atraer inversiones.

Bajo estas condiciones, con impuestos de progresividad limitada, no pueden proseguir con sus políticas de “estado de bienestar”, pues ese nivel de ganancias, impensables en el siglo XX, queda fuera del alcance de las actuales tasas marginales. Y esas empresas terminan pagando un impuesto proporcional sobre el grueso de sus utilidades y por ende, de inevitable efecto regresivo.

Esta contradicción se refleja en los graves enfrentamientos producidos en las grandes áreas económicas del mundo (Estados Unidos, Unión Europea y China) con los gigantes tecnológicos. Los choques se producen alrededor de la fijación de impuestos especiales y la regulación de sus actividades.

Estos nuevos impuestos, bajo constituciones y códigos escritos en los siglos XVIII y XIX, destinados a organizar un capitalismo diferente, resultan inconstitucionales. Prohíben la discriminación impositiva, y de manera indirecta (concepción de libertades indiscriminadas y sólo individuales), la regulación de actividades, hoy convertidas en imprescindibles. Los agudos debates alrededor de la regulación de la inteligencia artificial, son un ejemplo de esto. A la época de establecer la legislación actual, no solo eran temas inexistentes, sino también, inimaginables.

Los países desarrollados están intentando dar algunos pasos en ese sentido. A su iniciativa se han aprobado por unanimidad de países en los organismos internacionales, un impuesto global a las multinacionales, la eliminación de patentes para vacunas en caso de pandemia. Además, regulaciones estrictas en la Unión Europea, vinculadas al uso de las plataformas digitales, redes sociales, etc.

2.2.- Tendencias en Argentina

A nivel mundial han influido los procesos (globalización), las políticas (renta mundial de Estados Unidos), y ahora la influencia de las grandes tecnológicas. Todas esas tendencias mundiales han agravado los procesos regresivos en nuestro país, donde se destacan las condiciones de dependencia cubriendo todos los aspectos económicos: tecnología, precios y mercados de granos, necesidad de afluencia de capitales, necesidad de préstamos para cubrir déficit externo y fiscal, etc. Todas ellas tienden a incrementar la vulnerabilidad del país a las crisis internacionales.

Las crisis locales aparecen bajo la forma de inflación, fuga de capitales, déficit gemelos (fiscal y externo), etc., e imponen en las políticas tributarias: predominio de impuestos sobre los consumos, techo a la progresividad en el impuesto a las rentas, sistemático fracaso de los banqueos de capital, alta evasión y elusión, incapacidad de recaudación, etc.

Y el sistema impositivo no solo genera regresividad en sí mismo, sino también neutraliza el efecto progresivo del gasto público social, haciendo posible prevalezcan los efectos regresivos de un capitalismo dependiente.

Y las políticas en lugar de intentar quebrar, o al menos paliar esos efectos, profundiza el impacto de los problemas estructurales. Sobre cuando su punto de partida niega de plano la existencia de esos procesos. Los problemas son atribuidos a la malignidad de las políticas del gobierno precedente.

3.- Las condiciones actuales del sistema impositivo en Argentina

Estas condiciones hacen posible, el no cumplimiento de condiciones básicas de un sistema tributario, una selección incorrecta de impuestos y profundas distorsiones en su implementación. Y todos con un efecto global del sistema impositivo de profunda regresividad.

3.1.- Condiciones básicas

Hacemos referencia a la ausencia de requisitos mínimos de un sistema tributario. Allí sobresalen: una visión de largo plazo, estabilidad, adaptación a los cambios en el proceso productivo, equidad horizontal, integralidad y coherencia y servicios compensatorios eficientes. Veamos una síntesis de cada uno de ellos.

3.1.1.- Visión de largo plazo

La ausencia de una visión de largo plazo surge de una concepción cortoplacista enseñoreada en todas las políticas públicas realizadas sobre todas las dimensiones de la realidad. En el caso del sistema impositivo, surge cuando el objetivo central es solo recaudatorio.

Y esto es visualizado como “normal” dado un entorno cultural haciendo posible, entre otros efectos nefastos, seguir el largo plazo de la conciencia global. En los programas electorales nunca

aparece una reforma tributaria integral, solo posible a partir de una visión de largo plazo. El último cambio importante en el sistema impositivo del país se realizó a fines de los '90 a fin de adaptar el sistema tributario al modelo socio-económico imperante. Y sólo a pocos meses de su estruendoso fracaso.

3.1.2.- Estabilidad.

La ausencia de estabilidad se puede visualizar en las políticas pendulares. Cada gobierno no solo realiza políticas en sentido contrario a las anteriores sino también, considera como “misión sagrada de su paso terrenal”, destruir lo anterior.

Esa estabilidad también supone credibilidad y continuidad en las políticas. Hemos tenido oportunidad de examinar los efectos de esos requisitos, a partir de acuerdos formales o informales, sobre la estabilidad financiera y de precios en la mayoría de los países latinoamericanos. Y esa estabilidad hace posible planes a largo plazo de las empresas, contribuyendo a evitar acudan a la especulación inflacionaria como fuente de utilidades.

La carencia de estabilidad en las políticas tributarias también se observa en una muy alta sensibilidad de los gobiernos a las presiones de grupos de poder, a fin de favorecer regiones, sectores o grupos sociales con exenciones impositivas y subsidios.

También influye la credibilidad. P. ej., por la falta de transparencia en la presentación de las cuentas fiscales, incluyendo como recursos tributarios, manipulaciones contables en los balances de los entes rectores de las políticas. Son los casos del presupuesto nacional, balance del BCRA, etc.

3.1.3.- Adaptación al proceso productivo

El sistema tributario detenta impuestos cuyos antecedentes pueden ser rastreados en términos de siglos, y por ende, responden a sistemas productivos radicalmente diferentes al actual. Siglos atrás, esos impuestos recaían sobre bienes producidos en una sola etapa. El taller del artesano se ocupaba de extraer los recursos naturales, procesarlos y comercializarlos. Actualmente los procesos productivos resultan altamente complejos con múltiples etapas y en diferentes países. Aplicar ahora ese mismo tipo de impuestos, genera un efecto cascada, claramente regresivo, en términos económicos y sociales.

La orientación neoliberal cuando se refiere a este tipo de impuestos lo señala como “distorsivo”, haciendo alusión a sus efectos en el sistema de precios. Esto funciona como una “trampa”. Si aceptamos ese sentido de “distorsivo”, debería aplicarse no solo a esos impuestos (lo ejemplifican con Ingresos Brutos e Impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios -Impuesto al Cheque-) sino a todo el sistema tributario, pues todos los impuestos, temprano o tarde, terminan afectando el sistema de precios. Ese planteo encubre la pretensión de una eliminación total del sistema impositivo.

Bajo nuestro criterio, esos mismos impuestos, también deberían ser eliminados, pues contribuyen a deformar el sistema impositivo. Pero no son distorsivos por afectar el sistema de precios, sino por no adaptarse a las formas del capitalismo actual. Y además, reemplazar su capacidad de recaudación con tributos con efectos de progresividad y de productividad.

En el caso de Ingresos Brutos provinciales, dado su efecto cascada debido a la complejidad del sistema productivo. En el caso del Impuesto al Cheque por inducir a generar fondos fuera del sistema bancario (y del control de los entes recaudadores) y la facilidad de trasladarlo al precio al consumidor. De esa manera, evitamos utilizar el argumento de “distorsivo del sistema de precios” un argumento con tendencia subrepticia a invalidar todo el sistema impositivo.

Incluso el aventurerismo político aprovecha estas condiciones de superficialidad del debate y lo lleva al límite: todo impuesto es un “robo”. Ergo, deben ser eliminados en su totalidad, y por pura lógica, todo el gasto público. Y, de paso, el estado. No por casualidad sus propiciadores se auto-identifican como una rama del anarquismo.

3.1.4.- Equidad horizontal

Hace referencia a la universalidad del aporte impositivo, llegando a todas las facetas de la organización económica de la sociedad: estructura productiva –sectorial y regional- y a todos sus agentes económicos. Una estrategia tras este objetivo consiste en detentar una base de contribuyentes registrados lo más amplia posible. Por el contrario la ausencia de los requisitos mínimos analizados, las deformaciones modificando la naturaleza del impuesto, y su efecto de regresividad social hace posible una neta tendencia hacia la evasión y elusión.

Aunque ambas formas tienden a reducir y/o no pagar impuestos, se diferencian en términos jurídicos. La evasión resulta de actividades no registradas, la elusión resulta de registrar la actividad, pero insertada en los intersticios fallidos de la ley impositiva. Algunas veces, mal redactadas a propósito.

La elusión resultaría posible solucionar con leyes impositivas integrales tendientes a cerrar las vías de escape. El problema más serio deriva de la evasión provocada por fenómenos estructurales, y por políticas, que en lugar de quebrarlos, los profundizan. En Argentina se estima la economía informal (“en negro”) en un tercio del total. Por ahora la “salida” resulta de subir la carga nominal sobre quienes efectivamente pagan, elevando innecesariamente la presión tributaria.

3.1.5.- Integralidad y coherencia

La superposición de impuestos creados para salvar crisis coyunturales de recaudación, ha generado, no un sistema, sino un “amasijo” tributario, alejado de toda racionalidad y compuesto de impuestos con efectos contradictorios entre si. Son casos tales como:

- Superposiciones del tipo doble imposición (e incluso vacíos) caracterizan el sistema. No solo sobre el mismo hecho imponible, sino también provenientes de diferentes jurisdicciones. Es el caso del impuesto sobre los inmuebles. Aunque la constitución admite la doble o triple imposición, no prohíbe intentar actuar con racionalidad.
- Incoherencias en el tratamiento de la carga impositiva sobre los consumos en el caso de ventas al exterior. Deducidos en el caso del IVA y “exportación de impuestos” en el caso de algunos impuestos a la comercialización.
- Desniveles en la cadena productiva con rubros exentos en el producto o servicio final pero gravado, y con diferentes alícuotas sus insumos y el encadenamiento productivo, generando saldos a favor y por ende un costo financiero adicional innecesario.

3.1.6.- Otorgar servicios compensatorios eficientes

Si el destino del esfuerzo tributario no tiene una compensación satisfactoria de los servicios prestados por el estado tenderá a incrementar la perturbación en forma de protesta social, evasión y elusión. Incluso de rebelión fiscal.

Y esto se produce porque el ciudadano paga impuestos por la prestación de salud y además debe afiliarse a un servicio médico privado. Paga impuestos por prestación de seguridad y debe abonar el servicio privado prestado en su zona de residencia. Y así hasta el infinito, dada la ineficiencia en la prestación de esos servicios.

Debemos tener en cuenta, son servicios no solo con efectos a nivel individual (justicia, seguridad, etc.) sino, algunos de ellos resultan claves para definir el futuro del país, pues generan bienes públicos cuyo beneficio social es mayor al individual: educación, salud, infraestructura, etc.

Pero esos servicios están afectados por prácticas asistencialistas, clientelismo político, burocracia, y corrupción. Todas las mediciones y comparaciones internacionales dan como resultado un muy bajo nivel de eficiencia del gasto social y en infraestructura, provocando efectos de rechazo a la tributación, al comparar la carga tributaria individual, respecto a los servicios recibidos del estado y su eficiencia.

3.2.- Selección de impuestos

La creación de impuestos en Argentina, a través de toda su historia, nunca fue enfocada como un sistema integral y coherente con la pretensión de crear determinados efectos globales. Solo se justificaron por objetivos de recaudación a fin de salvar situaciones coyunturales de crisis fiscales.

El resultado, una acumulación desordenada de impuestos solo orientada a recaudar. La pretensión sólo de recaudar y desechar el análisis de sus efectos socio-económicos, no significa un resultado de efecto neutral. Por el contrario, ignorar esos efectos inevitables, tiende a acentuar los caracteres regresivos en todas las dimensiones y en todos sus niveles. Incluso, desechar la existencia de procesos lleva a considerar las situaciones de crisis como supuestamente circunstanciales.

Debido a la vigencia de ese criterio, se crean impuestos “transitorios”. Luego cuando de la realidad emerge una sistemática recurrencia de ese tipo de crisis, se lo establece de manera permanente, potenciando el “amasijo” existente y sus efectos regresivos.

El objetivo recaudatorio como excluyente se aprecia en la sistemática introducción de adelantos, percepciones y retenciones con un costo financiero adicional para las empresas, pues el impuesto se efectiviza incluso antes de producirse el hecho imponible e incluso deja saldos a favor del contribuyente, posibles de compensar, pero afectados por la inflación.

Lo anterior crea complejidades adicionales de administración impositiva a las empresas, y se agrega a ello, una neta tendencia del organismo recaudador a descargar en las empresas el costo de administrar el impuesto a través de regímenes de información. El costo administrativo adicional afecta a las micros y pequeñas empresas, pues deben multiplicar su dotación de personal, solo para administrar tributos.

Este problema ha sido estudiado por el Banco Mundial creando una estadística de comparación internacional sobre los impuestos administrados por las empresas. De esa manera miden de manera indirecta (pero correcta), el costo relativo de administración de los impuestos. Veremos luego como se falsea el objetivo de esa medición, con el fin de mostrar una “insopportable” presión tributaria sobre las empresas.

Por otra parte, al seleccionar esos impuestos hay preferencia por los de mayor simplicidad administrativa para su determinación y control por parte del fisco y mas rápido efecto recaudatorio. En ese caso, resulta inevitable elegir impuestos sobre el consumo. Y a esta preferencia se agrega el carácter de “invisible”, pues su carga no está identificada en el precio al consumidor final.

Los impuestos más progresivos son los mal llamados “directos”. El de mayor impacto es el impuesto a la renta personal. Luego siguen en efecto descendente el impuesto a la renta de las sociedades, bienes personales y patrimonio neto. Los “indirectos”, son por naturaleza regresivos: contribuciones a la seguridad social, sobre los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, el IVA y los ingresos brutos provinciales. Y Argentina detenta una preeminencia muy definida de los regresivos, sobre todo a partir del IVA, el impuesto de mayor recaudación por su altísima alícuota.

Es un impuesto sobre los consumos, y aun cuando supera la problemática del efecto cascada de sus antecesores, tiene un definido efecto regresivo pues su alícuota proporcional, hace posible una carga proporcionalmente mayor en los ingresos bajos y medios, con un consumo del total (e incluso mas) de sus ingresos.

3.3.- Deformaciones por implementación

Al efecto de regresividad global por la selección de los tributos, se suman los problemas en la implementación concreta del impuesto. No solo se incrementa la regresividad implícita en la naturaleza del impuesto (p.ej., elevando la alícuota del IVA). Llegan hasta modificar su naturaleza, convirtiendo impuestos utilizados en el mundo, para obtener progresividad, en su opuesto.

Las formas más notables de este tipo de distorsiones las podemos agrupar en: asimetrías en categorías de similares ingresos, efectos de la inflación ignorados, ausencia de coordinación institucional, altas tasas nominales, diseño del impuesto y la existencia de impuestos negativos

No haremos un análisis exhaustivo, sino solo características ejemplificativas de esas deformaciones. Los profesionales especializados en liquidación de impuestos, pueden ofrecerles una catarata de casos similares.

3.3.1.- Asimetrías en categorías de similar nivel de ingresos

Hace referencia a la ausencia de equidad entre categorías de contribuyentes con un nivel de ingresos equivalentes. Un caso notable resulta de comparar la carga tributaria en el Impuesto a las Ganancias de un empleado en relación de dependencia con la de un trabajador autónomo en el régimen del monotributo y un micro empresario bajo el Régimen General, pues los niveles de ventas fijados para esa categoría, le impiden inscribirse en el monotributo.

3.3.2.- Ignorar los efectos de la inflación

El proceso inflacionario afecta gravemente los efectos del impuesto. Si lo hace con un dígito anual, es de imaginar los resultados con los actuales tres dígitos. Ignorar el proceso inflacionario en esas condiciones, revierten todos los efectos pretendidos. Tres casos concretos en modo ejemplificativo.

En numerosos y largos períodos no fue actualizado el mínimo no imponible en el Impuesto a las Ganancias de los trabajadores en relación de dependencia. El objetivo recaudatorio fue evidente, contribuyendo a convertir un impuesto de naturaleza progresiva en claramente regresivo. Influye en el mismo sentido la falta de actualización a cargas de familia, a gastos deducibles y adicionales especiales.

Aun cuando en algunos períodos esa actualización se efectiviza, incluso en términos razonables, la metodología conlleva una trampa adicional: no se actualizan las escalas para aplicar la alícuota progresiva. Si bien, una mayor proporción de trabajadores quedan exentos, los niveles que sí pagan, correspondientes a ingresos medios, entran directamente por las alícuotas más altas. Esta manipulación compensa la menor recaudación en bajos ingresos y convierte en regresivo el efecto sobre los ingresos medios pues están pagando la misma alícuota marginal de los altos ingresos.

El tercer ejemplo se refiere al efecto inflacionario sobre los balances de las empresas. Tienden a deformar sus resultados, tanto positivos como negativos. Está pendiente una investigación acerca de si los métodos convencionales en materia de ajuste por inflación (en uso, anteriores y propuestos) confeccionados en base a criterios solo contables, en lugar de estimar la “verdadera” rentabilidad, tienden a reducirla.

3.3.3.- Ausencia de coordinación institucional

Las graves falencias constitucionales en esta materia surgen de la imposición sobre una estructura económica y social de siglos atrás, y hace posible la ausencia de coordinación entre los diferentes niveles institucionales (Nación-Provincia-Municipio) produciendo superposiciones y vacíos.

El caso más notable resulta del Impuesto a los Ingresos Brutos, el grueso de los recursos provinciales. Este tipo de impuesto, con antecedentes en siglos atrás, hoy tiene efectos en cascada afectando tanto al consumidor (la mayoría de ellos en las franjas de ingresos medios y bajos) como a las empresas.

Una solución en base a reemplazar Ingresos Brutos por un adicional al IVA (“IVA mochila”) ha sido sistemáticamente rechazado por las provincias, por “temor” a una menor recaudación y motivos políticos. En el caso de la recaudación, nadie se ha tomado el trabajo siquiera de estimar el efecto cuantitativo del cambio. En el caso político, temor a la posibilidad de un enfrentamiento con el gobierno nacional, llevando a utilizar como instrumento de presión, retener esa porción del IVA perteneciente a provincias “oppositoras”.

Una situación reiterada, relativa a la ausencia de coordinación, es el intento de los municipios de cobrar tasas de servicios a operaciones de empresas localizadas en su jurisdicción pero realizadas fuera de ellas. Y a empresas localizadas fuera de su ámbito geográfico, por operaciones en su juris-

dicción. Las idas y vueltas del Consenso Fiscal Nación/Provincias y de las provincias con sus municipios lo dice casi todo al respecto.

3.3.4.- Altas tasas nominales

En impuestos de alto rendimiento recaudatorio y bajo costo de administración, la tendencia es al incremento de alícuotas. Es el caso de IVA y Bienes Personales.

En los '90 llevaron la alícuota general del IVA, de 13 al 21 %, convirtiendo a este impuesto de claro efecto regresivo, en el de mayor recaudación del sistema impositivo. Está muy difundido a nivel mundial pues evita el efecto cascada de los antiguos impuestos sobre la comercialización, y además resulta de efecto neutro respecto a las transferencias de ingresos horizontales (entre sectores y regiones).

Pero, de manera simultánea resulta definidamente regresivo en términos de transferencia vertical (por niveles de ingreso). La propia naturaleza del impuesto produce una transferencia regresiva del ingreso, debido, por una parte, al diferencial de la proporción consumo/ingreso de los diferentes niveles de renta. Por la otra a la proporción ocupada en la recaudación total, de ese y otros impuestos de similar naturaleza.

Y todo esto agudizado por el nivel de la alícuota en Argentina. Se ubica en el podio mundial, y generalizada a todo tipo de bienes. En países europeos, aun con altas alícuotas, existen niveles diferenciales muy bajos para bienes de consumo masivo.

En bienes personales, un intento por salvar la incapacidad de Ganancias para captar de manera progresiva altas rentas, su eventual progresividad queda limitada por la actualización tardía de los mínimos no imponibles y por su funcionamiento independiente, de los pasivos generados, de su destino (productivos / consumo suntuario), e ignorando el diferencial de rentabilidad de los activos productivos.

Incluso impuestos por “única vez” sobre activos justificados por situaciones específicas (pandemia p.ej.), nunca podrían llegar a reemplazar el efecto de progresividad de un impuesto integral y permanente sobre los ingresos, con capacidad para captar, de manera progresiva, las altas rentas.

3.3.5.- Diseño del impuesto

Las técnicas de liquidación del impuesto llegan a distorsionar su naturaleza misma. El caso más notable resulta del Impuesto a las Ganancias. Es su denominación legal, pero por su contenido resulta un impuesto a los ingresos (nace del “income tax” de Inglaterra) donde confluyen ingresos de personas físicas y ganancias de las empresas. Esta contradicción entre denominación y contenido ha dado lugar a interminables (y falsos) debates alrededor de si el salario debe considerarse, o no, una “ganancia”.

Está claro que el salario no es una ganancia, por eso la denominación correcta de ese impuesto sería “a los ingresos”. Y esa contradicción, en todo el mundo, se supera, por vía del nombre del impuesto, y estableciendo mínimos no imponibles adecuados y actualizados. Bajo el lema de “salario no es ganancia”, el ejecutivo de una empresa multinacional debería estar exento pues jurídicamente se trata de un empleado en relación de dependencia recibiendo un salario.

En el caso de Argentina el problema de retenciones a trabajadores reaparece de manera recurrente pues en largos periodos (siempre con inflación) no se actualiza esos mínimos y los salarios medios y bajos quedan gravemente afectados por la utilización de criterios puramente recaudatorios. Justamente, por resultar un tema socialmente tan sensible, el organismo recaudador nunca publicó información referida al peso relativo de las retenciones salariales en la recaudación total del impuesto.

Pero el problema más grave radica en ganancias de las empresas. En todo el mundo, en el impuesto equivalente, juegan de manera complementaria las liquidaciones de los contribuyentes individuales y de las empresas. Las empresas pagan una tasa proporcional y los tenedores de acciones de

esas empresas incorporan a su monto imponible las ganancias correspondientes, tomando lo anticipado por la empresa a tasa proporcional, como un pago a cuenta.

De esa manera, aun pagando las empresas por sus utilidades una alícuota proporcional con efecto regresivo, la progresividad se efectiviza cuando el contribuyente individual debe acumular en su base imponible global, la rentabilidad accionaria al resto de sus ingresos (salarios, alquileres, intereses, etc.). Y de allí deduce el monto nominal anticipado por la empresa. De esa manera la tasa marginal progresiva actúa sobre el total de sus ingresos.

Pero en Argentina, el contribuyente individual reduce su alícuota progresiva al sacar del monto imponible global, los ingresos accionarios. Más aun, la falta de actualización de la escala de progresividad hace posible que altos salarios y otros ingresos de nivel medio, entren por las escalas superiores y de esa manera se amplía el efecto de proporcionalidad a todos los niveles de ingreso y por ende con un definido efecto global regresivo.

Ganancias de empresas e ingresos de personas físicas funcionan como impuestos separados. El pago de las empresas, en base a una alícuota proporcional resulta un pago definitivo. Y el contribuyente individual no carga a su base imponible la rentabilidad accionaria eludiendo así escalones marginales superiores. No solo rompe la equidad vertical, sino también la horizontal, pues ese contribuyente paga menos respecto a otro de similar nivel de ingresos, pero sin capital accionario.

Y con efectos concretos en términos de recaudación. No por casualidad resulta imposible conocer de manera oficial la recaudación clasificada en empresas y personas físicas. Sin embargo, estudios privados señalan una recaudación sobre las empresas superior al 50 %, (53,7 % en promedio en el periodo 2010-19), incluso superior en algunos periodos (en 2002-2010 2/3 del total). En cambio, en los países centrales esa proporción es inversa y oscila alrededor del 25-30 % pues el grueso de la recaudación recae sobre los contribuyentes individuales. Y la diferencia se explica porque su proporción de ganancias en las empresas se suma al total de ingresos individuales, y resulta alcanzado por alícuotas marginales superiores.

En las dos últimas administraciones de gobierno se introdujeron cambios en el Impuesto a las Ganancias, orientados, no a quebrar esa tendencia, sino a atenuar los efectos regresivos de esta grave dislocación.

Se introdujo una muy suave progresividad en la alícuota proporcional en cabeza de las empresas (entre 25 y 35 %) y una tasa adicional proporcional (7 %) en cabeza de las personas físicas, y retenido por la empresa, solo para el caso de ganancias distribuidas. Pero la condición de alícuotas proporcionales e impuestos en compartimentos estancos, continua incólume. Estos cambios significan el reconocimiento de la existencia de un grave problema. Sin embargo, tal como se acostumbra en Argentina, tratan de atenuarlo. Nunca quebrar los problemas estructurales y su efecto regresivo.

Y las políticas practicadas tienden a acentuar el problema al no actualizar los tramos de ingresos, afectando seriamente la obtención de una progresividad efectiva. De esa manera, a partir de niveles medios de ingresos se alcanza la tasa máxima y sobre el resto de ingresos (el grueso en niveles de altos ingresos) impacta una tasa proporcional, haciendo añicos la naturaleza progresiva del impuesto.

Con esto, en lugar de resultar un instrumento para otorgar progresividad al sistema impositivo, tal como se practica en el mundo entero, su efecto neto aporta a la regresividad global del sistema tributario. El grueso de su recaudación resulta del pago de alícuotas proporcionales por las empresas y el resto proviene de contribuyentes individuales con altas porciones de sus ingresos con alícuota proporcional debido al “techo” a la progresividad y la no actualización de las escalas.

Bajo esas condiciones, el grueso de la recaudación de Ganancias surge de una alícuota proporcional, fácilmente pre-calculable y por ende trasladable, y de manera inmediata a los precios de bie-

nes y servicios, donde el grueso de la demanda la realizan consumidores de ingresos medio y bajos. Su efecto global resulta aproximadamente similar al de un impuesto sobre los consumos.

Justamente, la alícuota proporcional es la que otorga un carácter regresivo al impuesto sobre los consumos. Pero por su naturaleza, a estos impuestos no puede aplicarse alícuotas progresivas. Y cuando sí puede hacerse, como en el caso de Ganancias, son eludidas de mil maneras. Y para coronar esa anomalía, el silencio total de economistas y tributaristas de todos los “pelajes”, frente a una distorsión tan desembozada.

3.3.6.- Existencia de Impuestos negativos

Los impuestos negativos, sectoriales, regionales, y a empresas específicas adquieren formas directas (subsidios) e indirectas. Ejemplos concretos de estas últimas es la provisión de bienes y servicios por parte de empresas estatales a precios diferenciales cuando son utilizadas como insumos, y exenciones impositivas (conocidas como gastos tributarios) y previsionales indiscriminadas. En el caso de Argentina se destacan las exenciones de Ganancias a jueces y a las rentas de origen financiero. También el régimen especial de Tierra del Fuego, exigiendo un debate alrededor de la relación entre su costo fiscal y sus beneficios socio-económicos globales.

Se instrumentan por razones de emergencia coyuntural o bien por capacidad de “lobby” en coyunturas políticas favorables. Pero luego resulta muy difícil eliminarlas pues tendría consecuencia directa e instantánea sobre la ocupación y el financiamiento.

El efecto conjunto de todas estas deformaciones es la imposibilidad de lograr efectos progresivos, sobre todo en el nivel de altas y muy altas rentas. Una medición comparativa realizada para el año 2011 de la tasa efectiva del impuesto a las rentas en el decil más alto, señala un 8 % para Argentina mientras en los países europeos se encontraba entre el 20 y el 30 % (Cf en Oxfam-Cepal – Tributación para un crecimiento inclusivo. –

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39949/1/S1600238_es.pdf

4.- Lineamientos para una reforma tributaria

Como vemos, la problemática del sistema impositivo es muy profunda y compleja. Pero en Argentina la influencia del contexto cultural, afectando por igual a las corrientes políticas mayoritarias, genera el criterio de la simplificación. O por un supuesto mandato científico (utilizar modelos estilizados) o por un supuesto mandato político (para las masas entiendan).

En consecuencia, el debate se circunscribe a aumentar o a reducir impuestos. Primer interrogante crucial: ¿así como están? Nadie nunca pone en tela de juicio el cumplimiento de los criterios más elementales de un sistema impositivo, la composición de tributos ni su diseño específico, todos ellos afectando la distribución del ingreso en términos de regresividad.

Peor aún, esas corrientes políticas han sido gobierno, y en función de tal, han trabajado en sentido contrario: debilitamiento de los impuestos sobre la renta, reducir la escala de las alícuotas progresivas, achicar la distancia entre tramos extremos, y no actualizarlas; otorgar un papel secundario a la recaudación en cabeza del contribuyente individual; fortalece la administración de los impuestos sólo sobre los consumos y generalizando su alícuota (caso del IVA), otorgar exenciones indiscriminadas, hacer la “vista gorda” con la evasión, facilitar la elusión, y la periódica aparición de blanqueos.

Los grandes lineamientos de una alternativa deben surgir de un análisis objetivo, es decir del análisis crítico de las condiciones básicas de un sistema impositivo, la selección de impuestos y las distorsiones de su implementación, ya sintetizadas. Y ese análisis nos está diciendo “a gritos”, punto por punto, las correcciones a introducir mediante una reforma tributaria.

Y esto no puede sintetizarse en una consigna, una especie de llave mágica. Por el contrario, debemos enfrentar políticamente la dimensión cultural que postula esa “llave” bajo la forma de burdas consignas alrededor de aumentar o disminuir los impuestos, tal como promuevan las corrientes mayoritarias.

5.- Los obstáculos a una reforma tributaria

Para tomar el pulso de la dimensión del problema político, impidiendo una eventual reforma tributaria, analicemos las políticas concretadas por las corrientes mayoritarias: neoliberalismo y populismo.

5.1.- Neoliberalismo

La política tributaria neoliberal instrumenta, a nivel ideológico, los intereses de las grandes empresas operando en un mercado mundial sin interferencias (regulaciones) y apoyadas en las tendencias hacia la globalización. En ese sentido sus planteos fundamentales son: eliminación de impuestos distorsivos y reducir la presión tributaria, cubriendo de esa manera los efectos micro y macroeconómicos del sistema impositivo. Analizamos ambos.

5.1.1.- Impuestos distorsivos

Ponen como ejemplo, ingresos brutos provinciales y el impuesto al cheque. Pero el argumento empleado apunta a poner en tela de juicio a todo el sistema tributario pues todos los impuestos se introducen, más lenta o más rápidamente, en el sistema de precios a través del fenómeno de la traslación.

En ocasión de analizar las condiciones básicas de un sistema tributario, hemos tenido oportunidad de criticar el criterio de distorsivo. Sí, es cierto, existen impuestos distorsivos, pero no por el efecto aducido (deformar el sistema de precios relativos) pues todos los impuestos tienen igual efecto, sino porque son incompatibles con las condiciones actuales del proceso productivo, al cual debe adaptarse el sistema impositivo. Y de hecho, eso se reconoce cuando micro y pequeñas empresas pueden tomar el impuesto a las operaciones bancarias como pago a cuenta de Ganancias.

5.1.2.- Presión tributaria

La crítica básica del neoliberalismo al sistema impositivo resulta de la presión tributaria. Significa, no solo eliminar, sino reducir la carga impositiva pues la presión sobre la producción resultaría insoportable. Y políticamente les resulta muy útil, pues en el contexto cultural actual deja sin respuesta a su contraparte política, el populismo, cuya debilidad ideológica congénita, no le permite refutar esos argumentos. Intentaremos hacerlo.

Para medir la presión tributaria se utiliza a nivel mundial la relación Impuestos / PBI. Mediante ella, se realiza la comparación tempo-espacial, es decir, en su evolución histórica y con otros países. Sin embargo, conlleva serias limitaciones:

- No es la carga de los impuestos diseñados, sino de los efectivamente cobrados. No están midiendo la presión tributaria sino la capacidad recaudatoria.
- No tiene en cuenta la composición del sistema tributario y sus efectos diferenciales en términos de progresividad y regresividad.
- Compara una presión impositiva “promedio” sin tener en cuenta la carga impositiva sobre los diferentes niveles de ingreso y la forma de distribución.

Aun existiendo estas limitaciones, todas conocidas, pero nunca advertidas al usuario de esa información, es utilizada para analizar la evolución histórica en cada país y su comparación con el resto del mundo. En ese sentido, y en el caso de la Argentina del siglo XXI, la presión tributaria viene creciendo de manera acelerada y concomitante al crecimiento del gasto.

Pero a pesar de ese notable aumento, siempre remarcado por la crítica neoliberal, nunca acuden a la comparación internacional de ese mismo indicador. En esa perspectiva, tiende a ubicarse por debajo del nivel de los países avanzados, y por arriba del resto de países de la región. No representa “nada del otro mundo”, una situación relativamente lógica, dada las condiciones socio-económicas de Argentina y su ubicación en el contexto mundial.

Se señala el aumento de la presión tributaria media en Argentina, pero nunca se compara a nivel internacional, pues resultaría un argumento muy endeble para justificar los planteos de una inmediata y drástica eliminación y/o reducción de impuestos. Necesitan algo más “pesado” para mostrar una situación dramática, y de esa manera “asustar” a la política, y lograr su apoyo a la imperiosa necesidad de eliminar impuestos y/o reducir la carga impositiva.

A ese fin recurren a diversos artificios estadísticos para mostrar condiciones de hondo “dramatismo”. Examinaremos cuatro de ellas: día de la liberación de impuestos; comparación impuestos-rentabilidad; cantidad de impuestos; y Argentina en el ranking mundial de impuestos a las empresas.

Día de liberación de impuestos: computan la proporción del impuesto sobre los ingresos de un trabajador y lo aplican a un año calendario. De esa manera, establecen cuantos días del año “destina” al pago del impuesto y señalar el día de “liberación” de los impuestos. A esa fecha la ubican aproximadamente en la segunda quincena del mes de Junio.

El cálculo es correcto. La trampa radica en hacerlo para un solo nivel social. Si lo harían para todos podrían llevarse una sorpresa. De acuerdo a la estadística sobre distribución del ingreso por deciles de población, todos los niveles de ingresos tienden a detentar cargas similares (ver mas adelante).

Y lo hacen como una especie de “botón de muestra” de una carga insopportable de impuestos y la necesidad de su perentoria eliminación y/o reducción. Pero si llegasen a ampliar esa estadística a todos los niveles surgiría una cuestión previa que tratan de ocultar: el grueso de la población, con ingresos bajos y medios detenta la misma carga tributaria de los altos ingresos. Más regresivo imposible. Por el contrario, si la presión tributaria fuese progresiva, el cálculo del “día de la liberación de impuestos” de un trabajador con un sueldo medio, estaría ubicado muchísimo antes en ese calendario.

Comparación impuestos-rentabilidad: se relacionan impuestos con la rentabilidad. Pero solo en sectores con información estandarizada. Debería hacerse para todos los sectores de producción y su comparación internacional, pero lo realizan solo para el sector agropecuario donde los precios tienen una característica muy peculiar: un “techo” internacional. Con eso más una metodología errónea, logran sobredimensionar el problema.

La proporción de los impuestos pagados es un concepto importante, pero como un ítem más del costo total, y comparado con otros sectores y a nivel mundial. Pero no solo se trata de una estadística aislada, sino también, contiene una trampa. Comparan los impuestos no respecto al precio (costo + ganancias) sino con otro ítem del precio: su rentabilidad.

De esa manera transmiten el mensaje de una rentabilidad dependiendo solo del nivel de los impuestos. Cada peso de impuesto, se detrae de sus utilidades. Ignorando con eso el efecto sobre la rentabilidad del resto de los componentes del costo. En particular de los precios relativos (insumos/producto) de altísima variación, sobre todo en un sector con precios determinados y manipulados a nivel internacional, e insumos importados dependiendo de un tipo de cambio real con altas oscilaciones.

Cantidad de impuestos: Es uno de los trucos más delirantes. Llevan el cálculo a 169 “impuestos”. Y llegan a eso con elementos muy burdos: computan las tasas de servicio y contribuciones de todos los niveles jurisdiccionales. E incluso, en el caso de un impuesto en una sola provincia o tasa municipal, le adjudican el carácter de un “impuesto” más en ese total. En el caso de los llamados Impuestos Internos computan por separado el impuesto a cada producto.

No habría objeciones si también realizaran esa comparación a nivel mundial, con similar y tardía “metodología”. Pero, se cuidan de hacerlo.

Ranking de impuestos sobre la empresa: es el más importante pues introduce en el tema un grado de dramatismo extremo y además, pesa el prestigio otorgado por el marco cultural a las instituciones

usuarias y difusoras de dicha estadística: Fundación Mediterránea, Consultora Ernst & Young, y similares.

Se trata de una estadística del Banco Mundial en su publicación anual “Doing Business”. Estiman para 170 países del mundo, los impuestos administrados por las empresas y lo relacionan con el nivel de sus utilidades. El objetivo de esa estadística resulta de un tema tributario por demás interesante, pues, de manera indirecta, mide el costo comparado de la administración de impuestos por las empresas.

Incluso se trata de un tema importante en Argentina, pues las políticas de los organismos recaudadores, de manera sistemática, trasladan su costo de administración de los impuestos a las empresas, afectando a las micros y pequeñas empresas y agregando un elemento más a la tentación de evadir. A pesar de resultar muy claro el objetivo de esa estadística, es utilizada como una supuesta medición de la presión fiscal. Si fuese “verdadera”, el problema sería verdaderamente dramático.

Argentina, todos los años, aparece en el podio mundial, con niveles de impuestos por encima de la rentabilidad. Describe una situación que exigiría la inmediata eliminación y/o reducción de impuestos. Más aun, induce al no iniciado en estos temas, a suponer a todas las empresas argentinas con pérdidas a causa de los impuestos.

Pero nos interesa dilucidar su significado en términos de presión fiscal. Si hablamos de presión fiscal sobre las empresas, se supone surge de una clasificación de los impuestos en “sobre empresas” y sobre “contribuyentes individuales”. Pero en esa estadística, estos últimos nunca aparecen. Como consecuencia, todos los impuestos administrados por las empresas son imputados como carga fiscal sobre ellas.

La trampa consiste en provocar una confusión entre impuestos administrados y carga impositiva. El caso más burdo surge de imputar el IVA (en Argentina el impuesto de mayor recaudación) a las empresas cuando su costo, de hecho y de derecho, lo soporta el consumidor final, cuya mayoría se encuentra en los niveles de ingresos bajos y medios. También afecta a las empresas, pero en términos de costo administrativo, justamente, el objetivo que intenta resaltar el Banco Mundial. E incluso, en algunos casos, representa un mayor costo financiero pues está adelantando la operación, aparecen saldos a favor, etc. Pero imputar el IVA al costo económico de la empresa es un verdadero dislate.

Aguardamos con curiosa ansiedad, el futuro de esta desinformación. Alguien debería avisarles a los difusores de esa estadística, como supuesta medida de la presión tributaria, que en el año 2021 el Banco Mundial ha decidido discontinuarla por no poder asegurar la coherencia de la información, sospechas de manipulaciones para favorecer algunos países, e interpretaciones distorsionadas de los resultados obtenidos (Cf., El País, 16-09-2021). Nos preguntamos. ¿Cómo explicaran esto?; ¿seguirán utilizando la misma, pero ahora, vieja estadística, para asustar a políticos ignorantes?

Una digresión al margen. Debería realizarse un análisis político y cultural del significado de utilizar argumentos tan burdos y su reproducción hasta el hartazgo por los medios masivos de comunicación. Y no solo su utilización. Lo grave resulta de la total ausencia de crítica a planteos tan groseros. Una sociedad culturalmente debilitada, carece de los anticuerpos necesarios frente al aventureísmo político, haciendo posible no solo la aparición, de personajes tratando de asustar, mostrando una presión impositiva insoportable, sino ya tildando de “robo” a todos los impuestos.

Y más grave aún el papel de los grupos políticos, cuya acción debió generar aquellos anticuerpos en la sociedad, mediante la difusión de un pensamiento crítico. Por el contrario, se dedicaron con fruición compulsiva, a propagar consignas que en lugar de neutralizar estos delirios, contribuyeron a profundizar los rasgos más reaccionarios de la cultura dominante, es decir, las formas de pensamiento subjetivistas, voluntaristas y simplificadoras, haciendo un decidido aporte, a la aceptación de argumentos absurdos.

5.1.3.- La medición objetiva de la presión tributaria

El grado alcanzado por las deformaciones introducidas en el tratamiento de la presión tributaria nos obliga a plantear la alternativa correcta. La única forma de medir la presión tributaria de manera objetiva con resultados tendientes a esclarecer y no a confundir, debe realizarse en relación a su impacto distributivo. En ese sentido la presión fiscal, debe estimarse por niveles de ingresos, es decir, los impuestos recaídos sobre cada decil de ingresos, respecto a los ingresos totales de ese decil. En ese sentido se vienen realizando mediciones de entes oficiales y estimaciones privadas.

En las estimaciones realizadas en los '80 y '90 del siglo XX, al unir los datos por decil, quedaba trazada una curva en forma de una "U" alargada. Es decir sobresalían los extremos indicando una mayor presión tributaria en el primero y último decil. Pero con una característica muy curiosa. La rama del decil de más bajo de ingresos era superior al decil de más altos ingresos.

Y se utilizaba solo ese dato para mostrar la regresividad del sistema impositivo. Nadie analizaba la tendencia haciendo una apreciación global de la curva en toda su extensión. En las primeras décadas del siglo XXI surgen cambios. Ya no aparecen los "picos" exagerados en los extremos de la escala. Desaparece la forma de "U" y la curva sigue un leve movimiento sinuoso alrededor de una línea promedio, necesariamente horizontal. Esto indica una definida orientación hacia una igualación de la presión tributaria en todos los deciles. ¿Qué significa esto?

Si la definición de progresividad/regresividad dependiera, tal como se hacía en los círculos políticos, sólo de la relación de los extremos, la actual tendencia hacia "igualación" de la curva podría estar indicando un aumento en el nivel de progresividad. Sin embargo, una profunda regresividad sigue enseñoreada en los efectos del sistema impositivo.

La actual forma de la curva nos obliga a realizar el análisis, en toda la extensión de la curva. Y para ello partimos de suponer a esa tendencia hacia el aplanamiento de la curva, por igualación de los puntos de presión tributaria de cada decil, terminará construyendo una curva real casi equivalente a su promedio.

Y pongamos "nombre y apellido" a esos deciles de población agrupados por niveles de ingresos: 1: Muy bajos; 2: Bajos; 3: Medios bajos; 4 y 5: Medios; 6 y 7: Medios altos; 8 y 9: Altos; 10: Muy altos. Y una línea horizontal uniendo los puntos de carga tributaria de cada decil, implica una carga equivalente en todos los niveles de ingresos. Y esto significa un escenario de alta regresividad.

La curva real solo oscila levemente alrededor de una media horizontal, indicando lo acertado del supuesto. Por el contrario, una distribución progresiva de la carga impositiva, medida como la proporción de impuestos soportada por cada tramo de ingresos respecto al total de ingresos de ese segmento, tendría la forma de una curva creciente partiendo desde un punto cercano al origen del gráfico.

Y esto explica la diferencia fundamental con los países europeos donde el cálculo del índice Gini, antes y después de impuestos (índice Kakwani) permite pasar de índices de distribución del ingreso entre los de mayor regresividad en el mundo, a los de mayor progresividad.

En Argentina, bajo ese mismo índice, solo se registran leves movimientos hacia arriba y hacia abajo. La distribución del ingreso antes y después de impuestos, casi no detenta cambios. La explicación radica en un perfil regresivo del sistema impositivo, equivalente al perfil surgido de la acción de los mercados en un sistema capitalista. El sistema impositivo, en lugar de corregir, refuerza las condiciones regresivas en la distribución del ingreso. (Ver Anexo Técnico sobre construcción de índices).

5.2.- Populismo

No pone en tela de juicio el esquema tributario actual. Sus preocupaciones apuntan solo a una mayor recaudación para financiar el gasto social, considerado el requisito central de una política redistributiva. Bajo ese tipo de criterio, ignoran el efecto neutralizador ejercido por la regresividad del sistema tributario.

Y los baches de recaudación se cubren con impuestos de emergencia y se le atribuye efectos redistributivos pues lo pagan los ricos y son utilizados para realizar gasto social. En ese sentido analizaremos sus intervenciones más importantes justificadas en la intención de incrementar la recaudación y lograr progresividad: retenciones a las exportaciones agrícolas e impuestos de emergencia sobre la riqueza.

5.2.1.- Retenciones:

Resulta una práctica habitual en países dependientes de base agrícola (alrededor de 40 en el mundo). En realidad no se trata de un impuesto, tal como lo consideran los empresarios del sector agropecuario, sino de una manipulación cambiaria. Las retenciones o derechos de exportación se introducen cuando se produce un salto abrupto, ya sea en el precio internacional del producto, o en el tipo de cambio.

Bajo un criterio objetivo, con ese instrumento, tratan de impedir se produzca un doble fenómeno. Evitar un traslado de ingresos, desde el sector industrial, al utilizar esos productos como insumos, al sector agropecuario. Además, evitar a los consumidores (en su mayoría de niveles de ingreso bajo y medio) agravar sus condiciones de regresividad por el mayor precio relativo de la alimentación, provocado por el propio gobierno al devaluar. Estamos hablando de “evitar” una mayor regresividad, y no de “mejorar” la progresividad.

Por otra parte, esas retenciones, por sí mismas, nunca podrían provocar efectos progresivos pues aunque figuran en la estadística como derechos de exportación, no son impuestos, sino manipulaciones cambiarias encubiertas, a fin de no aparecer implementando tipos de cambio múltiples pues éstos, son rechazados por las entidades internacionales de comercio y de crédito.

Y su carácter de política cambiaria es posible demostrar. Supongamos a partir de los planteos judiciales, se llegara a determinar su carácter impositivo, y por ende exigiría la aprobación previa del Congreso, y éste se negara a hacerlo. Aun en ese caso, el Poder Ejecutivo podría reponer esos mismos recursos, y de manera instantánea, con solo firmar una circular de comercio exterior del BCRA, dado su manejo autónomo y excluyente del tipo de cambio.

Pero su carácter redistribuidor resulta dudoso aun suponiendo es un impuesto. El verdadero debate surge, no de la capacidad legal del gobierno de instrumentarlo, sino de su permanencia. Si se trata de un “impuesto” permanente o transitorio. El populismo lo sostiene como permanente, pues lo pagaría los “ricos” dueños de tierras de altísimo valor y el Estado lo utiliza para sostener gasto social orientado a “pobres”. Y con esto construyen el “relato” de un impuesto de alta progresividad. Sin embargo, está muy lejos de resultar verdadero.

Veamos porque en términos de recursos y gastos. Desde la perspectiva de un recurso impositivo, analizaremos como se producen los movimientos de traslación de ingresos y los efectos de su permanencia.

La traslación de ingresos la analizamos en términos sectoriales y por niveles de ingreso. En términos sectoriales, se realiza frente al sacudón inicial de un abrupto incremento del precio internacional o de una fuerte devaluación del tipo de cambio, ambos fenómenos derivados del nivel de dependencia y de las deformaciones de la estructura productiva. En cualquiera de esos casos, las retenciones deben implementarse de manera inevitable, para evitar una desmedida traslación de ingresos desde la industria hacia el agro por la utilización de sus productos como insumo.

En términos de niveles de ingreso, las retenciones tratan de evitar el efecto de la devaluación o el aumento del precio internacional, agrediendo aún más el nivel de regresividad existente. Una medida de tipo financiera (cambiaria), nunca podría lograr mayor progresividad en la distribución del ingreso. Ni de manera conceptual, pues solo evita un mayor costo de alimentos y por ende mayor regresividad. Ni tampoco lo ha logrado de manera empírica, pues a pesar del notorio efecto de las retencio-

nes elevando la recaudación (alrededor del 50 % en términos reales), no movió el “amperímetro” en términos de distribución del ingreso.

Y esto se explica pues todas las acciones en materia de gasto social realizadas a partir de ese mayor ingreso, con definido efecto de progresividad, fueron neutralizadas por la regresividad en materia de ingresos: impuestos, contribuciones previsionales, emisión monetaria y crédito. Y ese bloqueo deja el terreno libre a los procesos estructurales de definido efecto regresivo.

El otro aspecto se refiere a la permanencia de las retenciones. En ese caso también tiene efectos en términos de transferencias sectoriales. Como no se trata de un impuesto, sino de una medida cambiaria encubierta, su naturaleza resulta temporaria. De mantenerse en el tiempo, el aumento concomitante de los costos agrícolas tiende a reducir la rentabilidad del sector agropecuario, de cuya producción depende nada menos que el grueso de la provisión de divisas en Argentina. Bajo esas condiciones, la única salida posible resulta de ir reduciendo paulatinamente, esas retenciones.

Mantener las retenciones como un “impuesto” permanente no solo puede resultar suicida en términos del ingreso de divisas genuinas. Establecer, como ahora, tipos de cambio especiales para la exportación de algunos productos agrícolas (soja, p. ej.) lo demuestra. Además, esa permanencia también invierte la traslación sectorial de ingresos. Esta vez, desde el agro hacia la industria, cuyas retenciones son más reducidas o nulas. Pero nunca nadie ha debatido en Argentina si realizar esa traslación en un sentido u otro, resulta progresivo o regresivo.

Respecto al destino de gasto social, resulta falso adjudicar a la recaudación de retenciones el mayor gasto social. El dinero es fungible. En todo caso, a cada peso de cualquier tipo de ingreso, se le puede adjudicar el efecto progresivo/regresivo promedio del gasto público total.

Adjudicar progresividad a estos recursos porque estaría dedicado a incrementar el gasto social resulta inadmisible pues, de resultar impuestos, conceptual y legalmente, serían de asignación global y no específica. Incluso siendo de asignación específica resulta falsa. En esa situación, la práctica presupuestaria, en lugar de adicionar esos fondos a los ya establecidos, retira los fondos de asignación global que históricamente se venía imputando al mismo objetivo.

Y respecto al “castigo a ricos” también es falso. Son de alícuota proporcional, afectando por igual a todos los niveles de productores y de ese solo sector, y sin tener en cuenta el diferencial de rentabilidad entre las diversas dimensiones de establecimientos agropecuarios.

Hace más de una década y por un aumento súbito de los precios internacionales, el “relato” consideró a todos los productores agrícolas como “ricos” por definición, dado el precio de la tierra debido a un incremento notable en el precio internacional de los productos agrícolas. Sería real si esa tierra fuese una mercancía cuyo propietario dedica a la compra-venta. Sin embargo, en la mayoría de los casos, solo la detenta como actividad económica e incluso como único medio de vida.

Y a eso lo reconoce el propio sistema impositivo. En el caso de inmuebles rurales cuyos titulares son personas, están excluidos del impuesto a los bienes personales y por ende, también del impuesto de emergencia sobre la riqueza, pues éste remite la definición del Impuesto sobre Bienes Personales.

5.2.2.- Impuestos de emergencia sobre la riqueza

Tomamos como ejemplo el impuesto aprobado el 28-01-2021 denominado “Aporte Solidario y Extraordinario”. A pesar de ser un impuesto por “única vez”, luego de aprobado y hasta la actualidad, siguen apareciendo iniciativas para imponerlo de manera permanente. Tras esto existe un problema objetivo y muy grave ya analizado: la incapacidad del sistema impositivo para captar altas rentas. Sin embargo, hacerlo de esta forma, contribuye a una mayor deformación del sistema impositivo.

Las alícuotas tienden a resultar proporcionales y cuando se introduce progresividad resulta muy leve. En este caso específico, a partir de \$ 300 millones, las alícuotas extremas van entre el 2 y 3,5 %

en bienes de radicación nacional. Y entre 3 y 5,25 % los radicados en el exterior. Y éstos recaen solo sobre los ya declarados voluntariamente o investigados por el órgano recaudador.

Por otra parte, se realizan sobre la “riqueza” sin discriminación alguna respecto a su naturaleza, tampoco a su financiamiento, ni a los niveles de rentabilidad de los activos. Caracteres estos, similares al impuesto permanente sobre bienes personales, de donde toma la definición de los bienes afectados.

Respecto a tendencia de alícuotas proporcionales o de leve progresividad, hemos tenido oportunidad de analizar su efecto regresivo por igualación de carga impositiva a niveles muy diferentes de ingreso.

La discriminación hace referencia a las categorías de activos. Para estimar la riqueza se suman bienes con destino altamente heterogéneo, afectando otros objetivos como los vinculados al crecimiento y la distribución del ingreso a nivel sectorial y regional. La mera sumatoria de “riqueza” mezcla, bienes con alta capacidad productiva con bienes de naturaleza improductiva, tales como los de consumo suntuario orientados a la diferenciación social (vehículos de lujo, joyas, mansiones, etc.).

A su vez, dentro de los bienes productivos no distingue infraestructura de los equipos de producción. Y en los de capacidad productiva, no se diferencia entre equipos con mayor requerimiento de mano de obra, respecto a equipos de alta mecanización y robotizados.

Otro factor de distorsión surge del financiamiento. Estima la “riqueza” por vía del valor de los activos sin tener en cuenta la deuda generada por su financiamiento. En el caso de activos financieros, el capital accionario no diferencia entre la tenencia de acciones de emisión original y las originadas en especulación de bolsa.

Tampoco vinculan la riqueza a la rentabilidad, el verdadero indicador hacia el cual debe dirigirse la imposición para detentar un efecto progresivo. Existe infraestructura y equipamiento imprescindible para la producción, con muy bajos niveles de rentabilidad.

Aun cuando la ley establece una asignación específica a objetivos claramente progresivos, insistimos en la relatividad del criterio pues en lugar de resultar recursos adicionales para fortalecer un objetivo determinado, la práctica presupuestaria lo anula, transfiriendo a otros ítems los fondos históricamente asignados a esos fines.

6.- A modo de cierre

Los obstáculos de una reforma impositiva no son técnicos sino políticos. La mayoría de las medidas a tomar, aunque de compleja implementación técnica, son obvias: solo seguir el libreto marcado por un previo análisis objetivo. El verdadero problema radica en su implementación, un obstáculo de naturaleza política. Por una parte, los intereses creados a partir de las agudas deformaciones, sostenidas y profundizadas lo largo de décadas. Por la otra, la preeminencia política del neoliberalismo y el populismo, ambos con una visión simplificadora, donde todo el problema tributario se reduce a aumentar o reducir impuestos.

En ese sentido, las medidas a adoptar aparecerán frente a los factores de poder y grupos políticos como muy drásticas y habrá fuertes resistencia. Solo será posible instrumentarlas a partir de consensos mayoritarios en la sociedad, a fin de enfrentar terribles embestidas políticas y sociales.

Alguien podría decir: “ofrécmeme otra solución porque ésa no es posible en una Argentina marcada por una profunda grieta”. Es cierto, pero sin cambios de esta naturaleza, nunca será posible salir de los problemas estructurales, y sus recurrentes crisis. Eso sí, más agravadas. La salida no es una cuestión de debate “técnico”, sino político.

Córdoba, Junio de 2023

Lic. Daniel Wolovick

Anexo Técnico: Construcción de índices de progresividad/regresividad

“Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina” de Gómez Sabaini y otros https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41048/6/S1700003_es.pdf -págs. 152/3

“La progresión de tasas medias muestra la tasa efectiva del impuesto, definida como el cociente entre el impuesto y el ingreso, respecto de los distintos percentiles de ingreso equivalente. El impuesto será progresivo si la tasa efectiva crece junto con el ingreso equivalente de los hogares. Queda implícito que, si la progresión de tasas medias es creciente, el ingreso después del impuesto habrá disminuido en mayor medida, proporcionalmente, para los percentiles de mayores ingresos, lo que conduce a una mejora en la distribución del ingreso. Cuando la curva de progresión de tasas medias no es monótona, se dificulta establecer conclusiones respecto de la progresividad del impuesto (con ese indicador).

El índice de Kakwani compara la curva de Lorenz del ingreso equivalente de los hogares antes de impuestos con la curva de concentración del impuesto (Kakwani, 1977). En el eje horizontal de la curva de Lorenz se muestra el porcentaje acumulado de los hogares y, en el eje vertical, el porcentaje acumulado de los ingresos, después de ordenar los hogares de menor a mayor ingreso. Así, el punto (x,y) de la curva indicará que el x% de los hogares recibe el y% de los ingresos. Por su parte, la curva de concentración del impuesto muestra, para el mismo ordenamiento de los hogares según el nivel de ingresos, el porcentaje acumulado del impuesto que se paga con un determinado porcentaje acumulado de los hogares. Es decir, un punto (x,z) sobre la curva de concentración del impuesto indicará que el x% de los hogares paga el z% del impuesto. Si la curva de concentración del impuesto está siempre por debajo de la curva de Lorenz (z < y para todo x), no cabe duda de que el impuesto es progresivo, pues significa que la tasa media de tributación crece con el ingreso. En cambio, si la curva de concentración está a veces por debajo y a veces por encima de la curva de Lorenz, no es fácil llegar a una conclusión respecto de la progresividad del impuesto, a menos que se recurra a un índice como el coeficiente de Gini, que resume en un número, entre 0 y 1, la desigualdad de la distribución de una variable, como pueden ser el ingreso o la concentración del impuesto.

En términos del gráfico de la curva de Lorenz, el índice de Gini se define como el área encerrada entre la recta de 45° y la curva de Lorenz, dividida por el área total bajo la recta de 45°. En condiciones de perfecta igualdad, la curva de Lorenz coincide con la recta de 45° y, por lo tanto, el índice de Gini será igual a cero. En el otro extremo, en condiciones de máxima desigualdad, la curva de Lorenz coincide con el eje horizontal, por lo que el índice de Gini será igual a uno. Así, el índice de Kakwani (K) se define como la diferencia entre el Gini de la curva de concentración del impuesto.” (Paginas 152-3)