

*Número Especial:
Reforma tributaria*

Sumario

Página 1

Editorial: Profundizando el camino

Página 3

Tributos al modelo

Records del presente y desafíos del futuro

Por Alfredo Iñiguez

Entrelíneas de la Política Económica

Profundizando el camino

Si quedaban dudas respecto de la orientación que el nuevo mandato de la presidenta CFK iba a darle a la política económica, dos hechos contundentes que reparan errores históricos de la dirigencia política de los últimos 20 años son la mejor respuesta: por un lado la aprobación de la nueva Carta Orgánica del Banco Central y, por el otro, el reciente envío a la Legislatura de la expropiación del 51% de la compañía YPF. Ambos representan dos cambios institucionales y conceptuales mayores que pocos años atrás eran realmente impensados. En realidad, tal como dijimos numerosas veces desde este espacio, mucho menos de un décimo de todo lo que se avanzó en los últimos años estaba fuera de la agenda del conjunto de esa dirigencia, que había asumido al Consenso de Washington como decálogo del marco institucional y de política económica correcto. Esto se reflejaba en la ausencia de un proyecto colectivo e individual. Diez años atrás, las clases medias sólo pensaban en cómo tener la ciudadanía europea para poder trabajar en España o algún otro país que tuviera mayor perspectiva económica que la Argentina. Vaya paradoja, teniendo en cuenta el actual sufrimiento del pueblo español por la política de ajuste desplegada por el gobierno de Rajoy.

Con la corrida cambiaria de septiembre y octubre del 2011, los sectores concentrados del empresariado buscaron marcar la agenda del flamante nuevo mandato de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner. De esa manera cometieron el peor error que podrían haber cometido en defensa de sus propios intereses corporativos. No solo la actual gestión pasó el "test de gobernabilidad" que implicó la corrida cambiaria, sino que aceleró un conjunto de decisiones de política económica centradas en lograr evitar el desbalance cambiario generado por el incremento a mayor velocidad de las importaciones que de las expo, y en la consecuente "sintonía fina" de la centralización del registro de importadores para establecer las prioridades y necesidades de las mismas. Dentro de dicho marco, la estatización de YPF también contribuye a menguar el desbalance del flujo de rentas que vía balanza de pagos la compañía transformaba en liquidez en lugar de invertirla en exploración.

Desde el punto de vista estratégico, la estatización contribuye también a la superación de los límites del neodesarrollismo, optando por una vía de desarrollo autocentrada y a ganar grados de libertad en un contexto de crisis internacional. Ahora viene un largo proceso que tienda a lograr el autoabastecimiento energético y revertir lo que la gestión privada, como era esperable, nunca iba a buscar. De esta manera se busca superar en este sector estratégico una contradicción general de un país altamente trasnacionalizado, esto es, la contradicción entre las estrategias de las empresas multinacionales y la reproducción de las condiciones de acumulación locales. Superación que exige repensar aquella idea que supo sostener Prebisch en sus últimos años: la gestión privada puede ser eficiente en la producción y comercialización de bienes de consumo, pero es altamente ineficaz en las decisiones de largo plazo. Idea que se refuerza cuando el sector privado se encuentra controlado por empresas multinacionales sujetas a la lógica de los accionistas de fondos de pensión.

Staff

DIRECTOR
Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR
Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL
Lic. Alfredo Iñiguez
Dr. Pablo Lavarello
Lic. Miguel Zanabria

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN
Lic. Fernando Alvarez
Lic. Julián Barberis
Lic. Guillermo Bellingi
Lic. Roberto Collivignarelli
Lic. Matías Mancini
Lic. Manuel Rodríguez
Lic. Rafael A. Selva
Cdor. Diego Turkenich
Lic. Julieta Biasotti

ÁREA DE PRENSA
Lic. Edgardo Corroccoli
Lic. Federico Serra
María Verónica Torres

Enmarcado en ese funcionamiento, Repsol cometió todos los incumplimientos posibles: no invirtió, no exploró, no aumentó la capacidad de refinamiento, no mejoró la comercialización; al mismo tiempo, maximizó la remisión de utilidades. Este comportamiento sólo se explica en que creían que CFK no se animaría a expropiarlos.

Pasando a la situación política interna y con respecto a esta decisión estratégica, es necesario marcar que buena parte de la oposición (UCR, FAP, PS) ha adoptado una postura acertada, ha decidido acompañar, en general, el proyecto de expropiación con observaciones en particular; a la par que cuestiona la política energética en estos últimos años; o sea, apoyo crítico a una decisión tan importante, marcando una diferencia sustancial respecto a otras decisiones de envergadura (retenciones, estatización de los fondos de jubilación).

En la última editorial del año pasado habíamos planteado un cambio de época en el análisis de la política económica ya que entendíamos que el proceso político consolidado en las elecciones de octubre de 2011, nos permitía dejar de lado el análisis “a la defensiva” y desplegar los esfuerzos intelectuales en las tareas pendientes de la política económica que tienda a profundizar el estudio de los condicionantes estructurales para el actual proceso político, económico y social.

Este número de Entrelíneas, está dedicado exclusivamente al tema impositivo y de los lineamientos que entendemos desde el punto de vista estructural, se debiera amoldar el sistema impositivo al actual proceso de acumulación y desprenderse de los condicionantes heredados del proceso de acumulación anterior. En este sentido el legado de Raúl Prebisch reaparece, en la medida que solo una estructura tributaria que asegure una mayor progresividad de ingresos puede lograr superar un patrón de uso del excedente aún hoy orientado a la repatriación de dividendos, al consumo suntuario y la inversión inmobiliaria. Con la decisión de la recuperación de YPF, a diez años de la peor crisis económica y social, la Argentina ha vuelto al mundo; ahora estamos en condiciones de discutir que vía de desarrollo elegimos como nación.

Tributos al modelo

Records del presente y desafíos del futuro

Por Alfredo Iñiguez*

***“Considerando los obstáculos,
la línea más corta entre dos puntos
puede no ser recta sino sinuosa”
(Bertolt Brecht en Galileo Galilei)***

Índice

Resumen	4
I. A modo de introducción, las preguntas básicas para diseñar una reforma tributaria	6
II. Récorchs del presente	9
III. Desafíos del futuro	16
III.1. Orientación de la reforma	17
III.2. Ampliar la carga tributaria sobre la propiedad y los patrimonios.	20
III.2.1. Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes	20
III.2.2. Impuesto extraordinario a la propiedad de la tierra (IEPT)	27
III.3. Mejorar la imposición sobre los activos financieros y sus rentas.	32
III.3.1. Alternativas para gravar a los activos financieros	32
III.3.2. Impuesto a las transferencias de divisas	34
III.3.3. Recomendaciones para gravar a los activos financieros	36
III.4. Asignarle mayor progresividad a los impuestos sobre los ingresos y patrimoniales existentes	38
III.4.1. Impuesto a las Ganancias sobre las personas físicas	38
III.4.2. Impuesto a la Transferencia de Inmuebles (ITI)	46
III.4.3. Impuesto a los Bienes Personales	48
III.5. Reformular la imposición al consumo para mejorar la equidad distributiva.	51
III.5.1. La imposición general al consumo: IVA progresivo	51
III.5.2. La imposición selectiva: los Impuestos Internos	60
III.6. Promover la actividad productiva de manera selectiva	62
III.6.1. Incentivos fiscales	64
III.6.2. Derechos de Exportacións	68
III.7. Mejorar la Administración Tributaria de las provincias, respetando las autonomíass	70
IV. Comentarios Finales	71
V. Bibliografía	79

*) Economista de la UNLP,
responsable del Area Fiscal del
CIEPyC-UNLP y miembro de
la Comisión Directiva de
AEDA.

Resumen

En estas páginas nos detendremos en la descripción de algunas de las modificaciones necesarias para conformar en Argentina un sistema tributario nacional que se adecue al nuevo paradigma, esto es, que favorezca el desarrollo productivo y morigere las desigualdades sociales que determina el mercado. Por tanto, este documento está centrado en dar respuesta a la pregunta sobre qué aspectos de la política tributaria requieren una reformulación y cuál sería el contenido de tales reformas.

Antes de ello, realizaremos un paneo por los restantes interrogantes que debe contemplar todo diseño de las políticas públicas en general y de la política tributaria en particular. Así, aportaremos elementos para responder por qué y para qué, cuándo y cómo implementar una reforma tributaria.

Para implementar una reforma de este calibre se deberá, primero, dar cuenta de cuál es la situación actual, cómo se ha arribado a ella, y cuál es el sistema productivo al que deberá adaptarse. Dado que estas modificaciones afectarán intereses de quienes ostentan el poder real, la reforma requiere: elaborar un plan y estrategia globales; medir las correlaciones de fuerza para sostenerla ante sus potenciales detractores; y encontrar el momento oportuno para implementarla.

Si bien desde el año 2003 no se produjeron cambios significativos en la política tributaria - aunque se lograron avances en materia de administración - no se deben menoscabar las diferencias existentes entre la recaudación tributaria actual y la obtenida en la década de los años noventa. En aquellos años, de cada 100 pesos de recaudación, 53,9 pesos los aportaban los impuestos al Consumo, mientras que en el año 2010 aportaron 34,8 pesos, esto es, 19,1 pesos menos. Los gravámenes al Comercio Exterior en los 90s aportaban apenas 4,3 pesos y con el nuevo modelo lo hacen con 13,1 pesos; los impuestos sobre la propiedad contribuían con 1,6 pesos y ahora con 7,9 pesos. Los impuestos a los ingresos (básicamente Ganancias) y las Contribuciones sociales aportan en la actual estructura casi dos pesos más cada uno.

La reforma debe cumplir con el objetivo de adaptar el sistema tributario al nuevo régimen de acumulación y para ello tiene que contemplar el avance en dos direcciones:

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

Un aspecto clave a tener en cuenta es que la reforma debe partir de un sistema tributario existente que requiere ser reformulado. Esto no es lo mismo que definir cuáles deberían ser las características ideales de un sistema tributario.

Con este precepto, la reforma debería estar orientada a:

1. Ampliar la carga tributaria sobre la propiedad y los patrimonios. Si bien son diversas las medidas que se podrían analizar, se propone concentrar el estudio en la implantación en el ámbito nacional del impuesto a la Transmisión gratuita de bienes (herencias) y la creación de un impuesto a la propiedad de la tierra para apropiarse de las rentas diferenciales. En ambos casos se debería permitir el pago a cuenta de los impuestos subnacionales de similar base imponible (en el primer caso, sólo con Buenos Aires, al menos por ahora).
2. Mejorar la imposición sobre los activos financieros y sus rentas. Aunque sería deseable avanzar en gravar la obtención de renta (con el impuesto a las Ganancias), el stock (con Bienes Personales) y las transacciones financieras, creemos

conveniente empezar por este último, con un Impuesto a las Operaciones Financieras al estilo del vigente en Brasil, para desincentivar el atesoramiento y la fuga en general. Se incorporarían aquí el impuesto al Cheque, que también se propone reformularlo para reducir la carga de los contribuyentes más pequeños, y la reimposición de las transferencias de divisas, incluidas aquellas operaciones que no son estrictamente financieras.

3. Asignarle mayor progresividad a los impuestos sobre los ingresos y patrimoniales existentes. Se propone introducir modificaciones en el impuesto a las Ganancias de Personas Físicas para modificar su escala de alícuotas e incorporar a su base a los dividendos (mediante la técnica de la integración parcial con acrecentamiento) y a las ganancias de capital obtenidas por la compra - venta de acciones y demás títulos valores. Además, se recomienda introducir cambios en los impuestos a los Bienes Personales y a la Transferencia de Inmuebles para reforzar su progresividad.

4. Reformular la imposición al consumo para mejorar la equidad distributiva. El objetivo sería transformar a este grupo de impuestos estigmatizados como regresivos en marcadamente progresivos. Para lograrlo se propone utilizar técnicas modernas vigentes para reducir la carga del IVA de manera selectiva a los bienes de primera necesidad y/o esenciales y para otorgar un beneficio adicional a los perceptores de los planes sociales y demás institutos del sistema de protección social. Además, se plantea articular el IVA con los Impuestos Internos para establecer distintas cargas en la tributación indirecta a cuatro grupos de bienes y servicios: 1. los de primera necesidad que actualmente tienen una alícuota reducida al 10,5% o están exentos de IVA, pasarían a tener tasa cero; 2. Los de primera necesidad que actualmente están gravados con la alícuota general del 21% tendrían una tasa efectiva de 10,5%; 3. los bienes y servicios superfluos y suntuarios con alícuota general del IVA y una imposición adicional mediante Internos; y 4. los restantes bienes y servicios gravados sólo con la alícuota general del IVA.

5. Promover la actividad productiva de manera selectiva. Se requiere un análisis profundo a partir de una visión integral que combine la revisión de todas las herramientas disponibles así como la generación de nuevos instrumentos, para cumplir con los objetivos que se propongan alcanzar, con los planes estratégicos como orientadores, las políticas públicas destinadas a promover el desarrollo productivo. En este marco se propone la creación de un instrumento que intervenga en cada una de las cadenas de valor identificadas en el Plan Estratégico 20 20; se debería promover la reinversión de utilidades de las PyMEs industriales, mediante una menor carga de Ganancias; se deberían modificar los incentivos a la formalización del empleo vigentes y reorientarlos selectivamente, tanto por actividad como por región; sería conveniente ahondar en la utilización de los Derechos de Exportación diferenciales para incentivar una mayor agregación de valor.

6. Mejorar la Administración Tributaria de las provincias, respetando las autonomías. Algunas de las recomendaciones de política antes enunciadas tienen efectos positivos en la gestión de impuestos provinciales. A su vez, partiendo de la propuesta de conformar una red de Administraciones Tributarias cuyos nodos estarían constituidos por la AFIP y sus equivalentes en la órbita de las provincias, elaborada por Otero (2008), se plantea la necesidad de profundizar los avances logrados en los últimos años en la cooperación interjurisdiccional entre fiscos. Esta Red implicaría un vínculo entre pares y un modelo común de organización, que permitiría -mediante la integración, la complementariedad, la articulación y la transferencia de

conocimientos- obtener mejoras a todos sus integrantes.

El incremento de la recaudación no es prioridad de la propuesta de reforma. Por un lado, porque la presión tributaria global tuvo un crecimiento muy relevante en los últimos años que permitió se alcancen proporciones adecuadas tanto en cuanto a las necesidades de financiamiento del quehacer estatal como en términos relativos a otros países. Por el otro, como se puede observar en los lineamientos enunciados, se le asigna un rol destacado a los cambios en la imposición sobre el patrimonio y la propiedad. Este tipo de impuestos no se caracterizan por el aporte de recursos en cuanto a magnitud. Por el contrario, su función en cualquier sistema tributario es determinante en el aspecto distributivo al intervenir sobre el reparto de la riqueza acumulada.

Este trabajo tiene un carácter propositivo que procura desplegar iniciativas de cambios al sistema impositivo vigente con el fin de participar del debate sobre la reforma tributaria que, desde diversos sectores, se promueve. Este debate está, inevitablemente, influenciado por los medios de comunicación que instalan temas en la agenda pública sin abundar en su contenido u orientándolo hacia sus propios intereses. Suele suceder que cuando el cambio en cuestión pasa a la agenda estatal y se materializa en una acción concreta, quienes antes la pregonaban arrecian con críticas sobre aspectos puntuales. Al profundizar el estudio de una determinada acción aparecen los conflictos de intereses que parecían ocultos en cierto consenso aparente al momento de su instalación en la agenda pública. Las sugerencias de política que aquí se desarrollan deben ser interpretadas como un aporte a un debate más fructífero en la materia que nos ocupa que vaya más allá de la superficialidad mediática.

Implementar una reforma como la propuesta en estas páginas exige considerar su gobernabilidad, que requiere analizar el grado de dificultad de la propuesta y de los pasos que deben seguirse y medir las variables que se controlan y las que no. En este trabajo sólo presentamos algunos indicios de la problemática descrita, pero parece fundamental resaltarla, tanto para contemplarla ante una eventual puesta en marcha como para entender por qué ésta es, hasta el momento, una tarea pendiente.

I. A modo de introducción, las preguntas básicas para diseñar una reforma tributaria

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

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

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

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

En la Argentina, como en otros países de la región, se están produciendo acontecimientos que permiten conjeturar que estamos viviendo un cambio de época que va perfilando un régimen de acumulación distinto. El Estado empezó a conformar un nuevo sistema de protección social, en el que resaltan la recuperación de un régimen único de reparto en materia previsional, con la estatización de las AFJP, el Plan de inclusión previsional y el aumento exponencial del haber mínimo; la Asignación Universal por Hijo que brinda asistencia a más de 3,5 millones de niños y adolescentes; y el compromiso por la educación, garantizando que se inviertan más de 6% del PBI a partir del año 2008, aunque sus efectos tardarán muchos años en traducirse en resultados concretos. También se están modificando las relaciones laborales, con la recuperación del salario, la implementación de medidas de defensa del empleo y el combate a la informalidad, la ley del peón rural y la recuperación de las convenciones colectivas de trabajo a nivel de rama o actividad. En materia de regulación de la actividad económica se destacan la nueva Carta Orgánica del BCRA, la Ley de Tierras y la Ley de Medios de Comunicación Audiovisual. En las relaciones internacionales sobresale la nueva estrategia de inserción internacional, con las medidas para aumentar las exportaciones de manufacturas industriales, el rol protagónico en la conformación y desarrollo de la Unasur y los vínculos sur-sur. La estrategia iniciada para nacionalizar YPF se suma a las anteriores estatizaciones de empresas como AYSA, Correo Argentino, Aerolíneas Argentinas y algunos ramales ferroviarios.

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

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

Aunque el cambio de época es cada día más palpable, los sistemas tributarios, con algunos más y algunos menos, siguen en esencia conformados en consonancia con el anterior régimen de acumulación. Los escasos avances en este campo no son exclusivos de nuestro país. En América Latina, salvo Uruguay, no se observan cambios significativos en materia impositiva. El influjo del anterior paradigma sigue presente. Como dice la Cepal (2011) "suele afirmarse que el exceso de impuestos directos y de contribuciones sociales puede ser apropiado para la redistribución del ingreso pero perjudicial para el crecimiento económico y el empleo. Se puede aseverar que en América Latina el problema es inverso; no se ha dado el suficiente papel a los sistemas

tributarios en su rol redistributivo y, por tanto, no pueden representar un obstáculo para el crecimiento” (página 72). En el mismo trabajo, un par de páginas adelante, la Cepal sintetiza lo sucedido hasta aquí en materia tributaria: “en términos de equidad, se puede decir que se ha priorizado la equidad horizontal (los agentes con igual potencial recaudatorio deben soportar la misma carga tributaria) por sobre la equidad vertical (los agentes deberían tener una carga tributaria proporcional a su capacidad contributiva), que sigue siendo una tarea pendiente en la región” (página 74).

Quienes abogan por el paradigma que se encuentra en franco retroceso suelen esgrimir que el Estado debe cumplir con su función redistributiva mediante el gasto público social, con la focalización en los estratos de menores ingresos. Sin embargo, este argumento empezó a perder predicamento, tanto en relación a las formas de intervención de las políticas públicas, recuperando las visiones a favor de aquellas acciones de carácter universal como al rol que les cabe a los sistemas tributarios en este aspecto. Gómez Sabaini, Jiménez y Podestá (2010) son contundentes al respecto: “en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas, no basta con la política redistributiva que pueda hacerse a partir del gasto público sino que resulta importante el rol que juegan los sistemas impositivos en pos de una mayor equidad en la distribución del ingreso. En términos generales, la política tributaria tiene dos maneras de influir en la distribución del ingreso. En primer lugar, a través del nivel de ingresos fiscales que pueden destinarse para el financiamiento del gasto social y, en segundo, de acuerdo con la composición de la estructura tributaria, es decir, a través de la importancia de los impuestos progresivos, como por ejemplo, la imposición a la renta y a los patrimonios. De esta forma, para aumentar el impacto redistributivo de la política fiscal, no sólo interesa generar una cierta cantidad de recursos que financien el gasto público (y en particular el social) sino que es importante tener en consideración los segmentos de la población que aportan estos fondos” (página 11).

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

Un elemento, por lo general descuidado cuando se pregona la necesidad de una reforma tributaria, está vinculado a determinar si están dadas las condiciones para avanzar en ella. Para poder llevarla a cabo, debe estar precedida de un análisis sobre su gobernabilidad, que requiere contemplar el grado de dificultad de la propuesta, medir las variables que se pueden controlar y las que no, con especial hincapié en las resistencias al cambio y la correlación de fuerzas imperante. Esto no es otra cosa que la planificación estratégica situacional, en los términos desarrollados por Carlos Matus (2007). Como planteó este autor, para llevar a cabo una determinada acción hay que considerar previamente lo que él llamó “el triángulo de gobierno” que tiene en cada vértice: 1. el proyecto de gobierno, que da precisiones sobre los medios y objetivos y contempla el intercambio de problemas; 2. la capacidad de gobierno, que refleja la pericia para conducir el cambio propuesto; y 3. la gobernabilidad del sistema, que expresa el grado de dificultad de la propuesta y de las acciones a realizar y tiene como correlato la aceptación o rechazo de los distintos actores sociales involucrados. (páginas 19 a 23)

Existen en la historia argentina muchos antecedentes de reformas fallidas por la capacidad de lobby de los afectados, desde los intentos de los gobiernos de Yrigoyen y

Alvear por implantar un impuesto a la renta que no prosperaron por la negativa de un Congreso con mayoría conservadora,¹ hasta la reciente embestida contra la Resolución 125 del año 2008 para aplicar retenciones móviles a los principales productos agrarios y sus derivados.

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

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

II. Récorde del presente

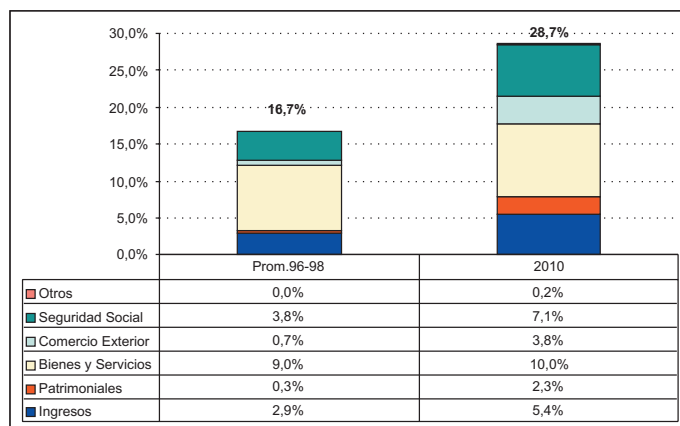
Si bien desde el 2003 no se produjeron cambios significativos en la política tributaria - aunque se lograron avances en materia de administración- no se deben menoscabar las diferencias existentes entre la recaudación tributaria actual y la obtenida en la década de los años noventa.

En el año 2010 la presión tributaria nacional alcanzó el 28,7% del PBI, que significa un récord histórico y supera a la existente en el período 1996-98 (los años más representativos de la convertibilidad) en 12 puntos porcentuales del PBI. Una proporción muy importante de esta expansión se explica en decisiones de política trascendentales aplicadas en este período: el 27,5% del aumento (3,3% del PBI) lo sostienen los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y el 26,3% del crecimiento (3,1% del PBI) se origina en la recaudación por Derechos de Exportación (DE, conocidos como retenciones). También fueron relevantes los aportes del impuesto a las Ganancias y los Patrimoniales, con el 20,8% y el 16,8% de los recursos adicionales (2,5% y 2,0% del PBI), respectivamente. El otro dato destacado es que los impuestos sobre los Bienes y Servicios (los que gravan al Consumo), básicamente el IVA, estuvieron entre los que registraron menores aumentos y sólo contribuyeron el 7,9% del alza (0,9% del PBI).

1) Gaggero (2008), página 8.

Gráfico N°1

Comparación de la Recaudación Tributaria Nacional. En % del PBI



Fuente: CIEPyC en base a datos del Min. de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

La expansión de las fuentes contributivas del sistema de seguridad social tiene tres orígenes: la eliminación del tope máximo para las contribuciones patronales, la recuperación de los aportes que se desviaban a las AFJP y el aumento del empleo y los salarios formales.

Con respecto a la primera de ellas, en junio de 2001 se había dispuesto, mediante el Decreto 814, un tope máximo para la base imponible de los Aportes Personales y las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social. Este límite se eliminó para el caso de las Contribuciones Patronales con el Decreto 491/04, aunque empezó a regir tiempo después. Esta medida implicó ingresos adicionales al sistema previsional estatal originados en las contribuciones patronales de los salarios más elevados de la escala y en consecuencia corrigió una decisión que conllevaba un sesgo regresivo a las fuentes propias del Sistema de Seguridad Social.

En el segundo caso, en el año 2008 mediante la Ley 26.425, aprobada por amplia mayoría en el Congreso de la Nación, se eliminó el régimen de capitalización individual y se recuperó un sistema único de previsión social basado en un régimen de reparto administrado por el Estado. Aunque no puede ser considerada una medida de política tributaria, su trascendencia en términos del financiamiento del sistema previsional es indudable. Los aportes personales que hasta ese momento se destinaban a las AFJP volvieron a financiar el sistema de reparto y representaron cerca de 1 p.p. del PBI adicionales.²

Las fuentes contributivas del sistema de Seguridad Social también crecieron por la dinámica propia del modelo puesto en marcha a partir de 2003: entre 1996 y 2010 se crearon 3,5 millones de puestos de trabajo formales y las remuneraciones aumentaron en alrededor del 360% en valores nominales.

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

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

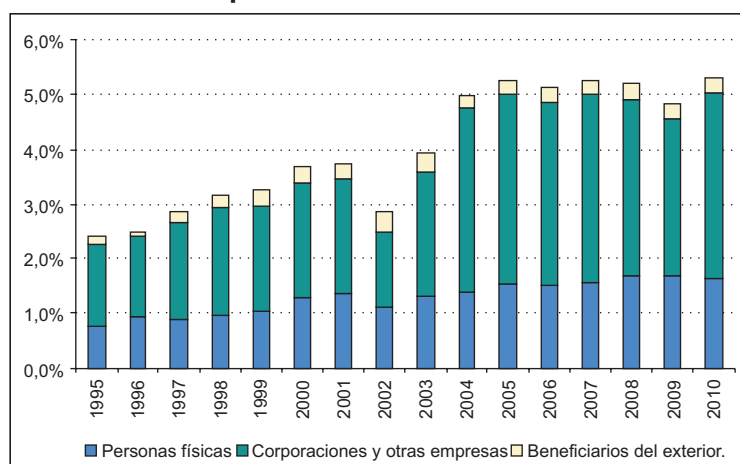
para su harina, 20% para el maíz y 20% para los biocombustibles, entre otros.

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

Por otra parte, con el impuesto a las Ganancias, en la comparación entre el año 2010 y el promedio de 1996-98 la recaudación pasó de aportar 2,8% al 5,3% del PBI. A su interior, el componente de Ganancias que alcanza a las Personas Físicas aumentó de 0,9% a 1,7% del PBI, esto es, un crecimiento del 78%, mientras que Sociedades se duplicó en dicho período para alcanzar el 3,4% del PBI en 2010.

Gráfico N°2

Evolución del Impuesto a las Ganancias. En % del PBI



Fuente: CIEPYC en base a datos del Min. de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

A partir del año 2003 no se realizaron modificaciones relevantes que puedan considerarse como factores explicativos del crecimiento de este impuesto. Incluso, la aplicación a partir del año 2004 del pago a cuenta de este gravamen de una proporción del impuesto al Cheque (en la que nos detendremos más adelante) conllevó indirectamente una merma en la recaudación de Ganancias. En la comparación entre los períodos se destaca una medida tomada en un período previo: el incremento de la alícuota del 33% al 35% tanto para las empresas como para personas (en este último caso la tasa marginal máxima) realizada a fines de los noventa.

En consecuencia, la expansión en términos reales de Ganancias está principalmente ligada al crecimiento de la economía y los mayores controles de la evasión. En el impuesto que alcanza a las Sociedades, estas dos causas se ponen de manifiesto en la evolución de la cantidad de presentaciones y en especial en aquellas con impuesto

determinado, esto es, los casos en que la declaración jurada de la empresa refleja una ganancia sujeta a impuesto. De acuerdo a información de AFIP, las sociedades que realizaron presentaciones con impuesto determinado pasaron de poco más de 62 mil en 1997 a 118 mil en 2009, casi un 90% más de empresas.

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

Cuadro N°1
Impuesto a las Ganancias Sociedades. Principales datos

	Año 1997	Año 2009	Diferencia	Variación
Presentaciones (en casos)				
1. Presentaciones Totales	124.372	231.058	106.686	85,8%
2. Con Ventas de Bienes y Servicios	105.721	172.385	66.664	63,1%
3. Con Impuesto Determinado	62.262	118.027	55.765	89,6%
4. Ventas (en Millones de \$)	278.283	1.483.192	1.204.909	433,0%
5. Gcia Neta Imp. (en Millones de \$)	16.749	125.890	109.142	651,6%
6. Imp.Determinado (en Millones de \$)	5.503	43.886	38.383	697,5%
Relaciones				
Present.con Imp. Determ. s/ con Ventas (3/2)	0,59	0,68	0,10	16,3%
Ventas Promedio (4/2) En \$	2.632.239	8.603.952	5.971.713	226,9%
Gcia Neta Imp. Promedio (5/3) En \$	269.004	1.066.623	797.619	296,5%
Imp.Determinado Promedio (6/3) En \$	88.387	371.833	283.446	320,7%

Fuente: CIEPYC en base a Anuario Estadístico de AFIP, años 1998 y 2010.

Por cierto, el monto por el impuesto determinado creció casi un 700% entre 1997 y 2009. La diferencia entre esta expansión y la de la Ganancia Neta sujeta al impuesto (más de 650%) es explicada por el aumento de alícuota del 33% al 35%. A riesgo de simplificar demasiado se podría decir que el crecimiento de la cantidad de presentaciones con ventas de bienes y servicios (63,1%) sería un indicador del nacimiento de nuevas empresas y el de aquellas con impuesto determinado se reparte entre esta causa y un mayor control de la administración tributaria. El efecto de ambas cuestiones se puede visualizar al comparar la variación de la Ganancia sujeta a impuesto y la de su promedio (casi 300%).

Para tener una referencia del crecimiento de la recaudación originada en la expansión de la cantidad de empresas se puede analizar la información disponible en el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial que elabora el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Aunque los universos son muy distintos,³ allí se puede observar que en el año 2009 figuran 102 mil empresas más que en el año 1997, con un crecimiento de 21,7% entre ambos años. En la creación neta de empresas resaltan, obviamente, las PyMEs y en especial las micro y pequeñas empresas que explican el 57% y 30% del aumento, respectivamente.

En cuanto al impuesto determinado desagregado por actividades, se puede observar que la industria es la que más aporta con el 27% del total, seguida por el sistema financiero y las actividades relacionadas con el 20,7% de participación. Los sectores que más aumentaron el monto de impuesto determinado fueron el Agropecuario y la Construcción con un alza del 1310% y 1117%, respectivamente, aunque en ambos el aporte sobre el total es exiguo (3,9% y 5,3%). Además, aunque no hace al objetivo estricto de este trabajo, es interesante resaltar la dinámica de la cantidad de empresas que conforman

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

esta base, más allá de la comparación punta a punta recién comentada. Allí se puede observar que entre 1997 y 2002 se destruyeron 47.476 empresas y para 2009 había 150.128 empresas adicionales a las del año 2002.

Cuadro N°2 Impuesto a las Ganancias Sociedades. Impuesto Determinado

	Año 1997		Año 2009		Variación 2009/97
	En Mill.\$	Estructura	En Mill.\$	Estructura	
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	122,2	2,2%	1.723,1	3,9%	1310%
Explotación de minas y canteras	645,4	11,7%	5.901,9	13,4%	814%
Industrias manufactureras	1.504,7	27,3%	11.898,2	27,1%	691%
Electricidad, gas y agua	298,3	5,4%	994,7	2,3%	233%
Construcción	192,5	3,5%	2.342,1	5,3%	1117%
Comercio, restaurantes y hoteles	731,5	13,3%	5.274,7	12,0%	621%
Transportes, almacen. y comunicaciones	691,0	12,6%	4.657,7	10,6%	574%
Establ. financieros, seguros, etc.	1.008,3	18,3%	9.103,9	20,7%	803%
Serv. comunales, sociales y personales	250,2	4,5%	1.989,4	4,5%	695%
Actividades no bien especificadas	59,1	1,1%	0,5	0,0%	-99%
Total de presentaciones	5.503,1	100,0%	43.886,3	100,0%	697%

Fuente: CIEPyC en base a Anuario Estadístico de AFIP, años 1998 y 2010.

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

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

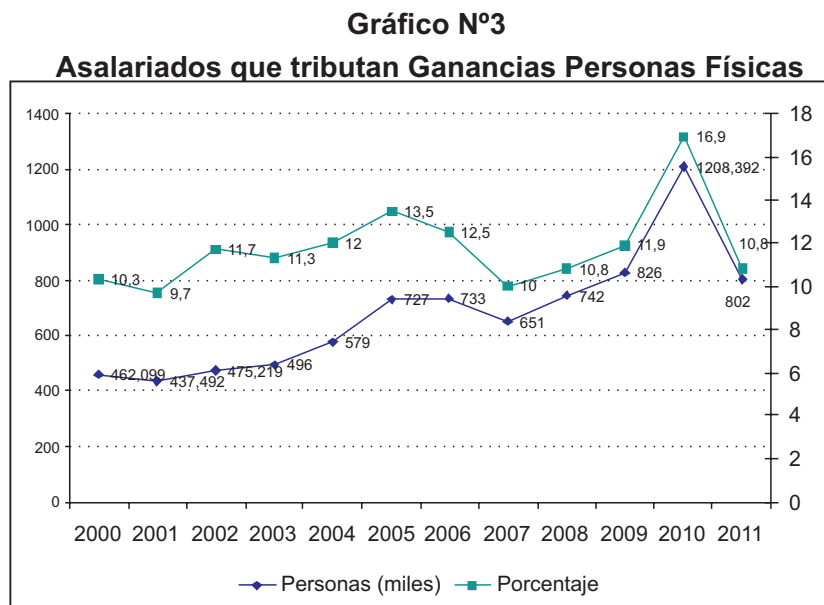
La eliminación de la tablita de Machinea implicó una reducción de ingresos al fisco que se estimó en alrededor de 0,3% del PBI anuales, sin embargo no afecta la comparación con el período 1996-98, porque esta medida se había instituido a partir del año 2000.

En cuanto a los tres aumentos del mínimo no imponible, aunque por lo general se utiliza la expresión "costo fiscal" para definir el efecto de esta medida, en realidad no lo es, porque simplemente se actualizan las deducciones en sintonía con el aumento de salarios nominales y demás ingresos alcanzados. Si no se actualizaran las deducciones, el impuesto ampliaría su base imponible, tanto al incorporar nuevos contribuyentes como por el aumento de la carga a quienes ya están pagando el impuesto. En consecuencia, no

implica una pérdida de recaudación sino que evita una expansión extraordinaria.

En efecto, entre los años 2000 y 2010 el mínimo no imponible de los trabajadores en relación de dependencia creció un 257,5% para los solteros y 301,1% para los casados con dos hijos, mientras que el salario promedio de los trabajadores formales del sector privado se incrementó un 359,3% en dicho lapso.

El menor aumento relativo del mínimo no imponible en relación al salario devino en una ampliación de los asalariados alcanzados por el tributo, a una tasa más alta que la registrada en el empleo formal. Así fue como pasaron de un promedio de 458 mil contribuyentes para el período 2000-2002 a 945 mil para el promedio 2009-2011⁴, con una tasa de crecimiento del 106,3%. A pesar de esta expansión, la tasa de asalariados que tributan Ganancias se mantuvo relativamente estable, con una tasa promedio para el período 2000-2009 del 11,5% y recién en 2010 se elevó esta proporción al 16,9% de los asalariados registrados.



Por lo general se acepta que Ganancias a Personas Físicas es un impuesto al salario, aunque tiene otras fuentes de ingresos en su base imponible. De las declaraciones juradas surge que entre los ingresos gravados la fuente renta del trabajo personal, conocida como 4ª Categoría (que incluye los salarios de los trabajadores en relación de dependencia y los ingresos de los autónomos) aporta la mitad de los ingresos gravados que figuran en tales declaraciones del impuesto. Incluso la participación de esta categoría decreció levemente en relación al año 1997, al pasar del 52,7% al 49,3% del total de ingresos gravados.

4) En realidad los asalariados promedio alcanzados en este último período son más elevados porque los datos del 2011 son a marzo de ese año (con el aumento del mínimo no imponible) y con los aumentos salariales registrados a posteriori la cantidad de contribuyentes se fue incrementando durante el año.

Cuadro N°3**Impuesto a las Ganancias Personas Físicas y Sucesiones Indivisas.
Ingresos gravados. Participación de las distintas fuentes**

	Año1997	Año 2009
1ra. Categoría (renta del suelo)	7,1%	9,0%
2da Categoría (renta de capitales)	1,0%	1,1%
3ra Categoría (beneficios de las empresas)	19,5%	18,6%
4ta Categoría (renta del trabajo personal)	52,7%	49,3%
Participación en empresas o actividades (beneficio)	19,7%	22,1%
Total fuentes	100,0%	100,0%

Fuente: CIEPyC en base a Anuario Estadístico de AFIP, años 1998 y 2010.

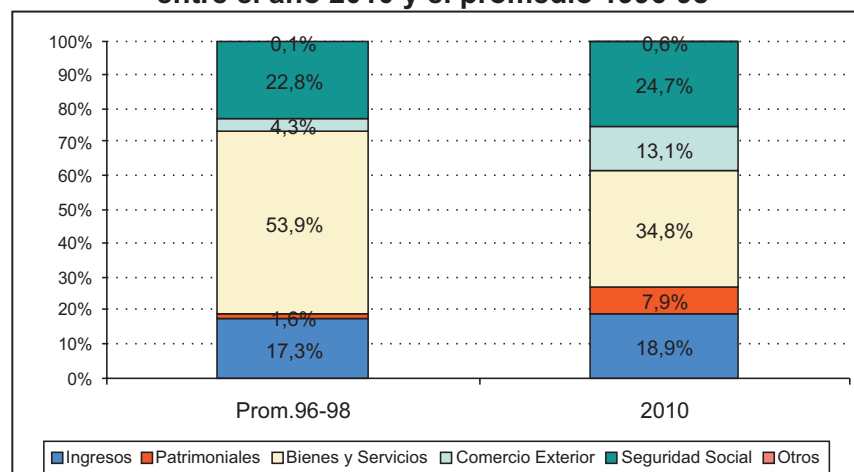
Sin embargo, las declaraciones juradas no reflejan la totalidad de la recaudación del impuesto. A modo de ejemplo, en el año 2010 en las declaraciones juradas del ejercicio 2009 el impuesto determinado por Personas Físicas alcanzó a casi \$13 mil millones mientras que la recaudación por este tributo fue de casi \$24 mil millones. Así, alrededor del 50% de los ingresos no figura en las declaraciones. Esto se origina en el régimen de retenciones de los asalariados que no están obligados a presentar la declaración jurada.

Por tanto, si se ajusta la información de las declaraciones a la recaudación y se acepta que toda la diferencia entre ambas surge del aporte de los asalariados, se puede afirmar que cerca de tres cuartas partes de la recaudación se obtiene de la 4° categoría (incluidos los autónomos). El cuarto restante lo aportan las restantes fuentes, entre las que se destacan la 3° categoría que surge del beneficio de las empresas que no aplican en el impuesto que recae sobre las sociedades y la participación en empresas y actividades que es un desprendimiento de esta categoría: en conjunto explican más del 40% de los ingresos gravados según las declaraciones juradas y aproximadamente un 20% de la recaudación. Las restantes fuentes tienen un aporte exiguo, tanto la definida como renta del suelo (en realidad es básicamente a los alquileres de inmuebles y arrendamientos de campos) y, en especial la renta de capitales, que refleja las limitaciones en la base imponible de esta fuente, aspecto en el que nos detendremos cuando realicemos las recomendaciones de política para este gravamen.

Con todas las variaciones reseñadas, la composición de la estructura tributaria es muy distinta a la de los 90s. En aquellos años, de cada 100 pesos de recaudación, 53,9 pesos lo aportaban los impuestos al Consumo, mientras que en el año 2010 aportaron 34,8 pesos, esto es, 19,1 pesos menos. Los gravámenes al Comercio Exterior en los 90s aportaban apenas 4,3 pesos y con el nuevo modelo lo hacen con 13,1 pesos; los impuestos sobre la propiedad contribuían con 1,6 pesos y ahora con 7,9 pesos. En los impuestos a los ingresos (básicamente Ganancias) y en las Contribuciones sociales las diferencias no son tan manifiestas, pero en la actual estructura aportan casi dos pesos más cada uno.

Gráfico N° 4

Composición de la Recaudación Tributaria Nacional. Comparación entre el año 2010 y el promedio 1996-98



Fuente: CIEPyC en base a datos del Min. de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

III. Desafíos del futuro

En las páginas que siguen delinearemos algunas recomendaciones, concentradas en una perspectiva orientada a la política tributaria. Este enfoque no implica que le quitemos mérito a las limitaciones del sistema tributario argentino en otros aspectos vinculados a la administración tributaria. Nuestro país no es ajeno a las falencias que en general tienen las estructuras impositivas latinoamericanas.

Como dice Darío Gonzalez (2009) los gobiernos de los países de América Latina se “han enfrentado, entre otros, a los siguientes obstáculos: 1) alto nivel de evasión (magnitud de la economía informal, bajo nivel de conciencia fiscal, el nivel de las maniobras fraudulentas, etc.), 2) limitada capacidad de control por parte de las administraciones tributarias, y 3) el elevado gasto fiscal (la aplicación de múltiples mecanismos de exenciones o regímenes fiscales preferenciales a sectores económicos con significativa capacidad contributiva)”⁵.

A pesar de esta convicción, sólo abordaremos estas cuestiones de manera tangencial porque consideramos que el sistema tributario argentino requiere una revisión integral en la cual las modificaciones en la política tributaria son imprescindibles para disponer de una imposición que garantice una mayor equidad vertical y que, al mismo tiempo, sea una herramienta potente para incentivar el desarrollo productivo.

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

5) Sobre el tercer punto tenemos diferencias de enfoque con el autor citado, que quedarán puestas en evidencia a su turno cuando desarrollemos las propuestas para los incentivos fiscales.

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

III.1. Orientación de la reforma

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

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

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

Los lineamientos de la reforma deben estar orientados a:

- A) Ampliar la carga tributaria sobre la propiedad y los patrimonios.
- B) Mejorar la imposición sobre los activos financieros y sus rentas.
- C) Asignarle mayor progresividad a los impuestos sobre los ingresos y patrimoniales existentes
- D) Reformular la imposición al consumo para reducir la incidencia sobre los estratos pobres y aumentar la de los ricos.
- E) Promover la actividad productiva de manera selectiva.
- F) Mejorar la Administración Tributaria de las provincias, respetando las autonomías

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

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

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

En las estadísticas, como la clasificación internacional incluye entre los impuestos a la propiedad a aquellos que alcanzan las transacciones financieras y entre ellas el impuesto al Cheque, este grupo de impuestos tuvo una expansión relevante en los últimos años.

Sin embargo, los gravámenes que gravan el patrimonio en términos estrictos son escasos y han perdido preponderancia en el proceso de reforma del modelo de valorización financiera, tiempos en los cuales se produjo una clara involución en la materia.

Por tanto, en la actualidad, la imposición patrimonial es insuficiente y, además, tiene muchos hiatos sin cubrir. Si bien la Constitución Nacional permite su existencia en la órbita nacional, siempre que sea por tiempo determinado, le atribuye indirectamente a las provincias la potestad tributaria para legislar sobre este tipo de impuestos. Cuando establece las atribuciones del Congreso Nacional, la expresión empleada en el inciso 2 del Artículo 75 mantiene cierta ambigüedad: *“Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables”*. En la práctica, este requisito se tradujo en que los impuestos directos en general y los patrimoniales en particular se legislen en el ámbito nacional con un plazo de vigencia que suele derivar en extensos debates cuando llega el momento de su renovación.⁶

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

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

Cuadro N°4
Impuestos sobre la propiedad.⁷ Año 2010

	Nacionales		Provinciales		Total
	Impuesto	% PBI	Impuesto	% PBI	% PBI
Total		2,26%		0,60%	2,87%
Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble		0,00%	Inmobiliarios	0,35%	0,35%
Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta		0,01%		0,00%	0,01%
Personas físicas		0,00%		0,00%	0,00%
Compañías, sociedades de capital o empresas	Capital				
	Cooperativa	0,01%		0,00%	0,01%
Impuestos s/ sucesiones, herencias y regalos		0,00%		0,00%	0,00%
Impuestos s/ transacciones financieras y de capital		1,90%		0,00%	1,90%
Transferencias de inmuebles	ITI	0,04%		0,00%	0,04%
Transferencia de valores mobiliarios		0,00%		0,00%	0,00%
Otros	Créditos y Débitos	1,86%	Sellos	0,40%	2,26%
Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad		0,00%		0,00%	0,00%
Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	Bienes personales	0,36%	Patentes Automotor	0,25%	0,61%

Fuente: CIEPyC en base a DNIAF-MECON.

6) El caso emblemático es el impuesto a los Réditos o Ganancias, que lleva 80 años como impuesto de emergencia.
7) Ganancia Mínima Presunta, por sus características, debería figurar entre los impuestos a la propiedad, pero como actúa como un mínimo de Ganancias al disponer de 10 años para compensar como pago a cuenta se lo clasifica como un impuesto sobre los Ingresos

Aunque en la mayoría de los países el aporte en términos de recaudación de este tipo de impuestos no es determinante en el financiamiento del fisco, a estos gravámenes les cabe una función fundamental para el desarrollo económico y social, al intervenir sobre el origen de las desigualdades en toda sociedad. Para lograr mejoras sustantivas y permanentes en la distribución del ingreso es imprescindible tener un sistema tributario que garantice una mejor distribución de la riqueza, porque es ahí donde está el origen de todas las desigualdades. Este es el rol fundamental de estos impuestos y en consecuencia resulta irrelevante o como máximo es una cuestión secundaria- la magnitud de los recursos que aportan al fisco.

Esto es particularmente importante en los países subdesarrollados que acumulan, como mínimo, décadas de desiguales distribuciones de ingresos en lo que se conoce como la distribución primaria, esto es, antes de la intervención del Estado en materia de impuestos y gastos. Tal como plantea Otero (2011) "dado el proceso de acumulación en la concentración del capital de los últimos treinta años y sus consecuencias, los stocks de riqueza requieren ser afectados, de lo contrario, la concentración en sí resulta un reaseguro del proceso de concentración y desigualdad, en tanto tiende a replicar y reproducir sobre los flujos la distribución preexistente. En otros términos, la desigualdad genera desigualdad y la concentración más concentración. A menos que la política fiscal corrija".

Las medidas que se podrían analizar para mejorar la imposición patrimonial son de una gran diversidad y en las páginas que siguen nos detendremos en varias de ellas en procura de conformar un cuerpo articulado.

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

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

En un punto posterior se analizarán algunas modificaciones para mejorar la progresividad de los impuestos patrimoniales existentes en la órbita nacional: Bienes Personales y Transferencias de Inmuebles.

También se incluyen propuestas para mejorar la progresividad en el impuesto a las Ganancias de personas físicas. En este caso las recomendaciones estarán centradas en modificar su escala de alícuotas e incorporar a su base a los dividendos y a las ganancias de capital obtenidas por la compra - venta de acciones y demás títulos valores..

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

También se aportan iniciativas para incentivar la actividad productiva de manera selectiva. En este sentido, se propone: la creación de un instrumento que intervenga en

cada una de las cadenas de valor identificadas en el Plan Estratégico 20 20; inducir la reinversión de utilidades de las PyMEs industriales, mediante una menor carga de Ganancias; modificar los incentivos a la formalización del empleo vigentes y reorientarlos selectivamente, tanto por actividad como por región; ahondar en la utilización de los Derechos de Exportación diferenciales para incentivar una mayor agregación de valor.

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

III.2. Ampliar la carga tributaria sobre la propiedad y los patrimonios.

III.2.1. Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes

1. Entre antecedentes y argumentos

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

Existen vastos antecedentes en la historia Argentina de lo que se podría llamar proto-impuestos a las Herencias, que se remontan a la época del Virreinato, del año 1801, y a la Ley de Educación Común en la segunda mitad del siglo XIX, aunque por tiempos relativamente breves y con largas discusiones sobre su constitucionalidad de las que participó el propio Sarmiento. A principios del siguiente siglo, tanto en la provincia de Buenos Aires (1915) como en la Capital Federal y Territorios Nacionales (1912) se volvieron a imponer, aunque se suele reconocer como el origen del impuesto a la Herencia a la Ley 11.287 del año 1923. El gravamen creado por esta Ley rigió, en el ámbito de la Capital Federal y los territorios nacionales, con una gran diversidad de modificaciones, hasta su derogación en 1972. Se volvió a implantar con la reforma tributaria de 1973 con el nombre de Enriquecimiento a Título Gratuito, siempre circunscripto a la Capital Federal, pero fue derogado en mayo de 1976, aunque retroactivo al 1° de enero de ese año.⁸ En 1951 se creó, adicionalmente, el impuesto Sustitutivo a la Transmisión Gratuita de Bienes,⁹ con una base imponible distinta (los activos de las empresas) que fue derogado en 1977.

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

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

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

Sin embargo, en los orígenes de lo que actualmente se conoce como escuela neoclásica se encuentran posiciones a favor de este tipo de imposición. Tal como sintetizan Bouzas et al (2010) *“aún dentro del análisis económico clásico y neoclásico ortodoxo, pueden encontrarse argumentos que respaldan la introducción de un impuesto sucesorio. Estos autores consideran a la redistribución como un fin en sí mismo y, consecuentemente, justifican este impuesto con el objetivo de lograr dicho fin. En el caso de Pigou, esta redistribución sigue siendo socialmente redituable a pesar de la existencia de una pérdida mínima (inevitable) de eficiencia en la asignación de los recursos. Por su parte, Mill coloca en primer plano la igualdad de oportunidades como condición necesaria para la competencia de los agentes en el mercado y resalta que la propia naturaleza de la herencia (adquirir algo 'sin haber realizado ningún esfuerzo para obtenerlo') origina un hecho imponible”*. (página 6).

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

Un aspecto poco tratado en los análisis de este impuesto particular, pero recurrente en los trabajos sobre los gravámenes patrimoniales en general, se encuentra en su acción contracíclica para la recaudación, al tener como base imponible la riqueza acumulada. Tal como recuerdan Lódola y Velasco (2011) *“Keynes lo identificó dentro de sus recomendaciones de política económica, conjuntamente con la política monetaria y fiscal (gasto e inversión) anticíclicas. La aplicación de estos tributos a las herencias e ingresos, que se transfieren como gasto público, resultan en una redistribución que eleva la propensión a consumir de la sociedad como agregado y reduce la inestabilidad del nivel de actividad económica”*.

Está generalmente aceptada, aún por sus críticos, la incidencia progresiva de este impuesto sobre la distribución del ingreso, a tal punto que no requiere mayor demostración. Tal como esgrime Jarach (1996): *“No hace falta el uso de estadísticas sobre la distribución de los patrimonios para poder afirmar la progresividad de los impuestos sucesorios respecto a la renta de los distintos contribuyentes, cualquiera fuera la forma adoptada por dichos impuestos. También puede apreciarse su contribución para hacer progresivo todo el sistema tributario, siempre que la aplicación concreta sea eficaz y las tasas del impuesto sean significativas”* (página 734).

Tal como resumen Musgrave y Musgrave (1992) *“aunque su importancia recaudatoria sea limitada, los impuestos sucesorios se configuran como un instrumento muy importante de política social. Desde el momento en que la transmisión de riqueza a través de las herencias es uno de los principales factores que influyen en la concentración de la misma, los impuestos sucesorios se convierten en un instrumento particularmente adecuado para modificar la distribución de la riqueza”* (página 548)

En línea con esta expresión, Nuñez Miñana (1998)¹⁰ es contundente al afirmar que *“pese a no existir actualmente en la Argentina, este impuesto merece comentarse por los fines extrafiscales propios de este impuesto, que apuntan a la redistribución de la riqueza a lo largo de las generaciones (aplicando el principio de igualdad de oportunidades)”* (página 239).

El efecto sobre el ahorro y la acumulación es el argumento crítico más elegido entre los economistas detractores del impuesto, tal vez porque está entre los cuestionamientos más antiguos. Como plantean Bouzas et al (2010) *“la objeción teórica que refiere al efecto negativo sobre el ahorro fue formulada en principio por Adam Smith y luego por*

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

David Ricardo” (página 7)

Sin embargo, se pueden encontrar muchos elementos para refutar esta objeción. Incluso quienes tienen una visión crítica sobre el impuesto no se atreven a afirmar algo definitivo al respecto. Por ejemplo, Rosen (2002) reconoce que “no podemos predecir cómo afecta un impuesto sobre las herencias a las pautas de ahorro del transmitente. Es fácil imaginar situaciones en las que ahorrará más y otras en las que ahorrará menos” (página 455). Stiglitz (1988) parece aceptar la misma ambigüedad y sólo en los casos en que las tasas puedan considerarse confiscatorias (superiores al 90% del patrimonio transferido) “probablemente el efecto-sustitución supera al efecto-renta, por lo que disminuye el ahorro” (página 627).

Por su parte, Due y Friedlander (1990) afirman que se puede aceptar que “la propensión marginal al ahorro del ingreso transitorio sea mayor que la del ingreso normal, por lo cual los impuestos sucesorios reducirían de manera directa los ahorros en mayor grado que otros tributos” (página 588). Sin embargo, estos mismos autores también plantean los aspectos contradictorios del efecto sobre el ahorro: “si las personas desean legar una suma determinada a sus herederos, ahorrarán más y no menos, porque saben que habrá que pagar el impuesto sucesorio (... pero) al saber que los impuestos se llevarán una buena porción del patrimonio, quizá las personas decidan que la acumulación no vale la pena. El efecto global es impredecible” (página 588)

Hasta aquí se repasaron las dudas respecto al efecto sobre el ahorro, pero nada se dijo sobre otro supuesto neoclásico de que todo lo que se ahorra se canalice en acumulación productiva. En este caso, nuevamente Bouzas et al. (2010) aportan elementos interesantes al afirmar “esta concepción teórica fue refutada por Keynes en su Teoría General hace ya más de setenta años. Desde este punto de vista, el ahorro no es otra cosa que la porción no consumida del ingreso, es decir, no es más que un simple residuo. Por lo tanto, ya no es válido argumentar que todo ahorro deba necesariamente fluir hacia la inversión. El dinero no sólo actúa mediando el intercambio de mercancías, sino que también funciona como reserva de valor; es posible atesorar riqueza en forma de dinero líquido. Por lo tanto, si bien parte del ahorro puede destinarse a la inversión, otra parte se mantendrá inmóvil, atesorada”. En consecuencia, aún si fuera cierto que este impuesto afecta al ahorro (aspecto puesto en duda por los propios autores neoclásicos), faltaría identificar cuál es su efecto sobre la inversión.

Por su parte, Dino Jarach (1996) aporta otra mirada al debate: *“la resistencia política que las clases dominantes oponen a la aplicación de los impuestos sucesorios, se basa en el pretexto que éstos destruyen el capital y afectan la estructura productiva del país. Se debe, en nuestra opinión, aceptar más bien la idea contraria. En efecto, la permanencia dinástica de la propiedad inmobiliaria y de las empresas conspira contra el desarrollo económico. El impuesto en sí no destruye capital, salvo que el Estado derroche los ingresos obtenidos o decida emplearlos en gastos de consumo suntuarios o socialmente inútiles. Lo que el impuesto sucesorio puede destruir, en ciertos casos, es la permanencia a través de las generaciones de las fortunas familiares. La oposición de las clases dominantes tiene en mira esto y no el fantasma de la destrucción del capital”*. Paso seguido este autor corre el velo a las principales críticas de sus detractores: *“Para encubrir la hostilidad contra estos impuestos se magnifican las dificultades de recaudación, los inconvenientes para las pequeñas y medianas empresas, las evasiones que se producen y el relativamente exiguo ingreso fiscal”*.

Aunque endeables, los argumentos en contra del impuesto llevaron a que en varios países, incluso entre los centrales, se redujera drásticamente su imposición e incluso se

eliminase. Por ejemplo en EE.UU. esta cuestión parecía perdida cuando a partir del gobierno de Bush se inició un proceso de eliminación del Estate Tax que finalizó en 2010. Sin embargo, el impuesto fue reimplantado en el año 2011, aunque con una reducción de su base imponible y de las alícuotas marginales máximas (Lódola y Velasco, 2011).

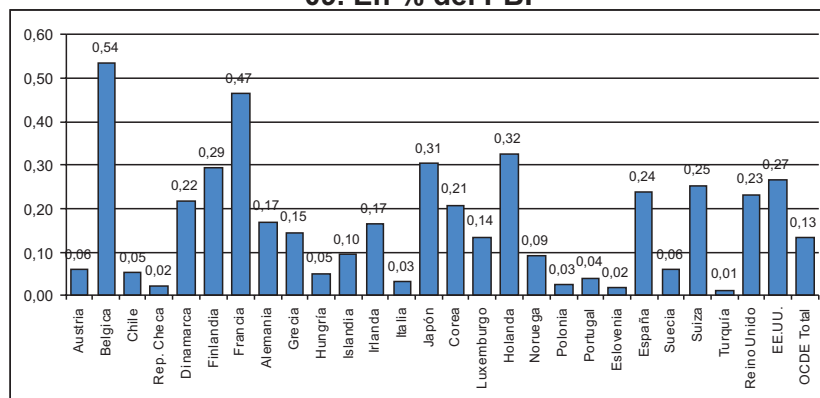
En Argentina, después de su derogación a inicios de la última dictadura militar, en fecha reciente se volvió a aplicar en la provincia de Buenos Aires con la aprobación del código fiscal de 2010 y la Ley Impositiva 2010, luego modificada por la de 2011.

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

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

Gráfico N°5

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



Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE (2011)

2. Una propuesta para su aplicación

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

En cuanto al primer aspecto, la modalidad más apropiada pareciera ser la que se aplica sobre las hijuelas o las participaciones hereditarias. Esta es la técnica dispuesta en la provincia de Buenos Aires con las modificaciones introducidas en el Código y la Ley Impositiva de 2011. Tal como indican Lódola y Velasco (2011) para sostener este cambio, esta técnica "es más equitativa que la modalidad del Impuesto al Acervo Hereditario, ya que aligera la carga fiscal de las familias numerosas para iguales mínimos no imposables, a la vez que permite contemplar la situación personal de cada heredero en particular" (página 26).

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

compuesta por tres elementos:

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

En cuanto el Mínimo No Imponible, éste sería aplicable sólo cuando el enriquecimiento a título gratuito fuere por causa de muerte. Los montos a descontar de la base imponible de acuerdo al grado de parentesco podrían ser los siguientes:

- A. Descendientes menores de veintiún años: \$400.000, más un 20% de dicho monto por cada año menos de veintiuno que tenga el causahabiente, sin que la reducción pueda exceder en 3 (tres) veces dicho monto.
- B. Descendientes de veintiuno o más años, cónyuges y ascendientes directos: \$400.000 para cada uno de los causahabientes.
- C. Parientes colaterales hasta el tercer grado inclusive: \$200.000 para cada uno de los causahabientes.
- D. Colaterales de cuarto grado, grados más distantes, el resto de las personas físicas y las personas jurídicas: no corresponderá deducción del mínimo no imponible.

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

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

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

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

La combinación de estos tres elementos permite discriminar a los herederos de acuerdo al grado de parentesco y a la disposición de un patrimonio previo, con lo que se potencia la progresividad de este tipo de impuestos. Las tasas efectivas serán marcadamente diferentes de acuerdo a estas características¹¹ Así, por ejemplo, para un heredero:

§ En línea directa menor a 11 años (con lo cual se multiplica por 3 el mínimo no imponible) y con un patrimonio preexistente inferior a \$600 mil, no deberá pagar el impuesto hasta \$1,2 millones de herencia, la tasa efectiva será de 8,7% si recibiera \$10 millones y de 14,4% si recibiera \$30 millones.

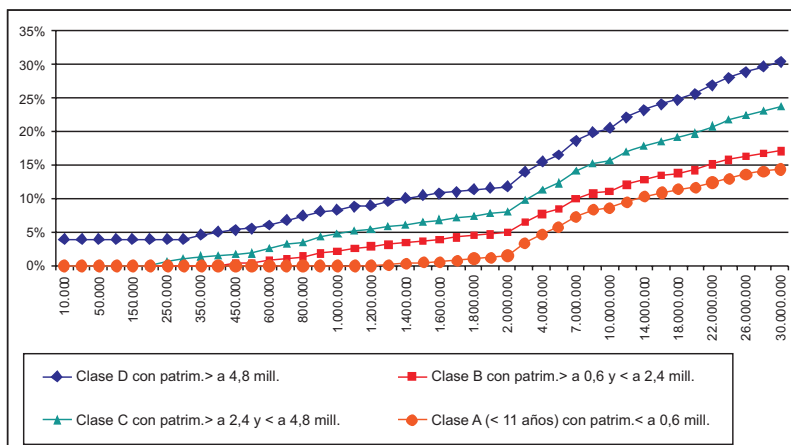
§ En línea directa mayor a 21 años y con un patrimonio preexistente superior a \$600 mil e inferior a 2,4 millones, no deberá pagar el impuesto hasta \$400 mil de herencia, la tasa efectiva será de 11,1% si recibiera \$10 millones y de 17,2% si recibiera \$30 millones.

§ Pariente colateral hasta tercer grado y con un patrimonio preexistente superior a \$2,4 millones e inferior a 4,8 millones, no deberá pagar el impuesto hasta \$200 mil de herencia, la tasa efectiva será de 15,6% si recibiera \$10 millones y de 23,6% si recibiera \$30 millones.

§ Sin los parentescos antes mencionados y con un patrimonio preexistente superior a \$4,8 millones, deberá pagar cualquiera fuera la suma heredada, la tasa efectiva será de 20,5% si recibiera \$10 millones y de 30,4% si recibiera \$30 millones.

Las diferentes tasas efectivas correspondientes a estos cuatro casos ejemplificados, de acuerdo al monto de herencia recibido serían las que figuran en el gráfico adjunto, donde se puede observar claramente que la diferenciación de los mínimos no imponibles según parentesco y el coeficiente de acrecentamiento de acuerdo a este criterio y al monto de patrimonio preexistente le aportan una progresividad adicional a la ya definida por la escala de alícuotas marginales progresivas determinadas por el monto de la herencia recibida.

Gráfico N° 6.
Tasa efectiva según características del heredero



Fuente: CIEPYC

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

Por otra parte, la vigencia del mínimo no imponible sólo en los casos de transmisión gratuita por causa de muerte aporta un elemento adicional, al encarecer las

transferencias a título gratuito que funcionan como herencias anticipadas, para las cuales no corresponde su aplicación.

Este tipo de impuestos tiene de por sí una incidencia positiva sobre la equidad porque es uno de los pocos tributos que no son trasladables y en consecuencia el contribuyente de jure o legal y de facto o de hecho son el mismo sujeto. Esto garantiza que su efecto recaiga sobre el sujeto gravado y por tanto tenga relación con su capacidad contributiva, en primera instancia, en relación al objeto gravado. En la propuesta que desarrollamos en este documento, a su vez, al seguir el modelo español que contempla un acrecentamiento de la alícuota de acuerdo al patrimonio del receptor de la herencia o donación, se refuerza aún más este aspecto al garantizar una progresividad de tasas definida tanto por el monto a recibir como por el patrimonio propio preexistente. La progresividad de la propuesta desarrollada se completa, también siguiendo el modelo español, por el uso de mínimos no imposables que decrecen según el grado de parentesco y aumentan para los herederos menores de edad.

En uno de los manuales más utilizados sobre Hacienda Pública, Rosen (2002) repasa las que considera las justificaciones más relevantes a favor de este tipo de impuestos, con un claro énfasis en desmerecer a cada una de ellas y termina rescatando dos alternativas: a) incorporar a las herencias y donaciones en la base del impuesto a la renta personal, con algún mecanismo de promediación; y b) un impuesto sobre las adquisiciones gratuitas de cada persona a lo largo de su vida. Finalmente, parece inclinarse por esta última al afirmar: "El atractivo de esta propuesta reside en que relaciona la obligación tributaria con la capacidad de pago del receptor en vez de con la cuantía de la herencia" (Rosen, 2002, página 459). Esta propuesta, también llamada impuesto al acceso, no es otra cosa que el impuesto recomendado con la técnica conocida como sobre las "hijuelas" o sobre la participación hereditaria, con la única diferencia que abarca todas las transmisiones recibidas a lo largo de la vida de una persona y no establece un plazo para el período a considerar en las donaciones.

En cuanto a la articulación entre la Nación y las provincias, se pueden considerar dos modalidades. Una es la vigente en España, donde el Estado Nacional dispone el mecanismo aquí desarrollado, hasta tanto las Comunidades Autónomas resuelvan su forma de imposición. La otra alternativa, recomendada en este documento, es utilizar un sistema de concurrencia en el que coexistan un impuesto nacional y, si así lo decidieran los Estados provinciales y con las características que éstos definan, impuestos provinciales. En este régimen los pagos realizados en el ámbito provincial se tomarían como créditos del nacional. Este mecanismo tendría dos virtudes esenciales. Por un lado, el aplicado en el ámbito nacional actuaría como garante de la progresividad, tanto por la amplitud de la base imponible como por la escala de tasas efectivas crecientes. Por el otro, permitiría a los gobiernos provinciales definir libremente si incorporar a su estructura tributaria a este impuesto. Como efecto adicional, esta técnica exigiría una articulación entre las Administraciones Tributarias Nacional y Provinciales, con intercambio de información. La aplicación de un impuesto nacional y similares subnacionales con regímenes de créditos o pagos a cuenta rige en otros países, por ejemplo, en EE.UU.¹²

No es factible realizar una estimación con algún grado de rigurosidad metodológica de la recaudación de este impuesto. Sin embargo, se puede utilizar como un elemento que acerque una dimensión de su recaudación potencial la información vertida en las declaraciones juradas de ganancias para personas físicas. Para el año 2009, entre las presentaciones, 25.850 contribuyentes declararon haber recibido en el ejercicio \$10.380

12) Ver al respecto Due y Friedlander (1990), páginas 585 y 586 y Lódola y Velasco (2011).

millones (poco más de \$400 mil en promedio) en concepto de bienes recibidos por herencia, legados o donación. Un dato destacado es que sólo 39 contribuyentes con ingresos gravados con el impuesto por más de \$3 millones justificaron variaciones patrimoniales originadas en este concepto por casi 3.500 millones, a un promedio cercano a \$900 mil.

III.2.2. Impuesto extraordinario a la propiedad de la tierra (IEPT)

1. Elementos a considerar para definir la propuesta

La imposición a la tierra en argentina está en la órbita provincial, con los Inmobiliarios rurales. Sin embargo, sería conveniente que existiera un impuesto nacional que actúe como complemento de los provinciales para garantizar una mayor progresividad y homogeneidad de la carga que permita captar la renta diferencial de la tierra.

Como antecedentes del impuesto aquí propuesto se pueden considerar los pasos realizados en pos de implementar el impuesto a la Renta Normal Potencial a la Tierra (IRNPT). Por un lado, se destacan los estudios realizados para su propuesta elaborados por Dino Jarach en la década de los años '60¹³ y, por el otro, los trabajos de Horacio Giberti en el gobierno peronista de los '70 que derivaron en la aprobación de la Ley 20.538/73 que no llegó a aplicarse y que volvió a presentarse en 1987 sin tener tratamiento parlamentario. En el año 1973, se estableció a nivel nacional un impuesto "A las tierras libres de mejoras", hasta tanto se pudiera aplicar el IRNPT, pero sólo rigió por un breve plazo, porque con la dictadura se derogó junto a aquel.

En realidad, tanto el impuesto que se propone en este documento como los inmobiliarios rurales de las provincias deberían ser considerados, por sus características, como un IRNPT. Como dice el propio Jarach (1970) "cualquiera que fuere el grado de perfeccionamiento del catastro (...) el impuesto recaudado sobre la base de las valuaciones catastrales es un impuesto sobre la renta potencial" (página 487). Es así porque el valor de la tierra tiende a aproximarse al valor presente de las rentas que de ella pueden extraerse.

Por sus características, también se podría considerar como un antecedente el impuesto inmobiliario que rigió en la provincia de Buenos Aires entre 1948 y 1974. En ese período, tal como reseñan Basualdo y Khavisse (1993), con algunas modificaciones que no alteraron la sustancia, este tributo tenía al propietario como sujeto de imposición, a diferencia del actual que grava al objeto, esto es, las tierras y sus mejoras. Hasta el golpe del '55, además, rigió un recargo del 25% en la alícuota cuando el propietario fuese una sociedad anónima y otro 25% si el propietario residía más de tres años en el exterior. El adicional por "ausentismo" se mantuvo e incluso fue elevado al 50% por el gobierno de Oscar Alende en 1959, aunque terminó retrocediendo poco tiempo después por presiones de la Sociedad Rural. Sin embargo, plantean Basualdo y Khavisse (1993), "este retroceso no afectó el criterio básico de considerar al propietario como sujeto de imposición sino que por el contrario el mismo permaneció tal como lo planteaba la legislación original de esta etapa" (página 218)

Más allá de estas cuestiones, los fundamentos económicos para la instrumentación de un impuesto de este tipo, como sintetiza Dino Jarach (1996), se basan en que tiene "el efecto de aumentar la oferta de tierras en el mercado, abaratando el precio y abriendo así el acceso a la propiedad de nuevos adquirentes con mayores perspectivas de utilización racional de la tierra". Este planteo reflejaba la principal preocupación de los infructuosos

13) Se trata de dos trabajos elaborados para la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación: "Bases para un Sistema de Imposición de las Explotaciones Agropecuarias según la Renta Normal Potencial" de diciembre de 1963 y del "Anteproyecto de Ley de Reforma de los Impuestos a las Explotaciones Agropecuarias" de 1964 (citados en Dino Jarach, 1996, página 484).

intentos de aquella época por desincentivar la posesión de tierras sin producir para extender la cantidad de hectáreas cultivadas. Si bien este sigue siendo un objetivo de política, la ampliación de la frontera agropecuaria producida en los últimos años lo ubicó en un segundo plano. Ahora la prioridad se encuentra en extraer las rentas diferenciales de las tierras con mayores rindes y gravar proporcionalmente más a las grandes propiedades.

A su vez, se podría presumir que los fracasos precedentes en los intentos de implementación de un impuesto tipo IRNPT se podrían contrarrestar por la combinación de dos tendencias relativamente recientes. Por un lado, la aplicación de la biotecnología a la producción agropecuaria permitió un aumento considerable de los rindes por hectárea y la posibilidad de cultivar en zonas que hasta hace poco tiempo resultaban inhóspitas. Por el otro, más allá de la expansión del consumo actual, en los próximos años el avance de los biocombustibles impactará en la rentabilidad de los campos por el lado de la demanda. Ambos efectos se complementan (por oferta y por demanda) para generar rentas extraordinarias que el sistema tributario debe captar.

2. Características de la propuesta

La recomendación para crear el IEPT es que alcance a todas las propiedades rurales englobadas bajo un mismo propietario en todo el territorio nacional, cualquiera fuera su figura jurídica, con una base imponible determinada de acuerdo al valor de mercado y con las alícuotas marginales progresivas. A su vez, se debe articular con los inmobiliarios rurales, al permitir el pago a cuenta del gravamen nacional.

El IEPT actuaría como complemento de los Derechos de Exportación (DE, conocidos como retenciones) a la producción agropecuaria y de los Inmobiliarios Rurales provinciales, pero, a diferencia de éstos gravaría al sujeto y no al objeto.

Con respecto a los DE, el IEPT no podría ser un sustituto, como se planteó desde algunos ámbitos, porque es necesario que ambos coexistan. Simplificando, tal vez en exceso, el impuesto propuesto extraería la renta diferencial de la tierra a los propietarios y los DE la ganancia extraordinaria de los productores. En realidad, los dos gravámenes, por la traslación hacia delante o hacia atrás según el caso, se reparten la apropiación de las rentas extraordinarias de la propiedad de la tierra y de su explotación. Pero estas traslaciones son parciales en ambos gravámenes.

En cuanto a los DE la carga se reparte entre el productor y el propietario de la tierra al definirse, por lo general, el arrendamiento del campo medido en quintales de un producto agrario (que puede cambiar según la zona, pero suele ser la soja) o en cabezas de ganado. Así, por ejemplo, si el productor arrienda el campo por 500 quintales y produce 5.000 quintales, el DE correspondiente al alquiler se lo trasladará al propietario de la tierra, pero sobre él recaerán los DE por los 4.500 quintales restantes.

En el caso del IEPT al gravar de manera diferencial de acuerdo tanto al valor potencial de la tierra (independientemente de su uso) como al conjunto de tierras en cabeza de un mismo propietario con alícuotas progresivas, la carga tributaria será distinta para los diferentes sujetos alcanzados, proporcionalmente más alta cuanto mayor sea el valor de la hectárea y mayor el patrimonio del propietario de las tierras.

Esta complementación, incluida una adecuada reducción de los DE, permitiría una imposición más alta a los grandes hacendados y reduciría la carga de los pequeños propietarios de tierra y productores agropecuarios. Se resolvería, de esta forma, la limitación de los DE de no poder diferenciar la imposición de acuerdo al tamaño de la

explotación.

Con respecto a los impuestos provinciales, estos actuarían como pago a cuenta del IEPT, lo que permitiría alcanzar dos efectos que potenciarían el instrumento. Por un lado, permitiría evitar la elusión existente en los inmobiliarios rurales originada en la división de las propiedades. Por otro lado, con la concurrencia entre la administración nacional y las provinciales, también debería lograrse una mayor eficiencia en la recaudación de las provincias por el entrecruzamiento de bases y la conveniencia de mantener actualizado el valor fiscal de sus tributos.

La cuestión a resolver en este aspecto es la valuación catastral. De acuerdo a la Ley 26209 promulgada en enero de 2007, la valuación parcelaria corresponde a cada una de las provincias y la CABA (Artículo 14) y en consecuencia le cabe un rol central al Consejo Federal de Catastro creado por la misma norma en su Artículo 15 para, como dice en el siguiente Artículo, contribuir a “coordinar las metodologías valuatorias con la finalidad de unificar criterios, destinados a informar a los organismos tributarios pertinentes en toda la Nación”.

La Ley de Tierras, al crear un registro de la propiedad de la tierra, allana el camino para disponer de la información necesaria para la instrumentación de este impuesto.

Volviendo a la articulación entre el IEPT con otros tributos, es necesario analizar la relación con los impuestos nacionales a las Ganancias, a la Ganancia Mínima Presunta y a los Bienes Personales.

La vinculación del IEPT con el impuesto a las Ganancias (o a las rentas efectivas, IRE) requiere una evaluación exhaustiva a la que no nos abocaremos aquí. Sólo mencionaremos, siguiendo a Jarach (1970), que en el caso de un IRNPT con las características tradicionales existen tres alternativas: 1. Se exime a los ingresos de las explotaciones agropecuarias del IRE y se aplica el IRNPT por separado; 2. Mantener el IRE y crear el IRNPT como complemento; y 3. Introducir el IRNPT integrado en el IRE, sustituyendo el concepto de renta efectiva por el de renta potencial. El mencionado autor se inclina por la tercera alternativa, aunque aclara que cuando el propietario arriende su campo, la renta efectiva que obtenga debería seguir alcanzada, con lo cual, termina por aceptar una situación intermedia entre la segunda y la tercera. Como planteo preliminar, creemos que con la recomendación de política desarrollada aquí, al aplicarse el impuesto sobre el valor de las propiedades, en lugar de la renta potencial en términos estrictos, se salvan las objeciones a la segunda alternativa (la doble imposición) y en consecuencia la consideramos la más conveniente.

En cuanto a su vinculación con Ganancia Mínima Presunta y Bienes Personales se pueden manejar varias alternativas. Para definir la más conveniente hay que contemplar que los inmuebles rurales propiedad de Personas Físicas están alcanzados por el primero de los impuestos mencionados y por tanto quedan excluidos del segundo. En primer análisis, parecería más satisfactorio excluir de la base de Ganancia Mínima Presunta a todos los inmuebles rurales y que conformen la base del IEPT cuando el sujeto alcanzado fuese una Persona Jurídica y de Bienes Personales cuando se trate de una Persona Física. Así se replicaría la separación de sujetos vigente en Ganancias, con el IEPT aplicado sólo sobre las Personas Jurídicas y Bienes Personales sobre las Físicas para garantizar la complementariedad con aquel.

Sin embargo, si se hiciera esto se estaría replicando en parte los problemas que enfrentan los impuestos inmobiliarios provinciales que abren la oportunidad a su elusión a partir de dos mecanismos para pagar menos impuesto del que corresponde. Por un

lado, la subdivisión catastral que en la actualidad sólo está resuelta en los casos de campos linderos. Por otro lado, las distintas formas de propiedad que no se pueden resumir en personas físicas y jurídicas, sino que también hay que agregar a los condominios y los grupos societarios (Basualdo y Khavisse, 1993). En el primer caso, la elusión se basa en la existencia de distintas propiedades de un mismo titular, y en el segundo varios titulares que en realidad representan a un mismo propietario.

Según las estimaciones realizadas por estos autores, en la provincia de Buenos Aires para el año 1988 la elusión fiscal de este impuesto era del 30,6% del impuesto efectivamente emitido para el caso de la subdivisión catastral y un 27% por la existencia de varios titulares en representación de un propietario. En conjunto, la elusión impositiva alcanzaba al 39,1% de lo emitido para ese año.

Este panorama es perfectamente trasladable al resto del país y en consecuencia tomamos la posta de Basualdo y Khavisse para definir el criterio general de nuestra propuesta cuando expresan que “no sólo es necesario modificar la estructura del actual impuesto inmobiliario rural sino reemplazarlo por un régimen que mantenga la progresividad pero que defina como sujeto de imposición a los propietarios y que discrimine la carga impositiva que debe asumir cada una de las formas de propiedad. Respecto a este último aspecto, es pertinente recordar que hay claros antecedentes históricos basados en la imposición adicional a las sociedades anónimas. Dichos criterios deberían también aplicarse a los condominios y los grupos societarios ya que los mismos son una parte constitutiva de la propiedad agropecuaria de nuestros días” (página 246).

Como los impuestos provinciales tienen un sinnúmero de falencias y presentan características disímiles entre las provincias, son insuficientes para captar la renta diferencial de la tierra. Estos problemas se acentuaron en los últimos años por la ampliación de la brecha entre la base imponible y el valor de mercado.

Esta es la principal razón, aunque no la única, que nos lleva a proponer un IRNPT diferente al de los antecedentes antes mencionados y preferimos replicar el planteo de los autores antes mencionados para el ámbito nacional. A su vez, implementar un IEPT nacional tiene la ventaja de ampliar la base imponible a todo el territorio nacional y por tanto garantizar una mayor progresividad en relación a impuestos provinciales con sus mismas características. Si un mismo propietario tuviera campos en más de una provincia, las alícuotas a aplicar serían las correspondientes a la base imponible del conjunto, aspecto imposible de resolver mediante impuestos provinciales.

Se trata, por lo tanto de un impuesto a la propiedad que englobaría al conjunto de inmuebles rurales de un mismo contribuyente en todo el territorio nacional y, mediante la aplicación de alícuotas progresivas marginales o sobre el excedente, permitiría imponer una carga mayor cuanto mayor fuese el patrimonio del sujeto alcanzado. El impuesto propuesto tendría como base imponible el valor venal o de mercado de las propiedades¹⁴, lo que por cierto genera problemas administrativos para su aplicación, salvables mediante los avances tecnológicos disponibles en los últimos años (información satelital, sistema GIS, etc.).

Tal vez, la cuestión más compleja de resolver es la jurídica, para poder englobar todas las propiedades de un mismo propietario, independientemente del titular que figure en términos formales. Por lo pronto, el óptimo sería considerar como un mismo contribuyente a las empresas, condominios, grupos societarios que estén vinculadas o controladas (en términos de los artículos 34 y 35 de la Ley 19.550) y las personas físicas

14) Tendría que ser equivalente al 80% de dicho valor.

que figuren como socias de tales asociaciones. Esto requeriría un estudio profundo del derecho que excede el marco de este trabajo. Si no fuera posible, debería incorporarse, tal como rigió en la provincia de Buenos Aires, un adicional para los casos cuyos titulares fueran figuras jurídicas distintas a las personas físicas.

Una propuesta tentativa de la escala de alícuotas a aplicar sería la siguiente:

Base Imponible		Cuota fija	Alícuota sobre excedente al límite mínimo
Desde	Hasta		
\$	\$	\$	%
0	1.000.000	--	0,5
1.000.000	5.000.000	5.000	1,0
5.000.000	15.000.000	45.000	1,5
15.000.000	45.000.000	195.000	2,0
45.000.000	90.000.000	795.000	2,5
90.000.000	180.000.000	1.920.000	3,0
180.000.000	360.000.000	4.620.000	3,5
360.000.000	En adelante	10.920.000	4,0

Del monto de impuesto determinado de acuerdo a esta escala se deberían deducir los pagos de los Inmobiliarios Rurales provinciales correspondientes a las propiedades incluidas en la base imponible de cada contribuyente.

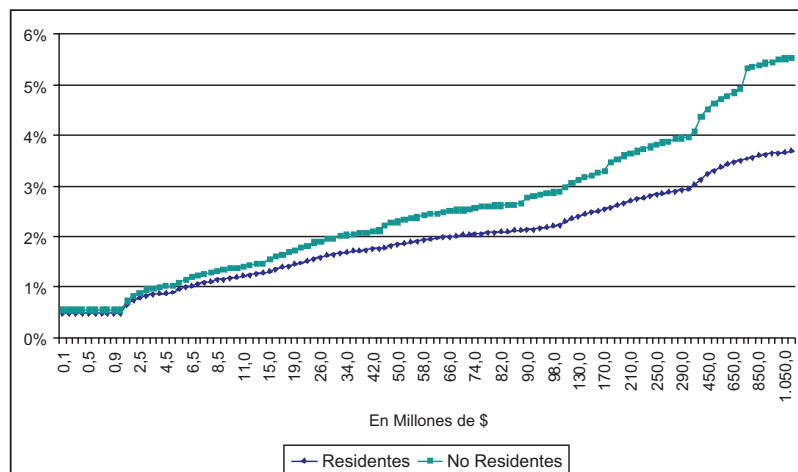
Además, nuevamente siguiendo la experiencia pasada de la provincia de Buenos Aires, debería incluirse un coeficiente de acrecentamiento para aquellos propietarios residentes en el exterior, que podría diferenciarse de acuerdo al valor fiscal alcanzado de acuerdo a la siguiente escala:

Desde \$	Coefficiente
0	1,10
3.000.000	1,15
15.000.000	1,20
45.000.000	1,25
90.000.000	1,30
180.000.000	1,35
360.000.000	1,40
720.000.000	1,50

Este coeficiente podría aplicarse sobre el monto del impuesto determinado una vez descontado el pago a cuenta de los Inmobiliarios Rurales provinciales. En el gráfico adjunto se puede observar la progresividad de las tasas efectivas (medidas sobre la base imponible descontado el pago del impuesto provincial) a medida que aumenta el monto del patrimonio gravado. También se distingue entre las tasas aplicadas sobre los Residentes y los No Residentes, consecuencia de la aplicación del coeficiente de acrecentamiento propuesto.

Gráfico N°7

Tasa efectiva del IEPT, según residencia del propietario



Fuente: CIEPyC

III. 3. Mejorar la imposición sobre los activos financieros y sus rentas.**III.3.1. Alternativas para gravar a los activos financieros**

Los activos financieros se pueden gravar mediante tres tipos de impuestos, que pueden ser complementarios, a saber: a) A los Patrimonios, alcanzan la posesión o el stock; b) A los Ingresos, alcanzan la renta generada en un período y pueden ser específicos para cada renta (llamados cedulares) o formar parte de la base imponible de Ganancias; y c) A las Transacciones, que gravan las operaciones de compra y venta de estos activos.

a) Patrimoniales

En nuestro país algunos activos financieros están alcanzados por el impuesto a los Bienes Personales, aunque están exentos los títulos, bonos y demás títulos valores emitidos por el Estado Argentino y los depósitos en moneda argentina y extranjera, a plazo fijo, en caja de ahorro, en cuentas especiales de ahorro o en otras formas de captación de fondos. La Ley 25.721 autorizaba al Poder Ejecutivo a derogar estas exenciones. Según el informe de gastos tributarios que elabora la Secretaría de Hacienda¹⁵ el costo fiscal de estas exenciones alcanzaría en 2012 a \$296,5 millones (el 0,01% del PBI), que se desagregaría en \$254,7 millones para los depósitos en entidades financieras y \$41,8 millones los títulos públicos.

b) Ingresos.

Según el Artículo 20 de la Ley de impuesto a las Ganancias están exentos, entre otras rentas:

§ Las ganancias derivadas de títulos, acciones, cédulas, letras, obligaciones y demás valores emitidos o que se emitan en el futuro por entidades oficiales (inciso k)

§ Los resultados provenientes de operaciones de compraventa, cambio, permuta, o disposición de acciones, títulos, bonos y demás títulos valores, obtenidos por personas físicas y sucesiones indivisas (inciso w)

§ Los intereses originados por los depósitos en entidades financieras: caja de ahorro, plazo fijo, etc. (inciso h)

15) Mensaje del Presupuesto 2012, página 50.

Según el informe de la Secretaría de Hacienda, el gasto tributario estimado para 2012 originado en la exención de los intereses de títulos públicos sería de \$2.925,7 millones (0,14% del PBI) y el de los depósitos en entidades financieras y de obligaciones financieras sería de \$1.658,2 millones (0,8% del PBI). En este informe no figura la estimación del costo fiscal de la exención a las rentas obtenidas por personas físicas provenientes de la compra venta de acciones y demás títulos valores.

c) Transferencias

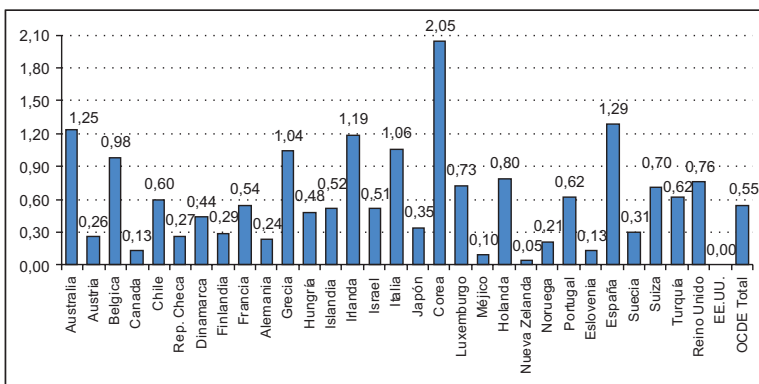
Actualmente las transferencias de dominio de acciones, títulos públicos y demás valores no están gravadas. Un impuesto de estas características rigió en Argentina entre abril de 1976 y noviembre de 1991 (derogado por el Decreto 2284/91 de Desregulación Económica), con una alícuota del 0,5% sobre el valor real de cada operación. En el año de su derogación este impuesto recaudó el 0,05% del PBI, pero no es una referencia precisa de su recaudación potencial.

En Brasil rige, mediante el Decreto 6.306/07 y sus modificatorias, un Impuesto sobre las Operaciones Financieras (IOF), que grava, con alícuotas diferentes a las Operaciones de Crédito (1,05%), de Cambio (0,38%), de Seguros (25% de las primas), relativas a Títulos y Valores Mobiliarios (1,05%), Operaciones con Oro como activo financiero o instrumento de cambio (1% sobre el precio de adquisición). En cada una de estas operaciones rigen tasas reducidas o exenciones para casos específicos. A partir del año 2008 se incorporó al IOF la imposición que regía mediante la Contribución Provisoria sobre Movimiento y Transmisión de Valores de Créditos y Derechos de Naturaleza Financiera (CPMF) que con una alícuota de 0,38% rigió desde 1997 hasta fines de 2007. Mediante el Decreto 6.306 del 19 de octubre de 2009 se reincorporó a la base imponible del impuesto a "las liquidaciones de operaciones de cambio para el ingreso de recursos en el país, realizadas por inversor extranjero, para aplicación en el mercado financiero y de capitales" con una alícuota de 2%. En octubre de 2010 se duplicó la alícuota a algunas inversiones extranjeras en activos locales, ubicándola en 4% y posteriormente se hicieron otras modificaciones en procura de restringir el ingreso de capitales especulativos. El IOF aportó en el año 2010 el 3,3% de la recaudación de impuestos federales, alrededor del 2,1% del PBI brasileño.

A su vez, los impuestos a las transacciones financieras existen en la mayoría de los países centrales. Para el promedio de quienes integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) la recaudación aportada por este tipo de impuestos alcanza al 0,55% del PBI.

Gráfico N°8

Impuestos a las transacciones financieras y de capital. Promedio 2000-2009. En % del PBI



Fuente: elaboración propia en base a datos de OCDE (2011)

III.3.2. Impuesto a las transferencias de divisas.

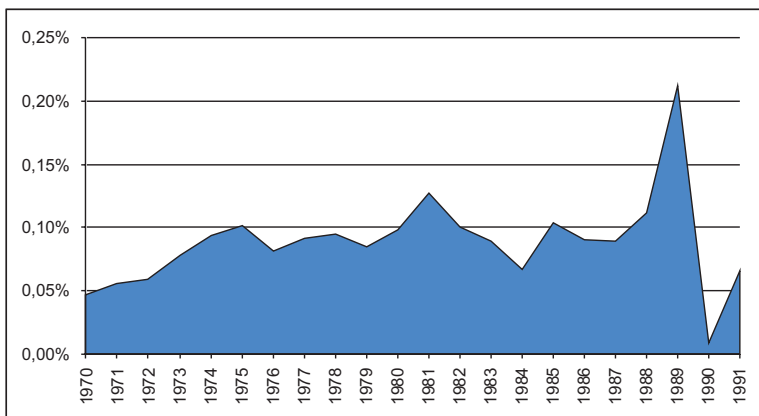
Este impuesto gravaría las ventas, compras, cambio o permutas de divisas, que se realicen en todo el territorio de la Nación Argentina, con la intervención de bancos o entidades autorizadas a operar en cambios por el BCRA. Se puede aplicar en forma particular o, como en el IOF de Brasil, como integrante de un impuesto más general a las operaciones financieras.

En Argentina fue creado por la Ley 18526 sancionada el 31/12/69 (antes las operaciones de cambio con el exterior estaban alcanzadas por el impuesto de sellos) y derogado mediante el Decreto 2284/91 de Desregulación Económica del 1 de noviembre de 1991.

La alícuota era del 0,3% (luego elevada al 0,6%) sobre el precio de la operación en moneda argentina, neto de comisiones y gastos facturados por las entidades autorizadas. En los veinte años en los que rigió este impuesto se recaudó, en promedio, el 0,1% del PBI.

Gráfico N°9

Antecedente del Impuesto a las transferencias de Divisas. En % del PBI



Fuente: elaboración propia en base a datos de AFIP.

Para su reimplantación se debería evaluar la conveniencia de aplicar alícuotas diferentes para la venta y la compra de divisas¹⁶ y tasas superiores cuando se trate de operaciones que impliquen fugas o atesoramientos.

Podría aplicarse, por ejemplo:

§ para la compra de divisas, una tasa básica de 0,2% para las exportaciones de bienes y servicios, con alícuotas diferenciales para el turismo, la inversión extranjera directa y el ingreso de divisas en general.

§ para la venta de divisas, una tasa básica de 1,0% para las importaciones de bienes y servicios, con alícuotas superiores para la distribución de dividendos y la salida de capitales en general.

En base a la información disponible en el Mercado Único y Libre de Cambios (MULC) se estima que en el año 2010 aplicando las alícuotas que figuran en el cuadro adjunto se hubieran recaudado cerca de U\$S1.200 millones, lo que representa el 0,3% del PBI de ese año.

Cuadro N°5

Operaciones con moneda extranjera. Mercado Único de Cambios (MULC). Acumulado 2010. En millones de U\$S

	Operaciones	Alicuota (%)	Recaudación
Mercancías	116.995		
Exportaciones	67.445	0,20	134,9
Importaciones	-49.550	1,00	495,5
Servicios	20.919		
Exportaciones	10.540		
Turismo	3.565	0,40	14,3
Serv. Empres. Profes.y técn.	4.075	0,20	8,2
Otros	2.900	0,20	5,8
Importaciones	10.379		
Turismo	2.091	1,00	20,9
Serv. Empres. Profes.y técn.	2.093	1,00	20,9
Otros	6.194	1,00	61,9
Renta Neta	5.760		
Cobros de intereses del exterior	20	0,00	0,0
Pago de intereses al exterior	-1.524	0,00	0,0
Utilidades y dividendos neto	-4.181	1,50	62,7
Remuneraciones y otras rentas	37	1,00	0,4
Capital	35.586		
Venta de billetes del Sector Privado No Financiero	10.554	0,40	42,2
Compra de billetes del Sector Privado No Financiero	-19.383	1,50	290,7
Inversión extranjera directa en Argentina	2.030	0,40	8,1
Otras inversiones netas en Argentina	3.619	1,50	54,3
Otros Neto	879	0,40	3,5
TOTAL	180.139		1.224,3

Fuente: elaboración propia en base a datos de MULC-BCRA.

Este gravamen tiene algunos elementos que permiten considerarlo un virtual Tobin tax de base nacional. El propio Tobin recomendaba una alícuota del 1% o 100 puntos básicos, pero en escritos posteriores sobre este impuesto se suele recomendar que su alícuota esté entre el 0,1% y el 0,5%. Se suele creer que el impuesto propuesto por Tobin tendría como base imponible las transacciones internacionales de activos financieros y no específicamente a las cambiarias.

Para saldar esta cuestión se puede consultar, por ejemplo, a Williamson (2006). Aunque disintimos con algunas opiniones vertidas en dicho artículo, puede considerárselo un interesante aporte a la discusión sobre este impuesto. Incluso, allí se reconoce, citando un trabajo de Spahn (On the Feasibility of a Tax on Foreign Exchange Transactions,

16) Se considera venta o compra de acuerdo al lugar que ocupe el banco o entidad autorizada a realizar la operación. Así, se tratará de una venta de divisas cuando en el lenguaje coloquial se refiere a una compra.

2002), que no debe descartarse la aplicación de este impuesto limitado geográficamente, aunque lo cuestiona sólo porque se restringiría su recaudación (página 98). Para un punto de vista más acorde con nuestra opinión se puede consultar Oxfam (1999).

III.3.3. Recomendaciones para gravar a los activos financieros

Para definir cuál es la mejor recomendación de política hay que contemplar que tanto la imposición a las rentas como a la tenencia de activos financieros enfrentan limitaciones en materia de administración y se puede presumir que existiría una elevada evasión. Más adelante nos detendremos en el tratamiento de las ganancias de capital para que formen parte del impuesto a las Ganancias. En el caso de Bienes Personales, las exenciones actualmente vigentes son menores y por tanto su eliminación no redundaría en mejoras significativas para las arcas del fisco. Incluso, la mayor parte de la recaudación se obtendría por los títulos públicos y por lo tanto lo más probable sería que no representen ingresos netos relevantes. Aunque el objetivo de las propuestas no se centra en la obtención de mayores ingresos, este es un elemento a tener en cuenta ante la existencia de distintas alternativas, aún en el caso de que no sean excluyentes.

Por otra parte, mejorar la imposición a los activos financieros tiene la virtud de cumplir tanto con el fin de imprimirle progresividad a la estructura como con el de incentivar la acumulación productiva, al encarecer la opción rentística, aunque puede desestimular el ahorro interno y externo. Para evitar los posibles efectos negativos sobre el financiamiento de las actividades productivas intermediadas por el sistema financiero, la clave está en aplicar alícuotas diferenciales para desincentivar el atesoramiento (la fuga) y el ingreso de capitales especulativos volátiles.

1. Crear el IOF argentino

Aunque sería deseable avanzar en la imposición sobre los activos financieros de los tres hechos imponible antes reseñados, más allá de lo que propondremos en Ganancias posteriormente, creemos conveniente priorizar la creación de un Impuesto a las Operaciones Financieras al estilo del vigente en Brasil, por diversas razones.

La primera surge de la propia propuesta: al hacerlo se estaría dando un paso en la armonización tributaria con ese país, aunque puede que no sea total porque se deberían analizar las alícuotas a aplicar en cada una de las operaciones gravadas e, incluso, podría diferir en su base imponible al incluir o excluir algunas operaciones de manera diferencia a las del impuesto brasileño, de acuerdo al marco macro de cada país.

En principio, el IOF argentino debería alcanzar a las operaciones de cambio de divisas, las transferencias de oro y las relativas a títulos y valores mobiliarios incluidas la gran variedad de transacciones de activos financieros existentes (mercado de futuros, derivados, fondos de inversión, etc.). Los créditos deberían quedar afuera de la base del impuesto y los seguros tendrían un tratamiento diferente, que se desarrollará más adelante. La alícuota promedio no debería superar el 1% del valor de las operaciones gravadas, aunque para algunos casos específicos podría ser superior a ese porcentaje. Para el caso de los ingresos de capitales se puede combinar la incorporación de este impuesto con una reducción del actual encaje del 30% aplicado por un año, por ejemplo, al 20%.

El IOF permitiría alcanzar con técnicas sencillas de administración a (presuntas) rentas que, por sus características suelen ser difíciles de gravar, en especial a las involucradas

en las transacciones de divisas, oro y acciones y operaciones con derivados y demás actividades financieras. Las operaciones que significan una salida de divisas, atesoramiento o formación de activos en el exterior deberían tener alícuotas más elevadas a las aplicadas en las restantes operaciones.

Como vimos, en el mercado cambiario este impuesto podría recaudar cerca de 0,3% del PBI. Si a esto le agregamos las operaciones con oro, acciones y los instrumentos financieros derivados (futuros, opciones, swaps, etc.) se podría alcanzar alrededor del 0,5% del PBI.

2. Modificar el Impuesto al Cheque

El IOF debería subsumir al impuesto a los Créditos y Débitos Bancarios, conocido como impuesto al Cheque. Actualmente, grava con una alícuota del 0,6% a las operaciones en cuenta corriente y otras transacciones bancarias, tanto a los débitos como los créditos.

Los contribuyentes pueden aplicar el 34% del pago del gravamen como pago a cuenta de los impuestos a las Ganancias, Ganancia Mínima Presunta y Capital de las Cooperativas. Este es un beneficio aprovechado, principalmente, por las grandes empresas que tienen la capacidad administrativa suficiente para descargarlo.

Los cambios a realizar en este impuesto deberían incluir:

- § Eliminar el pago a cuenta de otros impuestos;
- § Reducir la alícuota del 0,6% al 0,5% para aminorar el efecto del punto anterior; y
- § Aplicar una exención a las operaciones de créditos y débitos bancarios con un tope mensual de \$30.000 para las cuentas corrientes de cada persona física o jurídica en cada Banco

La combinación de estas medidas implicaría la exclusión del pago del impuesto a las pequeñas empresas y cuentapropistas (incluidos los profesionales independientes) y una reducción de la carga efectiva del impuesto para las pequeñas y medianas empresas. El costo fiscal se compensaría mediante una mayor carga sobre las grandes empresas, al eliminarse la posibilidad de descontar los pagos de otros impuestos.

Más de 2.700.000 cuentas corrientes (el 83,4% del total de cuentas del sistema bancario) tienen saldos inferiores a \$5.000 y, por los volúmenes operados en los promedios mensuales, quedarían exentas del impuesto. Más de 160.000 cuentas (explican un 5,1% del total) tienen saldos de entre \$5.000 hasta \$10.000 y tendrían una reducción de la tasa efectiva del impuesto a menos de la mitad de la actual. En consecuencia, cerca del 90% de quienes disponen de cuentas corrientes, casi 3.000.000 de personas, tendrían un beneficio muy significativo por la instrumentación de la medida. Para los restantes tramos el beneficio sería decreciente y sólo para alrededor del 2% de las cuentas corrientes el efecto global de la medida implicaría una mayor contribución al fisco.

En conjunto, las medidas propuestas tendrían un saldo positivo en los ingresos fiscales:

- § Costo fiscal de la exención a los primeros \$30.000 mensuales: \$3.000 millones anuales.
- § Costo fiscal de la reducción de la alícuota del 0,6% al 0,5%: \$4.500 millones.
- § Beneficio fiscal de la eliminación del pago a cuenta de Ganancias: \$8.500 millones.
- § Saldo fiscal: alrededor de \$1.000 millones anuales.

Esta modificación implicaría una reducción de la recaudación del impuesto al cheque de \$7.500 millones (aproximadamente el 28% anual de los ingresos por esta fuente) y un incremento en el impuesto a las Ganancias de \$8.500 millones, alrededor del 10% de su recaudación.

III.4. Asignarle mayor progresividad a los impuestos sobre los ingresos y patrimoniales existentes

III.4.1. Impuesto a las Ganancias sobre las personas físicas

Para asignarle mayor progresividad al impuesto a Ganancias sobre las Personas Físicas se requiere implementar modificaciones en dos planos: el tramo de alícuotas aplicadas y las fuentes de rentas actualmente exentas, en especial las ganancias de capital.

En cuanto a las alícuotas se requiere efectuar dos cambios:

1. Actualizar los montos mínimos y máximos de cada uno de los tramos.
2. Reducir la alícuota marginal del primer tramo e incorporar un tramo con una alícuota marginal máxima superior a la actual.

Con respecto a los tramos, estos se mantuvieron inalterados desde hace muchos años y no se contemplaron los cambios en los ingresos del alza de precios y salarios. La falta de actualización hizo que quienes quedan alcanzados por el impuesto avancen rápidamente a tramos elevados de alícuotas marginales, generando incrementos en la tasas efectivas a tributar. Con el cambio propuesto, en los tres primeros tramos se duplicaría el tope máximo, el monto superior de la escala actual (\$120.000 anuales) se alcanzaría en el quinto tramo y se agregaría un octavo tramo para gravar a quienes tienen mayores ingresos.

En cuanto a las alícuotas marginales a aplicar en cada tramo se proponen dos cambios fundamentales que implican desandar el camino elegido durante los años '90s. Por un lado, reducir la tasa inicial del 9% actual al 6%, que era la tasa que regía con anterioridad. El objetivo de esta iniciativa es hacer más gradual la imposición y reducir la tasa efectiva de quienes se incorporan al pago del impuesto. Pero como las tasas aplicadas son marginales, este cambio altera la imposición de todos los contribuyentes alcanzados. Por esta razón, en la propuesta las tasas sobre el excedente se van acercando a las vigentes hasta igualarla en el sexto tramo. En el séptimo tramo la tasa es un punto superior a la actual y se crea un octavo tramo con una tasa marginal máxima del 40%. Cabe destacar que esta tasa marginal máxima implica disociarla con la tasa directa que recae sobre las sociedades, actualmente en el 35% tanto para las personas físicas como las jurídicas. No existe ningún fundamento técnico para justificar que estas tasas sean iguales, porque la que rige para las personas físicas es marginal y la de las sociedades es directa, pero además esta diferenciación será de utilidad para poder instrumentar otra propuesta que veremos a continuación.

Cuadro N°6

Propuesta de Tasas del Impuesto a las Personas Físicas y Sucesiones Indivisas (Art.90)

Ganancia Neta imponible Acumulada		Pagarán		Sobre el excedente de \$
Más de \$	Hasta \$	Monto Fijos/Tramos	Alícuotas/excedente	
0	20.000	0	6%	0
20.000	40.000	1.200	11%	20.000
40.000	60.000	3.400	16%	40.000
60.000	80.000	6.600	21%	60.000
80.000	120.000	10.800	26%	80.000
120.000	180.000	21.200	31%	120.000
180.000	400.000	39.800	36%	180.000
400.000	en adelante	119.000	40%	400.000

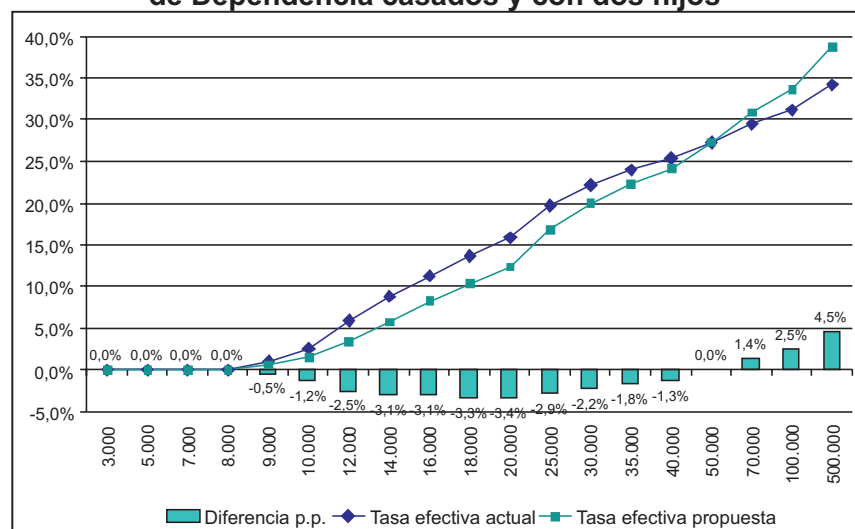
Fuente: CIEPyC

La iniciativa, al combinar tramos más amplios y reducciones de alícuotas en la mayoría de ellos, conlleva una reducción de la tasa efectiva para gran parte de los contribuyentes, excepto para quienes tienen ingresos más elevados.

Como se puede ver en el gráfico adjunto para los trabajadores casados con dos hijos, dejando todo lo demás constante, los contribuyentes tendrían una carga inferior hasta los \$50.000 mensuales de ingresos gravados¹⁷, monto a partir del cual empezarían a pagar más impuesto y, consecuentemente, tendrían una tasa efectiva mayor. Medida en puntos porcentuales, la mayor reducción se alcanzará para quienes tienen un ingreso de \$20.000 mensuales y a partir de allí se va reduciendo hasta cambiar de signo. De esta forma se profundiza la progresividad de la imposición al interior de quienes están alcanzados por el impuesto.

Gráfico N°10

Comparación de las Tasas Efectivas para Trabajadores en relación de Dependencia casados y con dos hijos



Fuente: CIEPyC en base a estimaciones propias y Ley de Impuesto a las Ganancias (Texto Ordenado por Decreto 649/97)

17) Para este cálculo, de los ingresos gravados sólo se excluyen la ganancia no imponible y las deducciones familiares. Las restantes deducciones especiales no fueron contempladas.

Una cuestión colateral al de los tramos de alícuotas es el tratamiento del mínimo no imponible. En los últimos tiempos se ha profundizado el debate, al menos sobre tres aspectos: uno, qué porcentaje de la población ocupada formal (y en especial de la fuerza de trabajo) debe ser excluida del pago del impuesto; dos, cuál es la proporción apropiada para la actualización del mínimo no imponible; y tres, la reciente delegación de la facultad otorgada por el Congreso al Poder Ejecutivo para su actualización periódica.

A este debate le antecede un planteo bastante difundido que cuestiona la baja proporción de la recaudación del impuesto a las Ganancias aportada por Personas Físicas que, como vimos, explica alrededor de un tercio del total.

En algunos casos, quienes pregonan una mayor participación de Personas Físicas, si bien tienen en cuenta la ampliación de la base imponible (que veremos seguidamente) y la reducción de la evasión como factores esenciales para lograrla, también incluyen en el planteo la necesidad de aumentar la proporción de la población ocupada alcanzada por el impuesto.

En general, la argumentación se sostiene en la comparación con los países centrales, en los cuales la relación entre la recaudación de los impuestos a la renta de Personas Físicas y Jurídicas es inversa a la doméstica, estos es, las primeras aportan dos tercios y las segundas el tercio restante. Esta comparación no contempla las divergencias en la estructura social entre los países centrales y Argentina. En aquellas sociedades, los estratos medios y medios altos tienen niveles de ingresos muy superiores a los de aquí y por ende es razonable que estén alcanzados por el impuesto a la renta personal.

En consecuencia, para tener una aproximación respecto a cuál sería la proporción apropiada es indispensable tener presente cómo es la estructura social y la consecuente distribución primaria del ingreso, tanto funcional como personal. Cuanto más desigual sea la estructura social menor será la proporción de la población que deba estar alcanzada por el impuesto. Por tanto, las mejoras logradas en los últimos años en materia de distribución de ingresos podrían justificar la expansión de la relación contribuyentes de Personas Físicas / población ocupada, pero no pareciera ser suficiente como para sostener que esta relación deba superar, para poner un límite arbitrario, el 20% de la población ocupada.

Como vimos, con la información disponible al respecto provista por AFIP, se puede observar que en el último decenio la proporción de asalariados registrados que paga ganancias representa poco más del 10% del total, porcentaje que se elevó a más del 15% a partir de 2010. El mínimo no imponible vigente en 2010 para quienes no tienen deducciones familiares ("los solteros") fue de \$4.818 mensuales mientras que la remuneración mediana de los trabajadores registrados fue de \$3.064¹⁸ y después de los descuentos por las cargas sociales de \$2.688 mensuales. Así, si se quisiera ampliar la base hasta el 50% de los asalariados¹⁹ debería reducirse la Ganancia No Imponible en un 44% y el impuesto alcanzaría a quienes tienen ingresos inferiores a los \$2.700. No parece necesario agregar más aclaraciones para resaltar la pérdida de progresividad que implicaría una acción de este tipo, aunque las metodologías tradicionales sobre incidencia distributiva de los impuestos, seguramente, arriben a conclusiones diferentes a las que surgen intuitivamente (y en este caso no sería la intuición la que estaría fallando).

En cuanto a la delegación de facultades para actualizar el mínimo no imponible, el cuestionamiento se puede justificar si en lugar de haberse legislado esta atribución se hubiese establecido por Ley una regla de actualización, tal como rige con la movilidad de

18) Según información de Boletín de Remuneraciones de Trabajadores Registrados, del MTEySS, año 2011.

19) Parece oportuno insistir en que Personas Físicas no es un impuesto a los asalariados ni al salario, alcanza a otros ocupados, incluidos los propietarios de empresas, y a otras fuentes de ingreso. El análisis circunscripto a los asalariados se debe a cuestiones prácticas basadas en la disponibilidad de información y a que conforman la mayoría de la población con ingresos.

los haberes previsionales. Sin embargo, creemos que el camino elegido es el más indicado, al menos por tres cuestiones. La primera, es que establecer una regla supone que el punto de partida es el apropiado y que sólo es necesario garantizar su invariabilidad en términos constantes a partir de ese momento. Por otro lado, Ganancias es un impuesto de determinación anual con regímenes de retenciones y adelantos periódicos; para evitar problemas administrativos, es conveniente establecer el aumento del mínimo al menos en el primer semestre del año. Por tanto, en la primera parte del año sería necesario determinar una actualización en base a información pasada que puede no condecirse con la evolución de precios y salarios del ejercicio correspondiente. La tercera cuestión está vinculada a que la delegación al Poder Ejecutivo le otorga a éste grados de libertad para combinar la definición del mínimo no imponible con otras medidas relacionadas. Por ejemplo, tal como sucedió en 2011 y es muy probable que suceda en 2012, la actualización puede formar parte de la discusión de paritarias para los aumentos salariales del año. En definitiva, este es un caso más de una extensa discusión que los ortodoxos llaman regla versus discreción y que nosotros podríamos denominar rigidez versus flexibilidad.

Hasta aquí desarrollamos la primera de las propuestas para mejorar la imposición de Ganancias Personas Físicas. Ahora analizaremos las modificaciones que se pueden implementar para ampliar la base imponible del tributo. Como se dijo, y está ampliamente tratado en la bibliografía sobre la materia, las principales deficiencias en este sentido se encuentran en el tratamiento de los dividendos de las empresas y en las ganancias de capital propiamente dichas.

Coincidimos con Gaggero (2008) cuando afirma que “En la Argentina no están gravadas las ganancias de capital que obtienen las personas físicas. Esta es una circunstancia muy anómala a nivel mundial, y constituye la nota más provocativa del carácter extremadamente regresivo del sistema impositivo argentino (que lo distingue, por ejemplo, de los de Chile y Brasil)”.

Cuando describimos las alternativas de imposición a los activos financieros y sus rentas definimos que considerábamos prioritario establecer un impuesto específico a las transacciones de estos activos. Al hacerlo, en el caso específico de Ganancias planteábamos que no era conveniente incorporar a la base los intereses de los depósitos a plazo y la renta de los títulos públicos para concentrarse en aquellas inversiones financieras que devenían en fugas o atesoramientos. Esta posición no implica negar la posibilidad de incorporar en la base imponible de ganancias a otras fuentes de ganancias de capital o, si se quiere, aquellas rentas que son atribuibles con mayor propiedad como ganancias de capital, esto es, las originadas en las ventas de activos y en especial los financieros. En particular, se propone incorporar a la base imponible a las ganancias de capital originadas en el resultado de la venta de acciones y títulos sin cotización. Pero otras ganancias de capital, como las originadas en la venta de inmuebles o automotores, no deberían incorporarse a la base.

En las declaraciones juradas del año 2010 sobre los ingresos percibidos en 2009, figuran los ingresos no gravados o exentos que justifican variaciones patrimoniales. Allí, se declararon Dividendos por casi \$6.700 millones, Resultados por venta de acciones y títulos sin cotización por \$2.755 millones y Otras ganancias de capital por \$2.353 millones. Estos montos, aunque parecen ser exiguos en relación a la base imponible del impuesto, adquieren otra dimensión cuando se calcula el monto promedio de cada uno de ellos: \$305.507, \$537.453 y \$154.293, respectivamente, tal como se puede observar en el Cuadro 5.

El otro dato llamativo que surge de esta información es que en las tres fuentes de ingresos alrededor del 50% del total de contribuyentes que declararon estas fuentes tienen ingresos gravados inferiores a los \$100.000 y en consecuencia, al descontar la ganancia no imponible y las deducciones, no pagaron el impuesto o estuvieron en los tramos más bajos de alícuotas: 11.507 sobre un total de 21.918 casos en los dividendos (54%), 2.470 sobre 5.126 casos en ventas de acciones (48%) y 8.693 sobre 15.252 en otras ganancias de capital (57%).

Estos datos son aportes contundentes para justificar, desde lo cuantitativo, la incorporación a la base imponible a estas fuentes de ingresos.

Cuadro N°7
Montos promedio por Tramo de Ingresos Gravados en \$.
Declaración Jurada Ejercicio 2009

Tramos de Ingresos Gravados		Dividendos y distribución de acciones	Resultado por Vta de Acciones y títulos sin cotización	Otras Gcias de 2° Categoría
Más de	Hasta			
0	10000	95.560	764.368	139.741
10000	20000	95.933	375.571	64.002
20000	30000	112.579	244.190	67.870
30000	40000	95.343	467.714	70.381
40000	50000	110.263	166.773	73.272
50000	60000	131.532	111.777	102.244
60000	80000	127.110	316.752	102.523
80000	100000	146.826	286.522	96.476
100000	150000	174.240	329.778	105.740
150000	200000	214.880	442.167	123.106
200000	300000	327.432	510.349	219.607
300000	500000	505.985	614.581	240.291
500000	1000000	707.412	1.047.284	383.137
1000000	1500000	1.654.638	2.225.868	628.167
1500000	2000000	2.597.390	2.078.170	951.123
2000000	3000000	3.114.771	1.320.735	806.273
3000000	5000000	5.371.176	2.353.500	2.392.978
5000000		14.091.204	5.127.714	2.703.114
Promedio		305.507	537.453	154.293

Fuente: CIEPyC en base a datos de Anuario Estadístico 2010 de AFIP.

En cuanto a la forma de gravar los dividendos en cabeza de los accionistas, es uno de los temas más controversiales, con posturas muy divergentes en cuanto a su mejor tratamiento. La alternativa más plausible es la que propone Gaggero²⁰ en otro trabajo que consiste en "integrar el dividendo pagado en efectivo por las sociedades de capital dentro de la base imponible del impuesto a la renta personal, otorgando un crédito con acrecentamiento por el impuesto pagado por las sociedades (denominado sistema de "integración parcial con acrecentamiento")".

Entre las técnicas de integración parcial la más difundida es la que se conoce como el "sistema canadiense" que, con algunas variantes menores es el que formará parte de nuestras recomendaciones. Este sistema consiste en computar en la base de Personas Físicas el dividendo distribuido y el monto del impuesto pagado por la empresa (el acrecentamiento), esto es, se incorpora el dividendo distribuido bruto. Luego se considera un porcentaje de los dividendos (80% en el canadiense) como crédito fiscal o pago a cuenta (Núñez Miñana, 1998, páginas 220-221).

Para aplicar esta técnica es conveniente, aunque no imprescindible como sugieren

20) Gaggero y Grasso (2005)

Gaggero y Grasso (2005), que la tasa marginal máxima de Personas Físicas supere a la aplicada a las Sociedades, requisito cumplimentado con nuestra recomendación de modificación de los tramos de alícuotas recién comentados. Sin embargo, cuando los dividendos se incorporan a la base de contribuyentes que tienen ingresos gravados en los tramos de alícuota más elevados, el acrecentamiento (el virtual Grossing up, aunque de un impuesto distinto) y el reconocimiento como crédito fiscal de un porcentaje del dividendo percibido, garantizan una carga en Personas Físicas adicional a la pagada en las Jurídicas.

La cuestión a resolver es el caso de aquellos contribuyentes que perciben dividendos y por las otras fuentes de ingresos gravados se ubican en los primeros tramos de la escala o directamente quedan excluidos por el mínimo no imponible y demás deducciones. Para estos contribuyentes, puede suceder que el crédito fiscal supere al monto de impuesto adicional a pagar por la incorporación de los dividendos y se generan así dos preocupaciones contrapuestas. Una, sugiere que debería reintegrarse la diferencia, como sería el caso del sistema británico mencionado por Núñez Miñana (1998). Otra, hace caso omiso del punto anterior y se concentra en la concepción de que la percepción de dividendos es una clara manifestación de capacidad contributiva y por tanto el crédito fiscal actúa, en estos casos, como un obstáculo para la imposición progresiva y por tanto sería conveniente que el crédito que se genera por haber tributado en cabeza de la Sociedad no supere a la contribución que le corresponde a los dividendos por su incorporación en Personas Físicas.

Atentos a la segunda preocupación, la recomendación de política se puede terminar de conformar a partir de una observación que hace Dino Jarach (1996). La mayor objeción a gravar los dividendos tanto cuando se realizan (en las Sociedades) como cuando se perciben (en Personas Físicas) se centra en la consideración de la existencia de una doble imposición. Más allá de lo controversial del punto en cuestión, este autor incorpora al análisis la discusión referida a si los impuestos a las rentas de las empresas son o no trasladados hacia adelante vía precios al consumidor o hacia atrás. En los últimos años, en los estudios sobre incidencia distributiva está dominando la postura de que efectivamente es trasladable hacia adelante. Si se aceptara esta posición, el contribuyente de hecho de Ganancias Sociedades no sería el accionista de la empresa sino el consumidor, y en consecuencia la doble imposición desaparecería y se podría gravar en ambas instancias sin mayores trabas.²¹ Sin embargo, también coincidimos con Jarach en cuestionar que todo el impuesto pueda ser trasladable y aceptar la presunción de que se traslade en un 50% y por tanto recaiga sobre el accionista el 50% restante. Por tanto, el crédito que debe considerarse de los dividendos tendrá que corresponderse con este porcentaje.

Ya estamos en condiciones de definir la sugerencia de modificación: los dividendos deben incorporarse a la base del impuesto a las ganancias mediante el sistema de integración parcial con acrecentamiento que reconozca como crédito o pago a cuenta el 50% de la contribución efectuada por esos dividendos en cabeza de las sociedades.

En términos formales significaría lo siguiente:

$$\text{MIBI} = \text{DR} + \text{IPJ}$$

$$\text{IPJ} = \text{DR} / (1 - \text{TPJ}) - \text{DR}$$

$$\text{CF} = \text{IPJ} * 0,5$$

21) Due y Fiedlander (1990) cuando analizan el sistema de crédito por dividendos percibidos incorporan esta cuestión como una crítica al método: “en la medida en que el impuesto sobre la renta de la sociedad se traslada, el accionista no sufrió la doble carga y recibe una devolución injustificada. Un interesante fenómeno en los EE.UU. de América es que los grupos que estaban muy a favor de ese sistema son los mismos que con igual energía afirman que el impuesto a la renta de las sociedades de capital se traslada a los consumidores” (página 416)

Donde:

MIBI: monto incorporado a la base imponible

DR: Dividendo recibido

IPJ: Impuesto pagado por el dividendo en la Persona Jurídica

TPJ = Tasa de Personas Jurídicas

CF: crédito fiscal a deducir

Para poder contemplar su impacto veremos el resultado de su introducción en dos casos extremos de contribuyentes, pero antes desarrollaremos en términos formales como se llega al monto a contribuir:

La Base imponible, el monto a contribuir y las cuotas de cada tramo se determinan:

$$BI = IG - MNI$$

$$ID = CF_n + (BI \cdot L_{miTn}) \cdot AL_{Tn} / 100.$$

$$TE = ID / IG \cdot 100$$

$$CF_n = CF_{n-1} + (L_{MaTn-1} \cdot L_{MiTn-1}) \cdot AL_{Tn-1} / 100$$

Al agregar a los dividendos serían:

$$BI = IG + MIBI - MNI$$

$$ID = CF_n + (BI \cdot L_{miTn}) \cdot AL_{Tn} / 100 - CF.$$

$$TE = ID / (IG + CF) \cdot 100$$

Donde:

BI: Base imponible

IG: Ingresos Gravados

MNI: Mínimo No Imponible (Ganancia no imponible y demás deducciones)

ID: Impuesto determinado (monto a contribuir)

TE: Tasa efectiva

CF = Cuota fija o monto fijo del tramo correspondiente

LMaT = límite máximo del tramo

LMiT = límite mínimo del tramo

ALT = Alícuota sobre el excedente del tramo

n = tramo bajo análisis;

n-1 = tramo anterior al bajo análisis.

Caso 1

Para analizar un caso extremo superior consideremos un contribuyente casado con dos hijos (sin otras deducciones y antes de dividendos) con \$1 millón de Ingresos Gravados anuales.

$$\text{BI} = 1.000.000 - 103.968 = 896.032$$

$$\text{ID} = 119.000 + (896.032 - 400.000) * 0,4 = 317.413$$

$$\text{TE} = 317.413 / 1.000.000 = 31,7\%$$

Ahora supongamos que en el ejercicio obtuvo dividendos por \$200.000 que pagaron impuestos en cabeza de la sociedad con una alícuota del 35%.

$$\text{MIBI} = 200.000 + 107.692 = 307.692$$

$$\text{CF} = 107.692 * 0,5 = 53.846$$

Al incorporar a los dividendos en Personas Físicas, sería:

$$\text{BI} = 896.032 + 307.692 = 1.203.724$$

$$\text{ID} = 119.000 + (1.203.724 - 400.000) * 0,4 - 53.846 = 386.644$$

$$\text{TE} = 386.644 / 1.200.000 = 32,2\%$$

La incorporación de los dividendos implicó un pago adicional de \$69.231 anuales e hizo que la tasa efectiva aumentase en 0,5 puntos porcentuales.

Caso 2

Para analizar un caso extremo inferior consideremos un contribuyente "soltero" (sin otras deducciones y antes de dividendos) con \$100 mil de Ingresos Gravados anuales.

$$\text{BI} = 100.000 - 75.168 = 24.832$$

$$\text{ID} = 1.200 + (24.832 - 20.000) * 0,11 = 1.732$$

$$\text{TE} = 1.732 / 100.000 = 1,7\%$$

Ahora supongamos que en el ejercicio obtuvo dividendos por \$20.000 que pagaron impuestos en cabeza de la sociedad con una alícuota del 35%.

$$\text{MIBI} = 20.000 + 10.769 = 30.769$$

$$\text{CF} = 10.769 * 0,5 = 5.385$$

Al incorporar a los dividendos en Personas Físicas, sería:

$$\text{BI} = 24.832 + 30.769 = 55.601$$

$$\text{ID} = 3.400 + (55.601 - 40.000) * 0,16 - 5.385 = 512$$

$$\text{TE} = 512 / 120.000 = 0,4\%$$

En este caso, la incorporación de los dividendos implicaría un pago menor. Con la aplicación del sistema canadiense, no se contempla la posibilidad del reintegro en efectivo, tratamiento apropiado desde nuestro punto de vista, cuando el impuesto determinado pase a ser negativo por la incorporación del dividendo. Pero, entendemos, no impide que se reduzca la carga tributaria, tal el caso ejemplificado. La pregunta que surge obvia es si es correcto que al ampliar la base imponible con la incorporación de los dividendos dé como resultado un menor impuesto determinado. Si bien se puede aceptar como equitativo al interior de quienes deben contribuir con este impuesto,

creemos que, dadas las características antes descriptas del impuesto a las Personas Físicas que rige en nuestro país, la respuesta a este interrogante es negativa. Por lo tanto, aunque seguimos considerando que el sistema de integración parcial con acrecentamiento al estilo canadiense es el más apropiado, para el caso argentino se debería agregar la condición de que si los dividendos redundan en un menor impuesto determinado, el monto a pagar deberá corresponderse al calculado sin ellos.

Hecha esta salvedad, podemos pasar a calcular el impacto en términos de recaudación del conjunto de propuestas elaboradas para Ganancias Personas Físicas, que tiene como corolario un efecto levemente negativo en términos de recaudación. Esto es así porque la modificación en el tramo de alícuotas tiene un costo fiscal considerable que no puede ser compensado con la ampliación de la base imponible propuesta.

Una estimación preliminar da cuenta de una merma en la recaudación cercana al 13% por la modificación de tramos y alícuotas, esto es, alrededor de \$3.100 millones para el año 2010. El aporte a la recaudación por las fuentes a incorporar a la base imponible debería dividirse en dos: el efecto por su incorporación a la base y el efecto originado en la modificación de la tabla de alícuotas, porque, como vimos, los montos promedios reflejan claramente que al hacerlo se “arrastra” a los involucrados a los tramos más altos de imposición. Para simplificar, realizamos la estimación de estos dos efectos juntos y arroja una recaudación cercana a \$2.600 millones, generada en poco menos de \$900 millones por los dividendos (considerados el acrecentamiento y el crédito fiscal al 50%), más de \$1.000 millones por los resultados de las ventas de acciones y aproximadamente \$700 millones por otras ganancias de capital.

Los \$3.100 millones de reducción por los cambios en las alícuotas neteados por los \$2.600 millones por la ampliación de la base darían un resultado negativo de alrededor de \$500 millones anuales.

III.4.2. Impuesto a la Transferencia de Inmuebles (ITI)

El ITI fue creado por la Ley 23.905 de 1991 y grava las transferencias a título oneroso de inmuebles ubicados en el país realizadas por personas físicas, con una alícuota fija del 1,5% sobre el valor de la transferencia de cada operación.

Tal como se expresa en la Ley de creación, “En el caso de venta de la única vivienda y/o terrenos del contribuyente con el fin de adquirir o construir otra destinada a casa-habitación propia, podrá optarse por no pagar el impuesto que resulte de la transferencia” (Artículo 14)

La propuesta de cambio radica en dos aspectos:

1. Reemplazar la tasa única, por una escala de alícuotas marginales progresivas;
2. Modificar la opción vigente en el Artículo 14 de la Ley, por un mínimo no imponible cuando el comprador destine la vivienda o terreno a casa-habitación propia. El monto del mínimo podría ser el mismo al vigente en el impuesto a los Bienes Personales.

En el primer caso, el objetivo se centra en reducir la carga a las operaciones de inmuebles de menor valor e incrementarla a medida que se acrecienta el precio del bien transado.

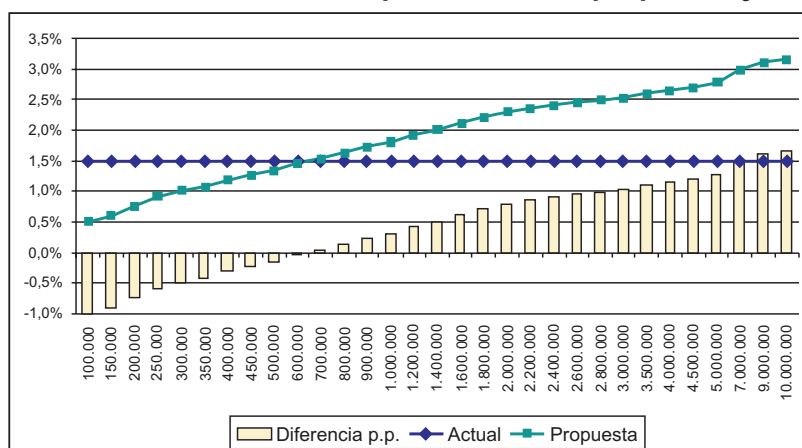
La escala de alícuotas propuesta para el ITI es la siguiente:

Valor del Bien		Monto Fijo	Tasa s/excedente
Más de	Hasta		
0	120.000	0	0,50%
120.000	180.000	600	1,00%
180.000	360.000	1.200	1,50%
360.000	720.000	3.900	2,00%
720.000	1.440.000	11.100	2,50%
1.440.000	4.320.000	29.100	3,00%
4.320.000	en adelante	115.500	3,50%

De esta forma, las tasas efectivas para las operaciones cuyo precio fuese menor a \$700 mil serían inferiores a la actualmente vigente y a partir de ese monto pasarían a contribuir con una carga mayor y creciente a medida que aumenta el valor del inmueble transferido.

Gráfico N°11

Tasas efectivas del ITI. Comparación entre propuesta y actual



Fuente: Ciepyc

En cuanto a la segunda propuesta, el reemplazo de la virtual exención al vendedor por un mínimo no imponible que alcance al comprador tiene varios fines y efectos. Aunque en la Ley no está expresamente definido, con esta modificación se pasaría de un impuesto que recae sobre el vendedor a uno cuyo sujeto alcanzado sería el comprador. Este es un traspaso necesario para poder desgravar a quienes compran el inmueble para utilizarlo como casa-habitación.

Tal vez el efecto más relevante es el reemplazo de una virtual exención por un mínimo no imponible. Esta modificación tiene la virtud de desgravar sólo a quienes adquieran inmuebles hasta un determinado monto, a partir del cual se empezaría a pagar el impuesto con las tasas marginales progresivas aplicables a todo tipo de operación. Así, por ejemplo, si el mínimo fuera equivalente al aplicado en Bienes Personales y la transacción involucra una propiedad para su uso como vivienda única por un valor de \$1 millón, se deberá descontar el mínimo, en este caso de \$305.000. Los \$695.000 restantes serían la base imponible y entrarían en la escala de alícuotas aplicada para las restantes operaciones, con lo cual le correspondería pagar una tasa efectiva de 0,9%

sobre el valor del bien; si no rigiera este mínimo, la tasa efectiva de una casa de \$1 millón sería de 1,7%. Si la transacción fuese por una vivienda de \$500.000, la base imponible sería de \$195 mil y la tasa efectiva de 0,08%, mientras que sin el mínimo hubiera sido de 0,97%. De esta forma, se agrega un elemento adicional de progresividad al impuesto, al eximir del pago del impuesto a quien compre con fines de uso como casa-habitación un inmueble de bajo valor y gravar a las restantes con tasas marginales inferiores a las que corresponderían si su uso fuera otro.

III.4.3. Impuesto a los Bienes Personales

Con el impuesto a los Bienes Personales se completaría la complementación de los impuestos a la propiedad, en particular con el objetivo de captar la renta urbana por incluir en su base las propiedades inmobiliarias urbanas en cabeza de las personas físicas.

Al igual que en los impuestos propuestos, el aspecto clave a resolver es la determinación del valor de los bienes alcanzados. Con las valuaciones fiscales tan disímiles según la provincia de que se trate y tan distantes con el valor de mercado, para una correcta imposición deben establecerse mecanismos alternativos para su cuantificación para conformar la base imponible.

Actualmente, en este impuesto los bienes inmuebles se valúan al precio de adquisición actualizado por el índice de precios mayorista, valor al que se debe detraer el 2% anual en concepto de amortización. Este valor "no podrá ser inferior al de la base imponible fijada a los efectos del pago de los impuestos inmobiliarios o tributos similares o al valor fiscal determinado".²² Si bien esta fórmula, también aplicada en el impuesto a la Ganancia Mínima Presunta, aproxima el valor al de mercado, para aquellos inmuebles adquiridos muchos años atrás el coeficiente de actualización es insuficiente para alcanzar su correcta valuación. En consecuencia, un aspecto central para mejorar la base imponible de este gravamen pasa por redefinir el índice empleado para la actualización o encontrar otro mecanismo que refleje con mayor precisión el valor de mercado de los bienes alcanzados.

Por otra parte, si bien este impuesto no grava al patrimonio neto, esto es, no se descuentan las deudas que recaen sobre los bienes alcanzados, sí contempla, cuando el inmueble fue comprado o construido con destino a casa-habitación, la posibilidad de netear los créditos otorgados para su compra o construcción (Artículo 22° de la Ley 23.966). De esta forma, se puede afirmar que este impuesto grava al patrimonio bruto, salvo para los inmuebles utilizados como casa-habitación en cuyo caso la base imponible es el patrimonio neto.

Los inmuebles son una proporción muy relevante de la base imponible de este gravamen: representan el 44% del importe declarado de bienes situados en el país, aunque sólo explican el 4% de los situados en el exterior (se declararon menos de 4.000 casos).

Los problemas en la valuación se pueden ver con claridad a partir de la información disponible de las declaraciones juradas presentadas en el año 2010 que involucra a los bienes del año 2009. En el 53% de los casos se declaran inmuebles por un monto inferior al exento, mientras que solamente 1.731 casos (el 0,3% del total) declaran poseer bienes inmuebles situados en el país por un monto superior a los \$10 millones. A modo de resumen, el importe promedio de los inmuebles declarados por cada sujeto alcanzado por el impuesto es de \$250 mil.

22) Artículo 22 inciso a) del Decreto 281/97, Texto Ordenado del Título VI de la Ley 23.966)

Una aclaración al respecto. En las cifras antes descriptas, cada caso responde a las personas físicas que declararon el impuesto y puede involucrar más de un inmueble; así, por ejemplo, el promedio no es el del valor de cada inmueble, sino el importe declarado por cada uno de los sujetos alcanzados.

Cuadro N°8

Bienes sujetos al impuesto a los Bienes Personales

	Situados en el País		Situados en el Exterior	
	Casos	Importe Mill.\$	Casos	Importe Mill.\$
Total	659.614	320.680	19.065	54.147
Inmuebles	564.916	141.417	3.937	2.065
Derechos Reales	3.783	531	84	22
Automotores	344.810	24.033		
Naves	10.239	386	305	38
Aeronaves	372	208		
Patrim. De empresa o Explot. Unipers.	147.704	44.521		
Acciones, cuotas, partic.sociales, etc.	20.571	2.635	5.891	29.168
Títulos Públicos o Privados	4.036	713		
Créditos	145.460	29.910	1.372	3.086
Depósitos en dinero	159.904	2.248	10.783	13.608
Dinero en efectivo	432.573	49.010	33	5
Bienes Muebles registrados	5.237	218		
Otros bienes	98.733	9.080	3.500	6.155
Bs. Personales y muebles del hogar	656.116	15.768		

Fuente: CIEPyC en base a datos de Anuario 2010 de AFIP.

La valuación de los inmuebles no es el único problema sobre el cual intervenir en este impuesto. Otro de similar relevancia está en la subdeclaración que no sólo compete a los inmuebles sino también a los restantes bienes alcanzados. En algunos de estos bienes las posibilidades de control son limitadas, pero en otros pareciera que la administración tributaria tiene mucho para aportar. Resulta llamativo que uno de los rubros en los que a priori se supone una elevada subdeclaración, el dinero en efectivo, es el segundo en cuanto a monto declarado, después de inmuebles, con casi \$50.000 millones. En sentido inverso, uno de los que se pueden realizar diversos entrecruzamientos de información, como los automotores, se declara un importe inferior a la mitad del dinero en efectivo y sólo declaran disponer de este tipo de bienes casi 345 mil contribuyentes, cuando la venta anual más que duplica esa cifra (y la base imponible está conformada por el stock y no el flujo anual).

En cuanto a los aspectos generales del impuesto corresponde analizar la situación actual de la determinación de la base imponible y las alícuotas aplicadas.

Con respecto al primer punto, si bien desde su origen en 1991 regía un mínimo no imponible (de \$100.000), a partir de una actualización efectuada en el año 2007 se lo reemplazó por una exención (de \$305.000) que es la actualmente vigente. En este caso, creemos conveniente volver al mínimo no imponible, porque éste es un mecanismo más apropiado que el del monto exento: en el segundo caso se salta de la inexistencia de obligación, si está por debajo del monto, a pagar una alícuota por la totalidad del patrimonio gravado, mientras que en el primero la alícuota es marginal, al descontar de la base el monto fijado como límite.

En el caso de las alícuotas, en la versión original de 1991 regía una alícuota única sobre el excedente del mínimo que implicaba una progresividad muy moderada, sólo originada en una tasa efectiva creciente por la existencia del mínimo no imponible. Esta alícuota tuvo modificaciones hasta llegar a la del año 2007 (mediante la Ley 26.317), que

dispuso una escala de alícuotas que va de 0,5% para quienes declaren patrimonios de entre \$305.000 y \$700.000 a 1,25% cuando el monto sujeto a impuesto supere los \$5 millones a diciembre del año anterior. Además, rigen alícuotas especiales que procuran castigar conductas elusivas para los sujetos radicados en el exterior por los bienes situados en el país: 1,25% para el caso general y 2,5% cuando exista presunción de que los bienes pertenecen a sujetos domiciliados en el país.

Se pueden hacer dos cuestionamientos a la escala de alícuotas vigentes. Por un lado, sería más apropiado aplicar alícuotas sobre el excedente o marginales, para evitar los saltos entre tramos con el consiguiente incentivo a la subdeclaración para no pasar a tributar una alícuota mayor. Por el otro, se podría extender la progresividad para llegar con alícuotas marginales más elevadas a los patrimonios mayores. Si así fuera, también deberían elevarse en sintonía las alícuotas especiales que procuran castigar el intento de elusión del gravamen.

Recapitulando, en el impuesto a los Bienes Personales se podrían efectuar las siguientes recomendaciones de política:

1. Revisar el índice de actualización de las valuaciones de inmuebles, para encontrar un coeficiente de actualización que permita acercar la base imponible al valor de mercado del bien gravado. Adicionalmente, se podría incorporar un mecanismo mediante el cual en la declaración se inscriba el valor del bien al momento de la compra y el año de la adquisición y que el sistema aplique el coeficiente automáticamente para determinar el monto a contrastar con el valor fiscal del bien.
2. Mejorar el entrecruzamiento de información con bases de datos de los bienes alcanzados de organismos públicos y privados, por ejemplo, con el registro de la propiedad automotor y las compañías de seguros.
3. Reemplazar la exención por un mínimo no imponible y revisar su importe. Si se garantizan mecanismos de actualización de las valuaciones de los bienes alcanzados, debería propiciarse la actualización periódica del mínimo.
4. Modificar la escala de alícuotas para adaptarlas al cambio de mínimo exento a mínimo no imponible y para hacerlas marginales y con tasas efectivas más altas a los patrimonios más elevados.

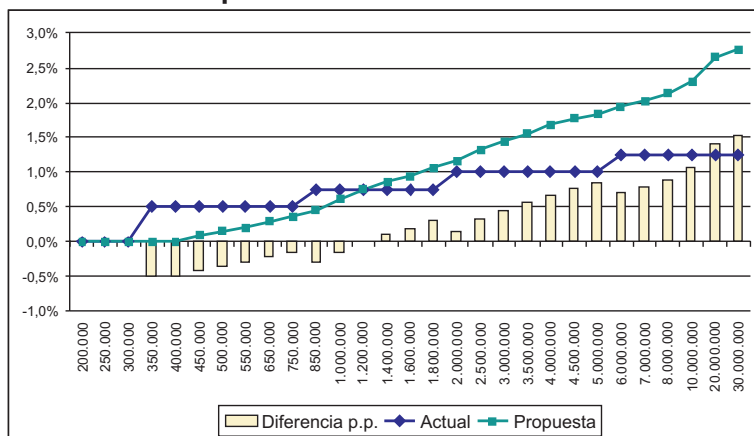
Por ejemplo, para cumplir con las sugerencias planteadas en los puntos 3 y 4 se podría aplicar un mínimo no imponible de \$400.000 y tasas marginales de acuerdo a la siguiente escala:

Valor del Bien		Monto Fijo	Tasa s/excedente
Más de	Hasta		
0	400.000	0	0,00%
400.000	800.000	0	0,75%
800.000	1.600.000	3.000	1,50%
1.600.000	3.200.000	15.000	2,00%
3.200.000	7.200.000	47.000	2,50%
7.200.000	en adelante	147.000	3,00%

El efecto del cambio propuesto puede observarse en el gráfico adjunto. Con la exención y las tasas directas actuales las tasas efectivas tienen saltos entre tramos (es una función discreta), mientras que el mínimo no imponible y las tasas marginales la transforman en una función continua que crece progresivamente a medida que aumenta

la base imponible. A su vez, a partir de patrimonios superiores a \$1,2 millones, la tasa efectiva es superior a la vigente, garantizándose así una mayor progresividad en la carga del impuesto.

Gráfico N°12
Comparación de tasas efectivas



Fuente CIEPyC en base a normativa vigente

III.5. Reformular la imposición al consumo para mejorar la equidad distributiva.

Las recomendaciones de política en este aspecto consisten en redefinir la imposición al consumo para revertir su incidencia distributiva, con el objetivo de transformar a este grupo de impuestos estigmatizados como regresivos en marcadamente progresivos. Para lograrlo se propone utilizar técnicas modernas vigentes para reducir la carga del IVA de manera selectiva a los bienes de primera necesidad y/o esenciales y para otorgar un beneficio adicional a los perceptores de los planes sociales y demás institutos del sistema de protección social. Además, se plantea articular el IVA con los Impuestos Internos para establecer distintas cargas en la tributación indirecta a cuatro grupos de bienes y servicios: 1. los de primera necesidad que actualmente tienen una alícuota reducida al 10,5% o están exentos de IVA, pasarían a tener tasa cero; 2. Los de primera necesidad que actualmente están gravados con la alícuota general del 21% tendrían una tasa efectiva de 10,5%; 3. los bienes y servicios superfluos y suntuarios con alícuota general del IVA y una imposición adicional mediante Internos; y 4. los restantes bienes y servicios gravados sólo con la alícuota general del IVA.

Esta articulación coincide, en su esencia, con la posición de Gómez Sabaini al respecto: "con el objeto de mejorar el impacto distributivo se recomienda combinar el IVA con impuestos selectivos, en lugar de introducir un gran número de alícuotas diferenciadas".

III.5.1. La imposición general al consumo: IVA progresivo

1. Un poco de historia

En los últimos tiempos se ha aceptado que los impuestos al consumo en general y el IVA en particular son por definición regresivos en términos distributivos. Sin embargo, no tiene por qué ser así e incluso no lo fue en el caso argentino, como en otros tantos países, al momento de su creación y por un prolongado tiempo.

En nuestro país, el IVA fue instituido en el último gobierno de Juan Domingo Perón mediante la Ley 20.631 a fines de 1973 y empezó a aplicarse a partir de enero de 1975, en sustitución de los impuestos a las Ventas de la órbita nacional y sobre las Actividades Lucrativas de las provincias (pocos años después restituido como Ingresos Brutos). En su versión original el IVA tenía una alícuota general del 13% y una específica del 21% para determinadas ventas y locaciones entre las que se encontraban bares, restaurantes, hoteles, peluquerías y salones de belleza, garages, tintorerías, carpas en balnearios, películas, maquinaria agrícola, motos, automóviles, aviones y barcos, aparatos eléctricos, armas de fuego, etc. Además, establecía exenciones a un extenso listado de productos que incluía a medicamentos, alimentos y bebidas analcohólicas, minerales y materiales de construcción, libros y lápices, artículos de limpieza, entre otros. También se eximía a las exportaciones, para las que regía, tal como sucede en la actualidad, una tasa cero porque se devolvía el impuesto incorporado en las etapas anteriores o aguas arriba.

La existencia de alícuotas superiores para los bienes y servicios superfluos o que representaban una manifestación de riqueza y la amplia gama de exenciones garantizaba que este impuesto fuera progresivo. Salvo un breve período a fines de la dictadura militar en que se generalizó la base imponible (en un fallido intento por sustituir a las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social), el IVA perduró como un impuesto moderadamente progresivo hasta la década de los años '90. A partir de allí, en base a los postulados del paradigma dominante en la época, se incorporó prácticamente todos los bienes y servicios a la base imponible y se unificó la alícuota, primero con Erman González en el Ministerio de Economía con una reducción respecto a la tasa general vigente hasta ese momento, del 15% al 13%, pero luego se fue incrementando paulatinamente hasta llegar, ya con Domingo Cavallo como Ministro, al 18% en 1992 y al 21% en marzo del año 1995, tasa general que se mantuvo hasta la actualidad.

El IVA fue el impuesto insignia del Plan de Convertibilidad, porque cumplía con todos los preceptos de la época. El resultado más notable de las modificaciones dispuestas fue en su incidencia distributiva al transformarlo en un impuesto marcadamente regresivo. Por aquellos años, reclamar por la recuperación de un IVA con sus bases y alícuotas anteriores significaba cuestionar uno de los pilares del plan económico.

En un trabajo escrito en aquellos años decíamos: "los cambios en la base imponible y en la carga legal del I.V.A. redistribuyeron inequitativamente la incidencia por deciles transformando un impuesto que era moderadamente progresivo en uno que grava regresivamente el consumo de los hogares. Este hecho, aunado al significativo incremento de la recaudación del impuesto (la presión global en 1986 alcanzaba al 2,5% del ingreso y en 1996 superaba el 6%) fueron los determinantes del incremento de la regresividad del sistema tributario en su conjunto. La mayor presión recae en las capas bajas y a la vez que se incrementa el ingreso total de los hogares la incidencia sobre los ingresos se va reduciendo. Así, los estratos bajos y medios-bajos (los siete deciles de hogares con menores ingresos) contribuyen con una proporción de su ingreso mayor a la presión global y sobre las familias de ingresos altos este impuesto ejerce una presión por debajo de la del conjunto" (Iñiguez y Morduchowicz, 1997).

Para fines de la década de los '90 se empezó, tenuamente, a aplicar alícuotas reducidas al 50%, esto es, del 10,5%, a algunos bienes y servicios, política que se profundizó en la década siguiente. Actualmente, tienen reducida la alícuota a la mitad las carnes rojas, el pan y demás productos de panadería, las frutas, las verduras, los granos y legumbres secas, la miel, la harina de trigo los animales vivos, el cuero bovino, las labores

relacionadas a la siembra y cosecha, los fertilizantes químicos de uso agrícola, la construcción de viviendas, los bienes informáticos y de telecomunicaciones, diarios y revistas, taxis y remises (más de 100km), la asistencia sanitaria médica, las cooperativas de trabajo, el propano, butano y gas licuado de petróleo. También hay bienes y servicios exentos como es el caso de la leche, el agua ordinaria natural, los medicamentos para uso humano, los libros, el oro, la educación privada oficial, la mayoría de los intereses pasivos y activos, la locación de inmuebles para casa-habitación y rurales, el sepelio, los espectáculos deportivos, los taxis y remises (hasta 100km), el transporte internacional de pasajeros, los geriátricos, los congresos, ferias y exposiciones, la investigación científica y tecnológica y las exportaciones (con tasa cero).

2. La carga nominal y la incidencia distributiva

Las exenciones y alícuotas diferenciadas vigentes en la actualidad son insuficientes como para impedir que el IVA siguiera siendo un impuesto regresivo. Por cierto, mientras el decil más rico de los hogares tiene una carga nominal o legal inferior al 10% de sus ingresos, los cuatro deciles más pobres tienen una carga promedio de 14,9%.

Para medir la incidencia se utilizó la información del consumo e ingreso de los hogares distribuidos por deciles de ingreso que surge de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) del año 1997 y se le aplicó la carga nominal o legal del IVA vigente a cada uno de los bienes y servicios. Más allá de las limitaciones derivadas de trabajar con datos de consumo e ingresos de hace 15 años, la metodológica empleada adolece de, al menos, dos falencias.

En primer lugar, cuando se consultan los gastos de los hogares se incluyen en la canasta de consumo, y valorizan, los productos recibidos mediante transferencias gratuitas en especie de alimentos, medicamentos o consultas médicas realizadas por organismos públicos o privados sin fines de lucro y aquellos que los hogares producen para su autoconsumo, que también se valorizan del lado de los ingresos. Resulta obvio afirmar que, en el primer caso, la contribución al IVA no es imputable al consumidor que recibió gratis el producto y, en el segundo, el consumo de estos productos no está alcanzado por el impuesto. Sin embargo, para hacer los cálculos de incidencia distributiva del IVA se los considera de igual modo que al consumo originado en la compra de productos que realizan los hogares. La imputación de estos consumos como gastos impacta en mayor medida en los estratos de menores ingresos, a punto tal que en los dos deciles más pobres el gasto es superior al ingreso, en un 26% en el más bajo y un 6% en el siguiente. El gasto en consumo superior al ingreso también puede deberse a un consumo basado en ahorros, pero se puede aceptar que éste no sería el origen de la diferencia en los estratos pobres.

En segundo lugar, la información de la ENGH tiene limitaciones por la subdeclaración de los encuestados tanto de sus ingresos como de sus consumos, pero este elemento se observa más en los deciles ricos que en los pobres. Los estudios sobre incidencia de IVA suelen incluir estimaciones de la subdeclaración de ingresos, elemento que no hemos incorporado aquí, entre otras cuestiones, porque estos estudios suponen que sólo se subdeclara el ingreso y no realizan correcciones por esta causa en el consumo. En consecuencia, consideramos que al estimar sólo la subdeclaración de ingresos se incurre en la subestimación de la propensión media a consumir, en especial en los estratos altos, y por tanto descartamos efectuar ajustes a la información de base por esta causa.

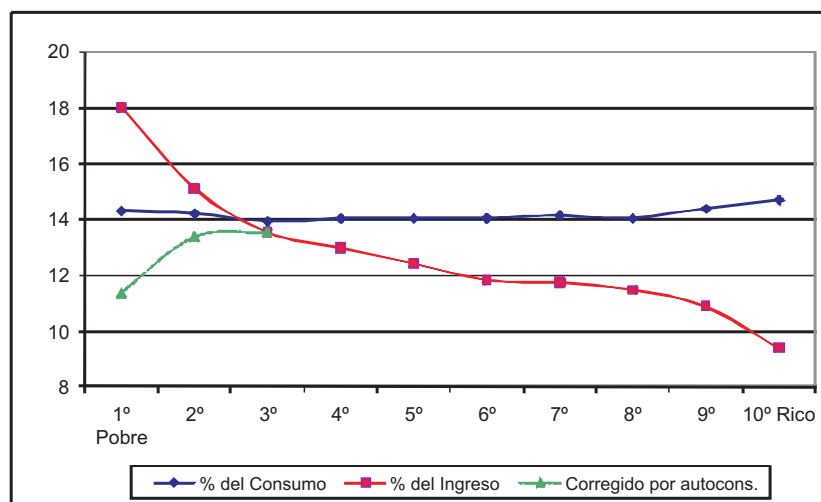
En el gráfico adjunto se reflejaron dos variables, por un lado la carga del IVA sobre el ingreso de los hogares comentada en párrafos anteriores, y por el otro, la carga del impuesto sobre el gasto en consumo de los hogares. Como en los dos deciles más pobres el gasto en consumo es superior al ingreso, la carga legal del IVA sería superior cuando se la relaciona sobre el ingreso que cuando se lo hace sobre el consumo. Pero esto no puede ser así, porque sólo el consumo de bienes y servicios transado en el mercado está alcanzado y en consecuencia, la carga máxima que podría recaer sobre estos hogares es la que se relaciona con los gastos en consumo. También sería incorrecto calcular la carga sobre el gasto en consumo porque, como se dijo, una parte de ellos fueron realizados sin que existan transacciones en las que esté incorporado el IVA.

Una forma de salvar este problema²³ sería mediante la corrección de la carga del IVA sobre el consumo de los hogares descontando la diferencia entre éste y el ingreso. Se puede aceptar que esta diferencia es equiparable a los consumos de bienes y servicios provistos de manera gratuita.

Si se realiza esta corrección, la carga legal del IVA del estrato más pobre pasa de 14,9% al 13,1% de sus ingresos y llega a poco más del 11% en el decil de hogares más pobres cuando en la versión original era superior al 18%.

Gráfico N°13

Carga nominal del IVA por Decil de Hogares según Ingreso



Fuente: CIEPyC en base a datos de la ENGH 1997 y Texto Ordenado IVA.

En definitiva, como para concluir con este punto, lo importante a resaltar es que el IVA, aun con las alícuotas reducidas y exenciones vigentes, sigue siendo un impuesto regresivo, pero en menor medida de lo que arrojan los estudios tradicionales de incidencia distributiva, porque para una correcta medición debe excluirse de la base de cálculo al consumo logrado por medios distintos a la compra en el mercado.

3. Traslación a precios, monotributo y evasión

Como los postulados del paradigma neoliberal están perdiendo el predicamento que

23) Esta es sólo una aproximación al problema planteado. Para un abordaje más riguroso se debería disponer de los componentes de la canasta que se producen para autoconsumo y las transferencias en especie y contemplar su significación para todos los hogares de cada uno de los deciles.

tenían un par de lustros atrás, en los últimos años desde diversos sectores se empezó a reclamar la reducción de la alícuota del IVA a la canasta de alimentos. Sin embargo, algunas preguntas sobrevuelan sobre tales propuestas: Si se disminuyera el IVA, ¿se trasladaría al precio de venta al consumidor final? Y si fuera así, ¿en qué proporción?

La primera respuesta que surge está algo trillada: dependerá de las características de cada mercado (grado de concentración de la oferta y elasticidad de la demanda). A priori, se puede afirmar que la probabilidad de éxito, en términos generales, será mayor en una fase contractiva que en una expansiva del ciclo, pero nada garantiza (salvo los supuestos de la competencia perfecta) que se reduzcan los precios, aún en una recesión.

Hay que tener en cuenta, también, que el efecto en precio, si lo hubiere, sería por única vez y el riesgo de que, poco tiempo después, se vuelva al precio anterior es bastante alto. Ni siquiera con un estricto control de precios se podría garantizar su perdurabilidad en el tiempo. Y el Estado habría perdido los recursos para siempre.

Pero hay un análisis más complejo cuando se intenta entender cuál sería el resultado obtenido por una medida de este tipo en términos distributivos. La mayor parte de los comercios de los barrios más alejados y pobres no pagan IVA, sino que son monotributistas o directamente no están inscriptos en la AFIP porque están en la informalidad absoluta.

Cuando quienes comercializan los productos no están inscriptos dependerá de la forma en que los compren: si lo hacen en un comercio mayorista como si fueran un consumidor final, habrán pagado el IVA acumulado hasta ahí pero quien les compre se “ahorrrará” el IVA por la diferencia entre el precio de compra y de venta, esto es, el valor agregado en la última etapa; si los compra en el mercado informal podría ocurrir que no contengan IVA porque toda la cadena lo evade, aunque también puede ocurrir que quien vende el bien en cuestión se “apropie” del IVA evadido.

Con los monotributistas pasa algo parecido. En estos comercios se paga el IVA hasta la etapa anterior y la imposición sobre el valor agregado de su etapa se realiza por el monotributo que es proporcionalmente muy inferior al IVA y, además, contiene al impuesto a las Ganancias.

En cualquier caso, el consumidor final terminará por contribuir menos IVA. Si éste fuese un caso extendido en los lugares que compran los estratos de menores ingresos, podría ocurrir que, monotributo y/o evasión mediante, la incidencia distributiva del IVA sería distinta a la que arroja la fría estadística.

En consecuencia, volver a las características del IVA, tal como fue diseñado originalmente, no garantiza obtener el resultado esperado de mejorar su incidencia distributiva. Entre los elementos más destacados para que los efectos esperados no se cumplan se encuentran, por un lado, las dificultades para lograr un traslado pleno de la reducción de la alícuota al precio final al consumidor, y por el otro, la existencia de bocas de expendio con disímiles características: responsables inscriptos en el IVA y monotributistas.

Por otra parte, en los estudios tradicionales se mide la carga real del IVA, a partir de la distribución de la recaudación del impuesto entre cada uno de los deciles de hogares. Esta práctica supone que la evasión y las ventas en comercios monotributistas están proporcionalmente distribuidos en los distintos estratos de población, supuesto que a priori pareciera ser bastante inconsistente.

4. IVA personalizado

En los últimos tiempos desde la literatura especializada se promueven iniciativas para implementar un IVA personalizado en América Latina, en particular a partir de los trabajos de Barreix, Bès y Roca (2010 y 2011) y la ponencia de Martín Abeles (2012) en el seminario anual de política fiscal de CEPAL de un trabajo elaborado en colaboración con Balasini y Panigo. También se hizo público recientemente que en Uruguay se está evaluando su implementación.²⁴

En el primer caso, el objetivo es resolver lo que los autores llaman la trinidad imposible de los impuestos al consumo, estos es, base universal, alícuota uniforme y progresividad. En su planteo critican a lo que denominan la “solución universal” que consiste en alícuotas diferenciales o exenciones para determinados bienes esenciales, porque “no permite discriminar entre contribuyentes y así beneficiar a la población que requiere de un alivio impositivo, que es la de los deciles inferiores de la población” y termina beneficiando en valores absolutos en mayor medida a los estratos más ricos de la población (aunque no sea así en términos relativos). Además, lo cuestionan por las dificultades que genera en materia de administración tributaria. Este mecanismo se aplica o aplicó en una gran diversidad de países, entre ellos Argentina hasta los años noventa.

A su vez, Barreix, Bès y Roca rescatan las metodologías empleadas en Japón y Canadá, aunque consideran que no son trasladables a los países latinoamericanos por la elevada informalidad de sus economías, las limitaciones en la administración tributaria y las diferencias en la cultura fiscal de sus habitantes. Finalmente, desarrollan su propuesta que consiste en generalizar el IVA (con algunas excepciones) con alícuota uniforme, para cumplir con los dos primeros “apogemas” de la trinidad imposible, y detallan los pasos a seguir para “la implementación del alivio del impuesto a aquellos individuos que se desea beneficiar”. Este último punto requiere de dos instancias: la determinación del monto del beneficio y definir quienes serán los beneficiarios. Para el primero, analizan la incidencia del IVA distribuida por deciles de población según ingresos, definen un decil de corte y estiman su monto de “alivio” en función de su canasta de consumo. Para el segundo, se parte de la información sobre los beneficiarios de los planes sociales y se establecen criterios de elegibilidad en procura de evitar tanto errores de inclusión como de exclusión.

Una vez resuelto el monto a transferir y los beneficiarios, se proponen tres alternativas para su asignación. La primera de ellas, a la que denominan “progresista”, es la preferida por los autores y consiste en entregar mediante una tarjeta electrónica el monto del beneficio estimado para el decil de corte. La segunda, denominada “pro-pensión” implica acreditar el monto a una cuenta individual para financiar la jubilación del beneficiario. La tercera, se refiere a la devolución de un porcentaje de las compras realizadas por un medio electrónico, a la que extrañamente catalogan como “regresiva”,²⁵ aunque aclaran que si se dispusiera de un límite se podría contrarrestar su supuesta regresividad y su costo fiscal.

El segundo de los estudios mencionados, la ponencia de Abeles, se concentra en una propuesta para el caso argentino y se basa en la última alternativa prevista por Barreix, Bès y Roca, en la cual se procura aprovechar el mecanismo de devolución de IVA actualmente existente y focalizar la devolución de IVA con dos institutos de la seguridad social: la jubilación mínima y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

El mecanismo vigente actualmente empezó a aplicarse en el año 2001 con el declarado

“Ministro de Economía de Uruguay anuncia descuento de IVA para los más pobres”. Publicado el 7 de abril de 2011 en <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas>.
25) El término más adecuado sería “progresiva pro-rico”, porque conllevaría un beneficio superior a los estratos de mayores ingresos en valores absolutos, pero no en términos relativos.

objetivo de reducir la evasión del impuesto y consiste en la devolución de 5 puntos porcentuales de IVA (4,13% del precio final) en las compras con tarjeta de débito de consumidores finales a responsables inscriptos en el IVA.²⁵ Como los estratos de mayores ingresos realizan proporcionalmente más operaciones de compra con tarjeta de débito, este instrumento tiene un efecto negativo en términos distributivos.

Para neutralizar este efecto, Abeles propone dos modificaciones al régimen vigente:

§ Reintegrar en la tarjeta de débito la totalidad del IVA incluido en la compra cuando se trate de jubilados que reciben el haber mínimo y perceptores de la AUH, con un tope de \$100 de devolución por mes (que representa compras por \$576)

§ Establecer el mismo tope mensual de \$100 de devolución de IVA para el régimen general.

Para su aplicación en nuestro país existen algunos inconvenientes a resolver, identificados en la ponencia, como el costo de los "posnet" para efectuar las operaciones con tarjeta de débito que actúa en detrimento de los negocios más pequeños, y los cambios necesarios en los hábitos de consumo que no tienen incorporado el uso de la tarjeta en las compras.

Los dos enfoques analizados tienen en común que procuran reducir la carga del IVA mediante la devolución focalizada en los estratos de menores ingresos de la población y por tanto conllevan una recomendación de política que en parte es una medida de política y administración tributaria y en parte una política social de transferencia monetaria a una población objetivo. Se usa como referencia el IVA, pero, en ambos casos, podría instrumentarse una medida con las mismas características sin mencionar a este impuesto.

5. Una alternativa para el caso argentino

Con las propuestas desarrolladas en los trabajos antes mencionados como punto de partida, se puede elaborar una recomendación de política para volver a disponer en Argentina de un IVA progresivo, mediante la combinación de medidas de política tributaria y política social.

Las medidas de política tributaria tienen como objetivo profundizar la diferenciación de la imposición de los bienes y servicios para conformar tres grandes grupos:

- a) Una proporción de los bienes y servicios de primera necesidad o esenciales, con tasa cero;
- b) Los restantes de primera necesidad, con una tasa efectiva del 10,5% sobre el precio antes de impuesto; y
- c) Los demás bienes y servicios, con la alícuota general del 21% sobre el precio antes de impuesto;

Las medidas de política social tienen como objetivo mejorar el ingreso disponible de los sectores más vulnerables de la sociedad, procurando que la selección de los perceptores minimice los errores de exclusión para garantizar que toda la población objetivo quede incorporada en los beneficios.

Para intervenir sobre ambos aspectos se propone realizar modificaciones a dos instrumentos disponibles que, con algunas redefiniciones, permitirán conformar un IVA progresivo y al mismo tiempo maximizar los beneficios para los estratos más pobres de la población.

25) También se devolvía 3 p.p. en las compras con tarjeta de crédito pero se derogó en 2007.

El primero de ellos, es el régimen de devolución del IVA con tarjetas de débitos (en el que se basa el trabajo de Abeles, Balasini y Panigo) y el segundo es el mecanismo que prevé un reintegro del 15% sobre las compras con tarjetas de débito para el Plan Jefes y Jefas de Hogar y una compensación a los negocios monotributistas que aceptasen ese medio de pago.

En cuanto al régimen de devolución del IVA se propone efectuar tres cambios:

- a) Elevar la devolución de los 5 puntos porcentuales actualmente vigentes a 10,5 p.p.;
- b) Restringir los bienes y servicios alcanzados por la devolución a aquellos definidos como de primera necesidad y/o esenciales.
- c) Establecer un tope máximo de devolución por persona de \$200 mensuales o \$2.000 anuales, el que fuere menor.

Los bienes y servicios para los cuales regiría la devolución serían:

1. Los que en la actualidad tienen alícuota reducida a la mitad (de 10,5%) que forman parte de la canasta de consumo y fueron enumerados más arriba;
2. Los alimentos y útiles escolares sobre los que recae la tasa general de 21%; y
3. Algunos de los bienes y servicios que están exentos y, se propone, pasarían a estar gravados con la alícuota reducida de 10,5%, como la leche, los medicamentos, la educación privada, los libros, los taxis y remises, entre otros.

El traspaso de bienes exentos a la alícuota reducida requiere una aclaración. La exención no significa que el bien en cuestión no tenga incorporado IVA en el precio de venta al consumidor final. Por el contrario, como los insumos deben contribuir el impuesto, en los eslabones anteriores de la cadena se acumula IVA que no puede ser descargado y termina trasladándose vía precio al consumidor. Este encadenamiento, a su vez, genera un perjuicio a la producción doméstica en su competencia con los productos importados, que no tienen IVA incorporado. En consecuencia, el traspaso de la exención a la tasa reducida conlleva un doble beneficio: a los consumidores, porque podrán recibir la devolución en las compras con tarjeta de débito y por tanto tendrían tasa cero; a los productores nacionales que podrían descargar los créditos fiscales, con lo cual quedan en igualdad de condiciones que los importados. Esta corrección es particularmente relevante para los medicamentos y los libros.

Por otra parte, el tope máximo por persona se definió a partir de calcular cuál sería el monto de devolución si se consumiera en los bienes seleccionados el monto del salario mínimo, vital y móvil, actualmente en \$2.300. Este criterio podría mantenerse y vincular los ajustes del salario mínimo con las actualizaciones del tope.

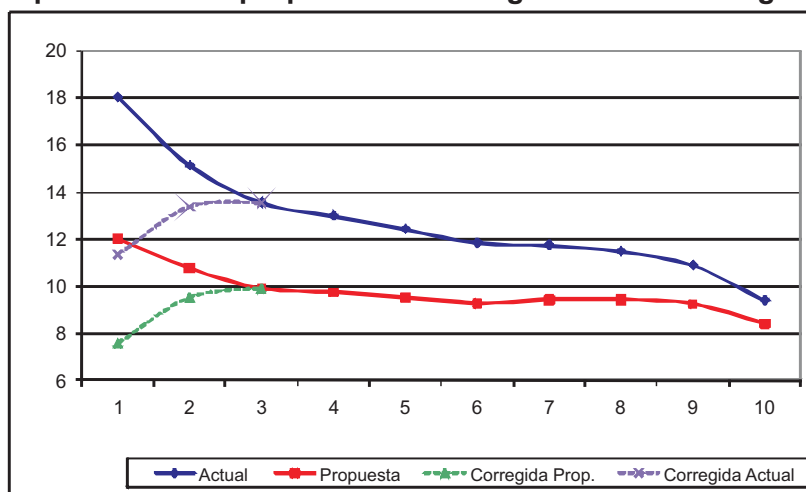
Las medidas antes descriptas, aplicadas en conjunto, implican una transformación de la imposición del IVA en cuanto a su incidencia distributiva. Para los bienes y servicios con alícuota del 10,5% (incluidos los que pasan de la exención a la tasa reducida), la devolución del IVA a los consumidores implicaría que la tasa efectiva pase a ser del 0% y para los que recae la alícuota general del 21% que queden incluidos en el régimen pasaría a ser del 10,5%. La reducción de la imposición incidiría plenamente para los consumidores que realicen todas sus compras hasta \$23 mil anuales en los bienes y servicios incluidos en el régimen, definido por el tope a aplicar por persona.

Los consumidores que superen ese monto de consumo anual tendrían tasas efectivas superiores a las descriptas y por consiguiente el tope aportaría dos elementos: por un lado, reforzaría la progresividad de la medida y por el otro reduciría su costo fiscal.

Esta medida tendría una incidencia distributiva ampliamente progresiva. Los estratos de menores ingresos tendrían una reducción mucho más elevada que los de mayores ingresos: 28,5% para los 4 deciles más bajos, 20,6% para los 4 deciles siguientes, 15,1% para el noveno y 10,5% para el decil más alto. Para la estimación de esta reducción no se consideró el tope mensual y anual de devolución; si se lo incluyera el efecto progresivo sería aún más pronunciado. Medido en puntos de la carga legal, la diferencia es aún mayor: 4,3 p.p. menos para los 4 deciles más bajos y 1 p.p. para el más alto. El dato más relevante sería que, corrección mediante, el decil de hogares con menor carga nominal pasaría a ser el más pobre, con 7,6%, mientras que para el más rico sería de 8,4% del ingreso.

Gráfico N°14

Carga nominal del IVA por Decil de Hogares según Ingreso. Comparación de la propuesta con la vigente. En % del Ingreso



Fuente: CIEPyC en base a datos de la ENGH 1997 y Texto Ordenado IVA.

Las medidas de política tributaria descriptas se complementarían con medidas de política social a partir de los beneficios previstos en la Ley 25.921 del año 2004: a) un mecanismo para reintegrar el 15% de todas las compras realizadas con tarjeta de débito del Plan Jefes y Jefas de Hogar (JJH) y b) un beneficio para los negocios monotributistas que aceptasen este medio de pago de los perceptores del plan.

El instrumento creado por esta Ley puede ser extendido a otros planes, y en los hechos así sucedió con algunos de ellos, porque tal como se define en su Artículo 2 abarca al Plan JJH y “convenios sociales específicos entre el gobierno nacional y las provincias”. En consecuencia, con acuerdo de las provincias, se podría ampliar a todos los planes sociales y demás institutos, como el Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo, para dar sólo algunos ejemplos. También se podría prever ampliar el mecanismo a otros perceptores mediante una nueva Ley. En ese caso, se podría incluir a los jubilados y pensionados cuyo haber fuese inferior al salario mínimo, vital y móvil y a los trabajadores formales que cobran la asignación familiar completa, entre otros.

Más allá de ampliar el grado de cobertura, el aspecto más interesante desde una mirada fiscal de lo dispuesto por esta Ley es que no excluye a los pequeños comercios. Como el reintegro no está vinculado al IVA (sólo se detraen de su recaudación los gastos en que

se incurra), corresponde su pago para toda operación que se realice con las tarjetas de débito incorporadas al programa. Además, la norma prevé un estímulo específico para los negocios monotributistas que realicen operaciones con los perceptores de planes sociales. Esta es la diferencia esencial con el IVA personalizado que genera un perjuicio tanto a los comercios monotributistas como a quienes compran en esos negocios, porque, al no pagar IVA, quedan fuera del beneficio.

Estos comercios reciben actualmente \$15 mensuales de acuerdo a lo dispuesto por la Resolución 682/04, pero la Ley no dispone límites a este instrumento. Por tanto, si se estableciera una retribución lo suficientemente atractiva como para que los monotributistas incorporaran los "posnet" y aceptasen las tarjetas de débito como medio de pago, se lograría una mayor formalización de sus operaciones. En principio, se podría aplicar una retribución de entre el 3% y el 5% de las operaciones realizadas con tarjetas de débito de los perceptores incluidos en la medida.

El efecto distributivo del reintegro sería marcadamente progresivo. Como esta medida mantiene la esencia de la propuesta de Abeles, Balasini y Panigo, se puede tener una dimensión de su incidencia a partir de este trabajo. De acuerdo a estas estimaciones, la brecha entre el decil más rico y el más pobre se reduciría entre un 2,1% y un 5,3% en función del porcentaje de compras que se realice con la tarjeta de débito.

Quienes puedan beneficiarse de la devolución de 10,5 p.p. del IVA y del reintegro del 15% en su totalidad, ampliarían en alrededor de un 25% su ingreso disponible y por tanto su consumo.

Si bien estos instrumentos tendrían un costo fiscal directo creciente a medida que se propague el uso de las tarjetas de débito para realizar las compras en los comercios minoristas, el impacto en términos de reducción de la evasión y de simplificación de los controles por parte de la administración tributaria diluye el efecto directo. Se podría decir que las consecuencias favorables de su aplicación transforman en menospreciable el costo fiscal en que se incurriría, al mismo tiempo que se mejorarían los ingresos de todos los perceptores de planes sociales y demás institutos del sistema de protección social.

III.5.2. La imposición selectiva: los Impuestos Internos

En Argentina los impuestos internos tienen una extensa tradición, que fue prácticamente cercenada en los noventa al derogar gran parte de los bienes alcanzados, principalmente con la Ley 24.674 de agosto de 1996.²⁷ En la reforma impositiva de los primeros días de De la Rúa, con la Ley 25.239 de diciembre de 1999, se volvieron a gravar algunos bienes (embarcaciones de recreo y aeronaves, objetos suntuarios como piedras preciosas, bienes con metales preciosos, ropa con pieles de peletería, etc.) y se incorporaron nuevos (la telefonía celular y satelital). En fecha reciente se amplió la cantidad de bienes tecnológicos y electrodomésticos alcanzados para promover su producción en Tierra del Fuego.

También se realizaron modificaciones en los que alcanzan a los automóviles. La imposición de internos a los automóviles estuvo vigente desde 1976 hasta julio de 1996 y se reimplantó pero sólo para los gasoleros a partir de enero de 1997. Desde el año 2000 se agregó el general a los automóviles, embarcaciones y aeronaves y estuvieron vigentes ambos impuestos hasta junio de 2001, fecha en que se los dejó transitoriamente sin efecto, aunque siguió vigente para las embarcaciones y aeronaves. A partir de enero de 2008, con el Decreto 175/07, se mantuvo la suspensión en general de ambos impuestos, pero se volvió a gravar a los automóviles de mayor valor y con una

27) Paradójicamente, esta Ley que fue el origen de la drástica reducción de la base imponible de este impuesto, con las modificaciones posteriores terminó siendo la Ley sobre la que se estructura la mayor parte de los Internos actuales. Se puede encontrar un completo estudio de este impuesto en Roberto Sixto Fernández (2011).

alícuota del 10% y posteriormente se reimplantó el específico sobre los gasoleros (que actúa como un adicional del general con una alícuota del 5%, luego elevada al 12,5%) y se incorporaron las motos con un mínimo de \$25.000 en el precio y una tasa del 10%. Para definir el límite se contempló el precio del auto más caro producido en Argentina, que es la Toyota SW4, la 4x4 monovolumen. Con el Decreto 38/11 se había establecido que estaban alcanzados los autos y motos cuyo precio supere \$212.500 y \$25.000, respectivamente. Finalmente, con el Decreto 1/12 se amplió la base de imposición al reducir los mínimos a \$150.000 para los autos tanto en el general como en el aplicado sobre los gasoleros y a \$22.000 para las motos. Con esta modificación se esperan recaudar alrededor de \$700 millones en autos y motos de alta gama.

Sin embargo, entre los bienes que siguen alcanzados por este impuesto predominan los de consumo popular (como los cigarrillos, las bebidas alcohólicas y analcohólicas) y son pocos los bienes de lujo que están gravados. Por lo tanto, se debe realizar un estudio pormenorizado de todos los bienes y servicios superfluos y/o de lujo para que queden alcanzados por este gravamen con el objetivo de asignarle progresividad. Algunas de las medidas que se podrían adoptar en este sentido se resumen en los siguientes párrafos, aunque no representan un listado exhaustivo.

a) Vehículos automóbiles y motores, embarcaciones de recreo o deportes y aeronaves.

Con la reducción de los mínimos aplicada a partir de enero de 2012 se amplió significativamente la base imponible, pero se podría analizar una nueva revisión a implementar a partir de 2013. Cabe recordar que los Decretos son de renovación anual y vencen a fines de cada año; si no se firman volvería a regir automáticamente el impuesto del 8% a las ventas de vehículos 0km de más de \$22.000,²⁸ tal como está dispuesto en la norma original. Si bien es loable la exclusión de los autos de producción nacional, es indudable que en los de alta gama la demanda es inelástica y por ende el impuesto puede ser trasladado en su totalidad al comprador, sin perjuicio a la actividad. En consecuencia, se recomienda modificar a partir del próximo año el impuesto para ampliar la base de manera tal que todos los autos de alta gama queden alcanzados. Por ejemplo, se podría incorporar un tramo con una alícuota del 5% a los vehículos cuyo precio fuese superior al 75% del valor que rija para la alícuota del 10%.

b) Champañas

Se restableció a partir del año 2000, mediante la Ley N°25.239 de fines de 1999, con una alícuota del 12%, pero al poco tiempo, con el Decreto 1070/01 de agosto de 2001 se dejó sin efecto hasta el 31 de diciembre de 2003. Poco más de un año después, con el Decreto 58/05, se suspendió por tres años su aplicación a partir de la firma del Acta compromiso entre el Ministerio de Economía y Producción y Bodegas de Argentina para llevar a cabo el Programa de Expansión del Sector Vitivinícola, en la que el sector se comprometió a realizar inversiones por una suma equivalente al 125% del monto no percibido del Impuesto Interno correspondiente a los 10 años siguientes, con un mínimo anual de \$15 millones. Esta suspensión se extendió tres veces y vence en febrero de 2013, la última vez, mediante el decreto 185/12 se amplió por un año (las anteriores habían sido por dos años). Si no se renueva vuelve a regir automáticamente la alícuota del 12% y la recomendación en este caso sería, sencillamente, dejar que venza el acuerdo vigente. Una alternativa sería, hasta tanto venza el nuevo plazo, restituirlo con

28) En realidad, la norma establece una alícuota del 4% para los vehículos cuyo precio estuviera entre \$15.000 y \$22.000, rango que carecería de validez práctica para los autos 0Km.

una alícuota intermedia (por ejemplo del 8%) y volver a la tasa del 12% a partir de febrero de 2013.

c) Publicidad y propaganda

Con el Decreto-Ley 22.285 de Radiodifusión de la dictadura, a partir de 1980 se creó el impuesto a los Servicios de Radiodifusión que sigue vigente con varias modificaciones incorporadas con la de la nueva Ley de Comunicación Audiovisual, e incluye en su base imponible a la comercialización de publicidad en radio y televisión.²⁹ Las alícuotas aplicadas actualmente son: para televisión de 5% para las emisoras radicadas en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y se reduce hasta el 2% para las ciudades de menos de 100.000 habitantes; para radios AM y FM de 2,5% en CABA hasta 1% en las ciudades más pequeñas.³⁰

Sin embargo, cuando se incorporó la publicidad en la base del IVA, a partir del año 1999, este impuesto quedó como pago a cuenta y en consecuencia sólo conlleva una distribución distinta a la del IVA, porque su recaudación se asigna al actual Sistema de Comunicación Audiovisual. Como recomendación de política se podrían analizar dos alternativas. Una sería mantener el impuesto actual con una revisión al alza de las alícuotas y la eliminación del pago a cuenta del IVA. La otra posibilidad sería derogar este impuesto e incorporar a Internos a la publicidad y propaganda, con una alícuota significativamente superior a la actual, agregando a los medios de comunicación gráfica entre los sujetos alcanzados.

d) Seguros

Siguen alcanzados por Internos porque forman parte del Texto Ordenado de 1979 (el Art.65) que se salvó del recorte de la Ley de 1996, aunque tiempo después se redujo su tasa a un valor simbólico. En el Texto Ordenado se establecía una alícuota del 8,5% y se facultaba al Poder Ejecutivo para aumentar hasta en un 25% la alícuota o reducirla o dejar sin efecto, transitoriamente. Por Decreto 687/98 se redujo la alícuota al 0,1%, actualmente vigente. Cuando rigió la alícuota plena se recaudaba alrededor del 0,1% del PBI. Como esta imposición es marcadamente progresiva se propone elevar la alícuota a, como mínimo, a la mitad de la aplicada en sus inicios.

e) Otros bienes y servicios

Para mejorar la incidencia distributiva de los impuestos al consumo se podría incorporar a Internos la venta de otros bienes y servicios que permitan imprimirle progresividad, entre los que se destacan: neumáticos y llantas de mayor valor (los neumáticos estuvieron alcanzados con una alícuota del 12,5%), armas de fuego y artículos de tocador (tuvieron una alícuota del 15%, con algunas exenciones como el shampoo), principalmente los de mayor sofisticación.

III.6. Promover la actividad productiva de manera selectiva.

En Argentina existe una gran variedad de instrumentos de promoción de la actividad productiva: programas de asistencia técnica y/o financiera, incentivos tributarios de diversa índole, medidas para arancelarias de restricción a las importaciones y tipos de cambio efectivo diferencial mediante las retenciones para estimular la incorporación de valor en las exportaciones.

29) También forman parte de la base las restantes fuentes de ingresos de los servicios de radiodifusión como los programas producidos o adquiridos.

30) Estas son las alícuotas aplicadas actualmente. En el texto original del año 1980 eran más elevadas: 8% en CABA y 6% en el interior para televisión y 4% en CABA y 3% en el interior para radio.

Todos estos instrumentos están disponibles, pero en varios casos fueron puestos en marcha en el pasado (a veces lejano), responden a intereses distintos a las necesidades actuales, no tienen articulación entre sí y algunos de ellos son poco conocidos por los potenciales beneficiarios. Sin procurar ser taxativos, se pueden mencionar:

1. Asistencia técnica y financiera con subsidios y/o créditos a tasa subsidiada en diversos organismos públicos, como Sepyme para las MiPyMEs, Prosap para el sector agropecuario, Fontar para el desarrollo e innovación tecnológicos;
2. Promoción para el desarrollo regional: rige en cuatro provincias, Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan, conocido como de reparación histórica (Decreto 2054/92 y modificatorias), con exención de IVA y Ganancias;
3. Zonas Francas: si bien existen 11 en el territorio argentino, sólo la de Tierra del Fuego tiene cierto grado de desarrollo, con políticas específicas de promoción (Ley 19640).
4. Promociones sectoriales: son regímenes con beneficios impositivos que incluyen la estabilidad fiscal, como a la Actividad Minera (Ley 24.196), a la industria del Software (Ley 25.922) y a los Bosques Cultivados (Ley 25.080)
5. Incentivos fiscales a la inversión: la Ley de Promoción de Inversiones (LPI) con amortización acelerada en Ganancias y/o devolución anticipada de IVA;
6. Regímenes Específicos: como el de Promoción a la Inversión local para la fabricación de Motocicletas y Motopartes (Ley 26.457) con bonos de crédito fiscal y reducción de Aranceles de Importación y el de Producción y uso sustentable de Biocombustibles (Ley 26.093) con exención de los impuestos a los Combustibles.
7. Incentivos a la formalización del empleo: rigen rebajas en las cargas de las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social mediante tres mecanismos. A) Reducción de todas las cargas patronales, excepto las de las Obras Sociales, en 10 puntos porcentuales para todas las actividades y de 6 p.p. para el sector servicios (para las PyMEs de este sector y algunas actividades específicas rige la rebaja general); B) Las Contribuciones Patronales se aplican como crédito fiscal del IVA con porcentajes diferenciales por provincia; y C) Reducción en los primeros dos años de la contratación de trabajadores, del 50% en el primer año y del 25% en el segundo.
8. Tipos de cambio diferenciales, a partir de Derechos de Exportación con alícuotas diferenciales entre los productos primarios y los industriales.
9. Tratamiento tributario especial a las microempresas, mediante la simplificación de la carga con el monotributo que sustituye al IVA y Ganancias.
10. Medidas para arancelarias, con las Licencias No Automáticas para la importación como el instituto más extendido, para procurar proteger a la producción doméstica de la competencia internacional.

Además, rige hasta mediados de 2012 un régimen de reintegro a las ventas de bienes de capital de fabricación nacional (Decreto 379/01). Este incentivo funciona mediante bonos fiscales para descontar en impuestos nacionales por un 14% del monto de venta y tiene como objetivo actuar como espejo de la eliminación (por excepción) de los Aranceles de Importación de Bienes de Capital, que volverán a regir a partir de la fecha de su extinción.

El análisis exhaustivo de los instrumentos de asistencia mediante políticas públicas excede el ámbito de este trabajo,³¹ pero es relevante tener en cuenta que las propuestas

31) Para ello se pueden consultar las recientes publicaciones De Santis, Iñiguez, Lavarello y Zanabria compiladores (2011) y Dirección de Coordinación de Políticas Productivas (2011).

que se desarrollarán a continuación deben coordinarse con las restantes herramientas de apoyo y estímulo a las actividades productivas. Se requiere una revisión profunda a partir de una visión integral que combine herramientas de asistencia directa a empresas, tanto técnica como financiera, incentivos fiscales selectivos y promoción al desarrollo regional en las zonas más postergadas del país.

La intención no es agregar nuevas herramientas, sino revisar las existentes para conformar una política integral e integrada de promoción a la actividad económica. Incluso, esta política debería disponer de una institución que se encargue de coordinar y tener la visión de conjunto de todos los programas de asistencia y promoción en vigencia.

Por sobre todas las cosas, los incentivos fiscales deben ser un instrumento relevante para cumplir con los objetivos que se propongan alcanzar las políticas públicas destinadas a promover el desarrollo productivo. Para ello, insistimos, se debe disponer de un detallado análisis de situación que permita identificar los problemas a resolver y las necesidades sobre las cuales se debe intervenir.

Recientemente se elaboraron dos proyectos con esos fines: el Plan Estratégico Industrial 2020 (Plan 20-20) y el Plan Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016 (PEA2)

El Plan 20-20 ya dispone de un documento que aporta elementos de utilidad a los propósitos del presente trabajo. En primer lugar, se plantea como punto de partida del análisis de situación que “La base de una política sectorial que se oriente a restablecer y fortalecer el tejido industrial de Argentina está en la continuidad a las sólidas políticas macroeconómicas, definitivamente pro industriales, establecidas desde 2003. Estas políticas se caracterizan por cinco pilares: i) demanda interna sostenida y superávit fiscal; ii) defensa del mercado interno y sustitución de importaciones; iii) mantenimiento de un tipo de cambio competitivo; iv) aumento de exportaciones y v) fomento de la inversión productiva” (página 33).

Desde ese marco se plantea como objetivo “potenciar cadenas productivas coordinadas e integradas en su visión hacia el mercado interno e internacional, que maximicen su capacidad de absorber ciencia y tecnología e innovación, y que aporten al crecimiento sostenido y al desarrollo deseado para el país (...) para ello se requiere, en todas las cadenas de valor, empresas nacionales de clase regional o mundial, insertas internacionalmente que impulsen la competitividad a todo el entramado industrial y se nutran de la provisión de bienes y servicios producidos localmente. En función de esto, es necesario enriquecer la estructura productiva nacional a través de la defensa de las firmas existentes, la creación y radicación de empresas y el desarrollo de productos y servicios innovadores que permitan ocupar los nichos vacíos de la matriz productiva. Es decir, el objetivo es lograr una trama industrial densa, diversificada y competitiva” (página 38).

III.6.1. Incentivos fiscales

Tal como definen Jimenez y Podestá (2009) con los incentivos tributarios “Entre los objetivos habituales que suelen perseguirse se encuentran, además del aumento de la inversión, el desarrollo de regiones atrasadas, la promoción de exportaciones, la industrialización, la generación de empleo, el cuidado del medio ambiente, la transferencia de tecnología, la diversificación de la estructura económica y la formación de capital humano”. (página 16).

Como vimos, en nuestro país existe una cantidad considerable de instrumentos que pueden ser catalogados como incentivos fiscales. Para tener una dimensión cuantitativa de ellos se puede mencionar que el gasto tributario estimado por todas las herramientas existentes se estima en alrededor del 2,4% del PBI y representan más del 7% de la recaudación tributaria nacional. Sin embargo, los gastos tributarios de mayor envergadura son los originados en normas de impuestos que representan una menor contribución (alícuotas reducidas, exenciones a la base imponible, etc.) que alcanzan al 1,8% del PBI, mientras que los regímenes de promoción económica, más estrictamente vinculados al concepto de incentivo fiscal, explican el 0,6% del PBI.³²

a) Incentivos selectivos

En el Plan 20 20 se identifican once cadenas de valor sobre las cuales concentrar las políticas públicas de promoción. Los criterios utilizados para su selección fueron:

1. Importancia en el producto bruto industrial y trayectoria en la industria argentina;
2. Recurso natural altamente competitivo;
3. Entramado productivo;
4. Difusión de tecnología;
5. Mercado interno; y
6. Balanza comercial e inserción internacional.

En base a estos criterios, fueron seleccionadas las siguientes cadenas de valor:

1. Alimentos;
2. Automotriz y autopartes;
3. Bienes de capital;
4. Cuero, calzado y marroquinería;
5. Maquinaria agrícola;
6. Material de construcción;
7. Medicamentos;
8. Foresto-industrial;
9. Química y petroquímica;
10. Software; y
11. Textil.

Todas estas cadenas tienen eslabones que requieren una asistencia especial y específica para conformar un entramado productivo que permita potenciar a la cadena de valor en su conjunto. En el Plan 20 20, cuando se analiza cada cadena en particular se identifican los cuellos de botella o los problemas a resolver y, en general, se avanza con lineamientos generales para su intervención. Sin embargo, sería de utilidad disponer de instrumentos que puedan ser aplicados de manera selectiva solamente a los eslabones “débiles” de las cadenas identificadas, siempre y cuando satisfagan la necesidad sobre la cual se acciona.

32) Estimación para el año 2012, de acuerdo al mensaje que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional para ese año. Cabe aclarar que no todos los gastos tributarios pueden ser definidos como incentivos fiscales y que las estimaciones tienen muchas limitaciones metodológicas. La definición de gasto tributario que figura en el mensaje: “monto de ingresos que el fisco deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo que se aparta de lo establecido con carácter general en la legislación tributaria, con el objetivo de beneficiar a determinadas actividades, zonas, contribuyentes o consumos”. Por otra parte, ver el análisis crítico de Jiménez y Podestá (2009)

Se debería prever que estos instrumentos puedan ser adaptados a las características propias de la cadena de valor de que se trate, a partir de un modelo básico a seguir.

Un punto de partida para el diseño de esta herramienta podría ser la desarrollada por Ivan Heyn en su paso por la Subsecretaría de Industria y plasmada en la Ley 26.457 denominada "régimen de incentivo a la inversión local para la fabricación de motocicletas y motopartes", por un plazo de cinco años para acogerse al mismo.

Este régimen está orientado a lograr la sustitución de importaciones en la producción de motos y motopartes. Para ello, exige a quienes estén interesados en participar del régimen que logren una proporción creciente de integración nacional en su producción para llegar a un mínimo del 70% en el plazo de cinco años. Quienes se acojan al régimen disponen de dos herramientas que se complementan: una, la reducción del arancel de importación de extrazona por un plazo de cinco años; otra, un bono fiscal por las partes y piezas de producción local utilizadas, con una proporción decreciente a medida que avanza el régimen.

La primera de estas herramientas parte del reconocimiento de la necesidad de iniciar la promoción de la actividad con una proporción relativamente elevada de componentes extranjeros y la segunda le otorga beneficios a quienes van sustituyendo las partes y piezas para consolidar el entramado productivo de la actividad y lograr, al mismo tiempo, la integración nacional exigida a quienes participen del régimen.

b) Ganancias reinvertidas de PyMIs

Uno de los problemas sobre los cuales es necesario avanzar es la tendencia inherente de los empresarios a no reinvertir las ganancias en activos productivos, limitando el proceso de desarrollo iniciado en mayo del 2003. Una forma de incentivar la acumulación de capital sería mediante la aplicación de alícuotas diferentes en el impuesto a las Ganancias de las personas jurídicas, de acuerdo a si son distribuidas o reinvertidas. La medida podría consistir en elevar en dos puntos porcentuales la alícuota (llevarla al 37%) cuando las utilidades son distribuidas y reducirla en cinco o diez puntos (llevarla al 30% o 25%) en el caso de que sean reinvertidas.

La disminución de la tasa se debería restringir a las micro, pequeñas y medianas empresas industriales (MiPyMIs) de acuerdo a la definición de la Ley 25.300 del año 2000. En el artículo 1° de esta Ley se incorpora la condición para que las empresas puedan ser consideradas como PyME que no estén "vinculadas o controladas por empresas o grupos económicos nacionales o extranjeros" que no cumplan los requisitos para ser catalogadas como PyMEs de acuerdo a los parámetros cuantitativos vigentes.

c) Incentivos a la formalización del empleo

Como se mencionó en la enumeración de instrumentos vigentes, rigen en la actualidad varios mecanismos que tienen como destino incentivar la contratación o formalización del personal mediante la reducción de las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social. Aunque uno de ellos fue creado en fecha reciente, estos instrumentos responden a la caracterización de la problemática del empleo que predominó en la década de los años '90s, cuando se responsabilizaba a las cargas sociales del elevado desempleo que surcó a este período.

Todo empezó en el gobierno de Menem con el Decreto 2284/91 de Desregulación Económica que en su Artículo 86 crea la Contribución Unica para la Seguridad Social

(CUSS), unificando las contribuciones al sistema previsional, al PAMI, a las Obras Sociales, las Asignaciones Familiares y al Fondo de Desempleo. Durante esa década se realizaron una serie de modificaciones, entre las que resalta la reducción de las Contribuciones Patronales según región, que iban desde el 30% en el área metropolitana al 80% en el interior de las provincias más pobres del país.

Mediante otro Decreto, el 814/01³³, ya con De la Rúa en el gobierno, se volvió a introducir cambios en las Contribuciones y se dispuso una alícuota del 16% para la CUSS, con la exclusión de las Obras Sociales que siguieron al 6% (Artículo 2). A su vez, en su Artículo 4 se estableció una rebaja adicional mediante la posibilidad de aplicar las cargas como crédito fiscal del IVA en proporciones diferentes según la región, que iban de 1,3 puntos porcentuales del IVA en el área metropolitana (luego llevada a cero) a 11,8 p.p. en el interior de la provincia de Chaco.

Al poco tiempo, mediante la Ley 25.453 de 2001 se establece una alícuota de 20% para las empresas del sector servicios, excepto las PyMEs y algunas actividades específicas.

Posteriormente, con la Ley 25.565 de marzo de 2002 se incrementan las alícuotas en un punto porcentual con destino al PAMI, llevando al 17% la tasa general y 21% para los servicios.

Finalmente, en diciembre de 2008, como respuesta a la crisis internacional imperante, se aprobó la Ley 26.476 que, en su Capítulo II de "promoción y protección del empleo registrado" se incorpora, bajo ciertas condiciones, una reducción en los primeros dos años de la contratación de trabajadores, del 50% en el primer año y del 25% en el segundo, en las CUSS, excepto las destinadas a las Obras Sociales. Esta herramienta, prevista originalmente por un año fue prorrogada hasta diciembre de 2012 mediante el Decreto 298/11.

Así llegamos a la situación actual, con tres modalidades que implican reducciones de las Contribuciones Patronales, las cuales se pueden resumir de la siguiente forma:

1. Reducción general de las Contribuciones Patronales a la Seguridad Social:

	Antes de los '90s	Ahora	Diferencia
	En %		En p.p.
Sistema Jubilatorio	16,00	10,17	-5,83
Asignaciones Familiares	7,50	4,44	-3,06
Fondo Nac. de Empleo	1,50	1,50	0,00
PAMI	2,00	0,89	-1,11
Obras Sociales	6,00	6,00	0,00
Total	33,00	23,00	-10,00

Para el caso de los servicios (excepto PyMEs) la reducción es de 6 p.p.

2. Las Contribuciones Patronales se pueden aplicar como créditos fiscales para el pago del IVA, en proporciones diferentes según la zona, que van de 0 p.p. en el área metropolitana a 10,75 p.p. en el interior de Formosa, Jujuy, Salta, Santiago del Estero y Misiones y 11,8 p.p. en el interior de Chaco.
3. Reducción en los primeros dos años de la contratación de trabajadores, del 50% en el primer año y del 25% en el segundo.

Este esquema debería modificarse para adaptarlo a las nuevas orientaciones de política y para ello deben considerarse las desarrolladas en los Planes Estratégicos antes descriptos y los que puedan desarrollarse en el futuro. Como lineamiento general de esta

33) Resulta llamativo que las normas básicas en la materia hubieran sido Decretos. Aunque se aplicaron en gobiernos distintos, siempre estuvo detrás de ellos el mismo ministro de Economía: Domingo Felipe Cavallo.

redefinición se podrían contemplar los siguientes elementos:

1. Volver a las alícuotas generales vigentes antes de las reducciones dispuestas durante la convertibilidad, esto es, volver al 33% de Contribuciones Patronales para el conjunto de institutos de la Seguridad Social, tal como figura en el cuadro anterior.
2. Disponer una rebaja de 10 p.p. en las Contribuciones Patronales para todas las PyMEs que conformen el entramado productivo de las cadenas de valor seleccionadas en los Planes Estratégicos.
3. Establecer una disminución de 5 p.p. en los Aportes Personales destinados al sistema previsional, para llevarlos del 11% actual al 6%, para todas las MiPyMEs de las regiones del país más desfavorecidas.
4. Eliminar el mecanismo de crédito fiscal con el IVA y no renovar la reducción de las contribuciones para nuevos trabajadores.

Como efecto colateral de estas medidas se obtendría un aumento de la carga tributaria de la minería. Esto es así porque los Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social están excluidos del beneficio de estabilidad fiscal que detenta esta actividad. En el inciso 4 del Artículo 8° (el referido a la estabilidad fiscal) de la Ley 24.196 figuran las situaciones que “No se encuentran alcanzadas por la estabilidad fiscal ni resultarán violatorias de la misma” y en el punto 4.5 se incluyen “Los aportes y contribuciones con destino al Sistema Unico de Seguridad Social y los impuestos indirectos”.

III.6.2. Derechos de Exportación

Los Derechos de Exportación (DE), conocidos como retenciones, con tasas diferenciadas entre las manufacturas de origen industrial y la actividad agropecuaria y sus subproductos, conllevan un tipo de cambio diferencial a favor de la industria para contrarrestar una de las deficiencias más notorias de la economía argentina como es la estructura productiva desequilibrada.

Esta política tuvo un fallido intento de profundizarse con las retenciones móviles para los granos y oleaginosas y sus derivados que, después de una larga confrontación, fue derogada en el Congreso. Este es un claro ejemplo de las dificultades para aplicar una reforma cuando los intereses afectados tienen capacidad de resistencia. Aunque sería deseable alguna vez reincidir en el intento de alícuotas móviles en estos productos, es indudable que sería muy difícil lograr una correlación de fuerzas suficiente que permita sostener una propuesta de este tipo. Contra lo que quedó instalado luego de aquel conflicto, las retenciones móviles son un buen instrumento de desarrollo productivo, aunque no lo son desde una mirada sesgada hacia lo fiscal, porque, al variar los ingresos al Estado en función de los precios internacionales, generan incertidumbre sobre la recaudación futura.

Igualmente, sería conveniente ahondar en este potente instrumento de política. Un flanco a abordar es el de la minería. Cuando se reimplantaron los Derechos de Exportación se instituyó una alícuota de 10% para la mayoría de los productos minerales incluidos en la Sección V del Código Aduanero y de 5% cuando se trata de subproductos o derivados. Estos DE rigen conforme a derecho para todos los emprendimientos mineros cuyo proyecto de factibilidad se hubieren presentado con fecha posterior a su implantación, pero, aunque no se conoce norma que la reglamente, se habría alcanzado un acuerdo con el sector mediante el cual también lo pagan los emprendimientos anteriores. Sería importante destrabar la estabilidad fiscal dispuesta para promover esta

actividad a mediados de los '90s y aumentar el diferencial de alícuotas según el grado de procesamiento para incentivar el desarrollo de las cadenas productivas. Un ejemplo gráfico es el caso del carbonato de litio que es la materia prima básica para producir baterías tecnológicamente avanzadas³⁴. Si se pudiera gravar con una tasa mayor al carbonato de litio se reduciría su precio para el mercado interno y se favorecería la fabricación de baterías domésticamente.

Sin embargo, la Ley 24.196 de Actividad Minera, cuando en su artículo 8 define la estabilidad fiscal no deja margen de acción: la Estabilidad fiscal "Alcanza a todos los tributos, entendiéndose por tales los impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas, que tengan como sujetos pasivos a las empresas inscriptas, así como también a los derechos, aranceles u otros gravámenes a la importación o exportación" (inciso 1.1).

Si bien este tema requiere de un análisis profundo desde el derecho tributario, la contabilidad pública hace una distinción entre los Tributos y los Derechos, a los cuales se los incluye entre los ingresos no tributarios. Podría parecer una discusión semántica, pero no lo es: si las retenciones son un Derecho y no un Tributo, no deberían estar alcanzados por la estabilidad fiscal que establece la Ley. Una alternativa sería modificar la Ley para que queden excluidos de la estabilidad fiscal los Derechos de Exportación. Si así fuera, deberían establecerse alícuotas diferenciales para desincentivar la exportación del recurso natural sin elaborar y reducir la carga a medida que se le agrega valor local.

Más allá de esta cuestión, parece relevante defender la permanencia de los DE, que suelen ser cuestionados por varios aspectos. El más habitual es considerarlos gravámenes distorsivos porque modifican los precios relativos que determina el mercado. Sin embargo, esta no es una falencia de los DE, sino una de sus virtudes, porque justamente alteran los precios relativos para compensar diferencias de productividades entre el agro y la industria que, dejadas al libre mercado, conducen a nuestra economía hacia lo que se conoce como la enfermedad holandesa.

Además, es importante advertir sobre la falacia que encierra la propuesta pregonada por varios "especialistas" de descontar el pago de DE en el monto a contribuir por el impuesto a las ganancias³⁵. Esta recomendación de eliminación solapada contiene varias inconsistencias.

En primer lugar, se debe contemplar que en el caso de los DE el contribuyente legal o de jure no es el mismo sujeto que el contribuyente de hecho o de facto, esto es, el gravamen se traslada vía precios del exportador, que es quien lo paga al fisco, hacia atrás hasta llegar al productor y/o el propietario de la tierra, que son quienes terminan recibiendo menores ingresos porque en el precio de venta o alquiler está descontado el DE. El proceso de traslación, sobre todo en este caso que es hacia atrás (o aguas arriba) y no hacia delante como en el IVA, implica un caso distinto de los pagos a cuenta más habituales, porque quien debería descontar los DE no es el mismo sujeto que quien lo pagó a la AFIP. Hasta aquí la propuesta sólo implicaría problemas administrativos y otras cuestiones menores y salvables. Con las cartas de porte se podría identificar la trayectoria de todas las operaciones de la cadena, de manera tal que productores y propietarios puedan presentar al ente recaudador el monto que les trasladaron por el pago del DE. Si la cuestión terminase aquí, el principal problema sería la incidencia distributiva de la medida, porque a mayor producción y/o extensión de la propiedad mayor sería la posibilidad de descontar el pago en Ganancias; incluso los monotributistas quedarían totalmente fuera del beneficio.

34) Ver nota publicada en el diario *Página 12* del domingo 19 de junio de 2011 "Baterías o carbonato de litio", por Sergio Echevarrena.

35) Ver, por ejemplo, Llach y Arriague (2005)

Sin embargo, al considerar otros aspectos, los problemas empiezan a ser definitivamente insalvables. La cuestión principal es que no toda la producción se exporta y no todo lo que se exporta sale como producto primario sin ningún procesamiento. En consecuencia, ¿sólo podrían aplicar el pago a cuenta los productores que destinan su producción al comercio exterior?, ¿los DE a los subproductos y derivados, recaen sólo sobre los productos primarios?, ¿cómo se resuelve el caso de la producción que se destina al mercado interno y por ende no paga DE?

La respuesta a estos interrogantes es obvia: el mercado actuando libremente determinaría que los grandes productores, en general integrados verticalmente, destinarían su producción al comercio exterior y por tanto podrían descargar los DE, mientras que los pequeños productores deberían conformarse con el mercado interno sin nada para descontar. Además del perjuicio a los pequeños productores, la propuesta tendría otro efecto pernicioso porque los bienes destinados al mercado interno, al quedar excluidos del beneficio, se comercializarían a un precio mayor al de los que se exportan, anulándose uno de los efectos más positivos de los DE: abaratar el precio de las materias primas para la elaboración de alimentos destinados al consumo doméstico. Sólo se podrían evitar estos problemas, mediante la nacionalización de la producción y/o de la comercialización para poder fijar los precios, aunque si así fuese ya no serían imprescindibles las retenciones.

En conclusión, la propuesta de descontar de Ganancias a los Derechos de Exportación, además de no deseable porque neutralizaría un potente instrumento de política económica, es inviable. Sólo podría aplicarse si al mismo tiempo se establecieran regulaciones muy férreas en la propiedad de la tierra, la producción, la distribución y la comercialización de los productos agropecuarios. El interrogante que surge aquí es si estas cuestiones debieran formar parte de la medida para quienes la propugnan.

III. 7. Mejorar la Administración Tributaria de las provincias, respetando las autonomías

En los puntos anteriores se identificaron algunas recomendaciones de política que derivarían, como efecto colateral, en mejoras en las Administraciones Tributarias de las provincias en las capacidades de imposición de los impuestos a la propiedad inmobiliaria.

Estas iniciativas deberían estar enmarcadas en un proceso integral de mejoras de las Administraciones Tributarias que puede ser desarrollado desde el Estado Nacional sin afectar las autonomías provinciales. Desde hace algunos años Alejandro Otero viene insistiendo en varios escritos sobre la importancia de conformar una red de Administraciones Tributarias cuyos nodos estarían constituidos por la AFIP y sus equivalentes en la órbita de las provincias. Este autor plantea la necesidad de profundizar los avances logrados en los últimos años en la cooperación interjurisdiccional entre fiscos y conformar una Red Federal entre las administraciones tributarias del país. Esta Red, que implicaría un vínculo entre pares y un modelo común de organización, permitiría -mediante la integración, la complementariedad, la articulación y la transferencia de conocimientos- obtener mejoras a todos sus integrantes (Otero, 2008)

Esta propuesta conlleva un cambio en la forma en que se determinan las relaciones entre las administraciones nacionales y provinciales de impuestos, aún considerando los avances alcanzados hasta el presente en el intercambio. Como dice Otero "La

vinculación AFIP-Provincias en materia de administración tributaria se estructuró en base a un esquema radial. Es decir que, desde un organismo central se gestan acuerdos y convenios con cada una de las jurisdicciones en base a prioridades que si bien parecen ser definidas unilateralmente, son reconocidas porque tienden a mejorar la capacidad de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos provinciales y locales” (página 27).

A modo de ejemplo de la forma de organización vigente se puede mencionar a la reciente instrumentación de la “Matriz de Intercambio de Información Penal Tributaria” mediante la Resolución General de AFIP N° 3309 de abril de 2012, en el marco de las modificaciones introducidas por la Ley 26.735 en la Ley Penal Tributaria.

Tal como se expresa en sus considerandos “las actuaciones en las que cualquiera de las jurisdicciones nacional o locales detecte la existencia de conductas que pudieran dar lugar a la configuración de los delitos tipificados en la referida ley respecto de los gravámenes a su cargo, pueden revestir interés para las otras, en tanto configuren ilícitos similares frente a los tributos de su competencia. [Las modificaciones a la Ley Penal Tributaria constituyen] un marco propicio para la profundización de acciones de colaboración entre las distintas jurisdicciones afectadas, orientadas a incrementar la efectividad en el combate de la evasión fiscal mediante la oportuna denuncia de los delitos fiscales que cada una constate. (...) en consecuencia, resulta pertinente asegurar y establecer las vías y formas de intercambio de información entre los organismos de recaudación”.

Esta matriz de intercambio de información representa, sin lugar a dudas, un avance relevante en las relaciones entre las administraciones tributarias, aunque mantiene en parte la forma de vinculación radial a la que se refiere Otero en el trabajo citado.

El cambio organizacional propuesto por este autor tendría un alcance mucho más amplio. Entre los beneficios que se obtendrían a partir de la articulación en red (página 31) se destacan los siguientes:

- a) Permitiría mantener las autonomías y al mismo tiempo capitalizar la coordinación a escala, a partir de la “unidad en la diversidad”.
- b) Se lograría disminuir la brecha institucional entre la administración nacional y las provinciales, y la de estas entre si, junto a una mayor profesionalización del personal.
- c) Se podrían simplificar los trámites de los contribuyentes mediante la integración de procesos y servicios.
- d) Se alcanzarían colaboraciones recíprocas mediante vinculaciones específicas para, por ejemplo, delegar algún aspecto de la administración de impuestos nacionales a las administraciones provinciales y viceversa.
- e) Se garantizaría la transferencia de los avances tecnológicos alcanzados en cualquier nodo de la red.

IV. Comentarios Finales

La historia argentina demuestra que nunca fueron sencillas las reformas impositivas progresivas. Desde los orígenes como nación, el sistema tributario argentino se caracterizó por su incapacidad para actuar como morigerador de las desigualdades sociales. En este sentido, es por demás elocuente el planteo de Oszlak (1997) en su caracterización de la formación del Estado argentino: “*algunas de las tendencias que se venían insinuando desde fines de la década del 70 [1870] acabaron por estructurar un*

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

Paradójicamente, este estado de situación empezó a cambiar con los gobiernos conservadores de la década infame. Quienes sostenían las mismas posturas ideológicas que habían resistido a la modernización del sistema tributario argentino se vieron obligados a renovarlo para poder hacer frente a la necesidad de recursos tributarios adicionales que exigía la salida de la profunda depresión de los años '30. Ya en la década siguiente, con el peronismo en el gobierno se terminó por conformar un sistema tributario bastante avanzado para la época. Se podría afirmar que a mediados de siglo XX en Argentina regía un sistema impositivo moderno.

Un nuevo y profundo intento por adaptarlo se produjo con una amplia reforma implementada en el año 1973, con los aires transformadores de la vuelta del peronismo al gobierno.

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

Esta involución tuvo respaldo tanto en el plano político como en términos de la “ciencia económica” en general y en la doctrina tributaria en particular. No es casual que el inicio de este proceso coincida con la recuperación del predominio de la escuela neoclásica en el terreno académico. Este paradigma había sido el dominante hasta la crisis del '30 y le cupo un rol clave, por las desatinadas políticas que promovió, en su desenlace y profundización³⁶.

Aunque en aquella época la doctrina tributaria parecía correr a contramano de la historia. En sus orígenes la posición adoptada por los primeros marginalistas, esto es los fundadores de la teoría neoclásica, aceptaban e incluso propiciaban la progresividad de los impuestos. Como dice Nuñez Miñana (1998) “la escuela marginalista se inicia en 1870 a partir de la llamada 'revolución marginalista' que introduce la teoría subjetiva del valor: el valor de un bien deriva de la utilidad (subjetiva) de la última unidad disponible para el consumidor. Hacia fines del siglo XIX y principios del siglo XX es cuando alcanza una intensa discusión la introducción de impuestos progresivos con la finalidad explícita de redistribución de ingresos, y se intentó elaborar una justificación 'científica' de la conveniencia de impuestos progresivos a partir del modelo marginalista” (página 114).

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

Sin embargo, la conformación de un nuevo cuerpo teórico, el keynesianismo, aportó el

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

herramental necesario para que el capitalismo se recuperara, transformándose así en el nuevo paradigma que mantuvo su predominio hasta entrados los años '70s.

En ese período se redefinió el rol del Estado en la economía, constituyéndose lo que pasó a denominarse Estado Benefactor, de Bienestar o, como lo llaman los franceses, de Providencia en los países centrales y sus versiones pauperizadas en los periféricos con los nombres Desarrollista o Populista, en este último caso con un dejo peyorativo, aunque no tendría por qué serlo.

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

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

La edad de oro del capitalismo empezó a resentirse a mediados de la década del '70, con la aparición en simultáneo de estancamiento de la economía e inflación (la estanflación) y todos los cuestionamientos apuntaron al Estado y sus injerencias. Si de la crisis del '30 se salió con más Estado, quienes mantuvieron sus cotas de poder en todo este período aprovecharon la nueva crisis para procurar salir de ella con menos Estado. Como dice Bresser Pereira (2010), "En la década de 1970, la pérdida de dinamismo de las economías desarrolladas, la caída de las tasas de ganancia y la estanflación fueron la oportunidad perfecta para que el neoliberalismo montara su ataque al Estado social. La teoría económica neoclásica logró, tras años de keynesianismo, recuperar un papel dominante" (página 94).

Entre los países centrales, EE.UU. y Gran Bretaña encabezaron el cambio de rumbo a inicios de los '80s. Ronald Reagan con su política por el lado de la oferta, reforma tributaria mediante, y Margareth Tacher centrada en el desprendimiento de empresas públicas.

Entre los periféricos, Chile con Pinochet y Argentina con Videla y la junta militar habían empezado unos años antes, con la apertura y desregulación de sus economías. La crisis de la deuda de los '80s y el Consenso de Washington de 1990 dieron el plafón necesario para la profundización y diseminación de estas políticas. Las consecuencias son conocidas y llevarán muchos años (y por qué no, décadas) revertirlas.

Con el agotamiento del modelo de valorización financiera a fines de la década de los años '90s y principios de los 2000, se encauzó en Argentina en particular y en América Latina en general un nuevo rumbo que empezó a delinear un cambio de época. Al igual que en la década del '70, pero en sentido inverso, son países de estas latitudes los que

arriesgan a reorientar las políticas en otra dirección.

Mientras tanto, la mayoría de los países centrales se muestran desorientados y, con tozudez, prefieren mantenerse en los límites de una política que recurrentemente da señales de fin de ciclo. Como dice Koo (2011) "existe bastante confusión en los círculos de política, en los círculos académicos y también en los mercados (...) Es una situación totalmente distinta a la que se aprende en la universidad. Allí se enseña que con tanta inyección de liquidez y tasas de interés en cero, se debería estar viendo una enorme respuesta de la economía. Pero no es lo que está pasando (...) como la confusión es tan grande, la política ha sido muy inconsistente, no sólo en Estados Unidos sino en el mundo, y esto podría estar prolongando la recesión innecesariamente" (página 9). Las políticas que se están llevando a cabo en los países centrales giran en un círculo vicioso que arriban al resultado contrario al buscado: "cuando una economía está experimentando este tipo de recesiones, lo último que hay que hacer es una consolidación fiscal, porque lo único que se consigue es empeorar cada vez más la situación. Si el gobierno hace un ajuste fiscal mientras el sector privado sigue desendeudándose con tasas de interés en cero, primero colapsa la economía, después caen los ingresos fiscales y, por último, aumenta el déficit presupuestario. Parece que casi nada de esta dinámica es entendida hoy en día en el mundo" (página 26).

El caso específico de Argentina es muy distinto. En el plano fiscal se observan con claridad las reorientaciones de política. El nuevo modelo iniciado en 2003 tuvo como característica saliente la robustez de las cuentas públicas a partir de una significativa expansión de los recursos, principalmente los tributarios, al mismo tiempo que crecían partidas emblemáticas del gasto público, como reflejo de una redefinición de la función del Estado en la economía.

Del lado de los ingresos, el aumento de la presión tributaria se originó, como vimos, en los mayores aportes de los Derechos de Exportación, Ganancias, Aportes y Contribuciones a la Seguridad Social y Cheques que permitieron alcanzar un récord histórico de cerca del 30% del PBI en la recaudación tributaria nacional.

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

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

Las provincias cumplieron un papel importante en este proceso. La política de inversión pública las tuvo como articuladoras y una proporción importante de las obras realizadas

se ejecutaron por su intermedio con financiamiento de Nación. En Educación, la transferencia de las escuelas de los años '90s obligó a que los esfuerzos en el ámbito nacional se materialicen en acciones de coordinación y en la ampliación de las transferencias de recursos a las provincias para alcanzar (y superar) el objetivo del 6% del PBI destinado a esta finalidad. En consecuencia, las remesas nacionales a las provincias crecieron significativamente en esta etapa y permitieron cumplir con estas intervenciones y, al mismo tiempo, alcanzar cuentas equilibradas para el conjunto de los gobiernos subnacionales.

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

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

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

Este panorama está en sintonía con los planteos recientes de la Cepal (2011). En un trabajo reciente, después de enumerar los desafíos para construir una nueva "arquitectura estatal" se plantea el interrogante sobre el nivel de recursos con que cuentan los Estados para enfrentarlos. Y concluye que "El nivel de gasto público está condicionado por la capacidad recaudatoria de los países. La tributación constituye, en este sentido, el espacio de política decisivo para incrementar la capacidad financiera del Estado que le permite cumplir su rol proactivo en la promoción del desarrollo y la igualdad social"

Más allá de los avances alcanzados en los últimos años, existe una gran variedad de recomendaciones de política a contemplar para adaptar el régimen tributario al modelo económico imperante.

En estas páginas nos concentramos en propuestas de reforma en materia de política tributaria y sólo desarrollamos algunos aspectos referidos a la administración tributaria. Igualmente, entre las recomendaciones figuran intervenciones que conllevan mejoras en la gestión a nivel provincial, a partir de la necesaria concurrencia de la administración tributaria nacional y las provinciales y la propuesta de conformación de una red federal de los organismos competentes.

A su vez, nos parece importante dejar sentado que tampoco resulta conveniente que una reforma tributaria se recueste sólo en los aspectos administrativos, o que éstos se antepongan a los principios básicos que deben orientar la reforma. Este sesgo puede llevar hacia modificaciones del sistema tributario que desatiendan o desmerezcan sus

funciones redistributivas y de desarrollo, amparadas en el negativo lema instalado en nuestro país por Carlos Tacchi en los años noventa con funestos resultados: “el mejor impuesto es el que más se recauda”.

Sin embargo, a la administración tributaria le corresponde un rol clave para garantizar que las modificaciones de política redunden en cambios efectivos sobre el patrón distributivo vigente. Expresado de otra forma, la política tributaria puede cubrir los espacios vacíos y reducir la elusión impositiva, pero también es importante combatir la evasión. Aunque la evasión no distingue entre clases sociales, las resistencias de las élites a una mayor imposición pueden materializarse en la búsqueda de mecanismos para aminorarla. Por lo general, las capas sociales más ricas de la población aprovechan al máximo los hiatos normativos para eludir el pago de impuestos, pero si se cercena este camino (y una reforma en la política tributaria debería lograrlo) no suelen tener escrúpulos para, lisa y llanamente, evadir el pago de impuestos.

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

Cuadro N°9 Evasión Global en el Impuesto a la Renta

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

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

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

A su vez, para determinar si es posible y conveniente llevar a cabo una determinada acción, en este caso una reforma tributaria, será indispensable establecer quiénes ganan y quiénes pierden con ella y cuál sería la reacción al cambio. En toda intervención

del Estado, el intento de resolución de un problema implica la aparición de otros; como diría el Ministro del gobierno chileno de Salvador Allende, Carlos Matus, siempre hay un intercambio de problemas. Esto es evidente en el caso específico de un cambio impositivo, cualquiera fuese: el Estado está haciendo uso de su poder de coerción para extraer parte de los ingresos a determinados actores económicos y, parece obvio decirlo, la primera resistencia a una medida de este tipo será la de los afectados directos. También se debe sopesar si los problemas sobre los que se actúa son más relevantes para quien debe tomar la decisión respecto de los generados por la propia acción. En otras palabras, si la reforma tributaria resuelve los problemas propios de la economía en esta etapa de desarrollo. En otras condiciones, la reforma puede ser contraproducente; para dar sólo un ejemplo, una rebaja del IVA en una situación en la que los canales de distribución se encuentran concentrados y el gobierno no posee una estructura de disciplinamiento efectiva puede conducir a una mayor regresividad; el mercado por sí sólo no garantiza que la reducción de alícuotas se traduzca en una disminución del precio en igual proporción.

Por lo tanto, el proyecto de reforma para corregir la incidencia distributiva de los impuestos no sólo debe contemplar los cambios normativos necesarios sino también debe considerar los distintos intereses en pugna (y las resistencias a los cambios) y es una verdad de Perogrullo que quienes se sentirán perjudicados tienen capacidad para manifestar su descontento.

Esto exige que se considere la gobernabilidad de la reforma, que requiere analizar el grado de dificultad de la propuesta y de los pasos que deben seguirse y medir las variables que se controlan y las que no. En este trabajo sólo presentamos algunos indicios de la problemática descrita, pero parece fundamental resaltarla, tanto para contemplarla ante una eventual puesta en marcha como para aportar elementos para entender por qué ésta es, hasta el momento, una tarea pendiente.

Tal como plantea Gaggero (2008). “resulta vital para alcanzar un cierto grado de equidad en una sociedad que se opere con vigor [tanto en la distribución primaria como en la secundaria]. Ello es así porque la historia parece mostrar que allí donde la 'distribución primaria' tiene características extremas ('salvajes') es más limitada la corrección 'secundaria' posible. Muy esquemáticamente, esto tendría dos razones principales, en planos diferentes. Por un lado, se plantea un problema de limitación instrumental dado que la capacidad de 'corrección fiscal' no es ilimitada (en cuanto a la medida en que resulta capaz de modificar la regresividad 'primaria'). Por el otro, en las situaciones de extrema inequidad 'primaria' se plantea usualmente un problema de 'correlaciones de fuerza' en el plano socio-político muy desfavorables para las mayorías, ya que los actores y procesos que definen tal grado de regresividad 'primaria' tendrán también capacidad para bloquear las eventuales reformas fiscales (tributarias y del gasto público) que podrían mitigarla, al menos en parte, en la fase de redistribución 'secundaria'” (página 25).

Otro especialista en la materia, Alejandro Otero (2008) sienta posición en la misma dirección, al afirmar que “en el marco de sociedades signadas por la desigualdad y la asimetría de poder, las instituciones fiscales y los impuestos en particular, expresan la correlación de fuerzas entre los distintos actores económicos y sociales. Y, a la par, el sistema tributario se vuelve “arena” de resolución de conflictos de intereses entre ellos. De modo que los actores tienden a percibirlo como un instrumento maleable al servicio de sus intereses” (página 24)

Una línea similar refleja uno de los últimos trabajos publicados por la Cepal (2011),

cuando, al proponer un nuevo pacto fiscal por la igualdad, esgrime que “La extensión de la desigualdad de ingresos en la región ha influenciado la actual realidad del sistema tributario, lo que genera un círculo vicioso de desigualdad de ingresos y regresividad tributaria, en lugar de un círculo virtuoso que posibilite, mediante el esquema tributario, la corrección de los grandes desequilibrios de ingreso. (...) Desde la óptica política, es evidente que la desigualdad social puede promover el surgimiento de “grupos de élites” que buscan minimizar su carga tributaria relativa, ya sea mediante el control del proceso legislativo o procurando que se legislen normas tributarias con esos efectos” (página 76).

En síntesis, para implementar una reforma del sistema tributario se deberá, primero, dar cuenta de cuál es la situación actual, cómo se ha arribado a ella, y cuál es el sistema productivo al que deberá adaptarse. Dado que estas modificaciones afectarán intereses de quienes ostentan el poder real, la reforma requiere: elaborar un plan y estrategia globales; contrapesar con poder político para sostenerla ante sus potenciales detractores; y encontrar el momento oportuno para implementarla.

Igualmente, nada asegura que encontrar el momento oportuno para realizar la reforma garantice de por sí su factibilidad. El intento fallido de aplicar retenciones móviles a los principales productos agrarios y sus derivados puede ser un antecedente en este sentido. Varios elementos permitían suponer que se cumplían las condiciones objetivas y subjetivas para su aplicación. Por un lado, todo parecía indicar que se trataba del momento oportuno: un gobierno que acababa de asumir con un amplio respaldo de la voluntad popular y los principales medios de comunicación expectantes ante el rotundo triunfo. Por otro lado, la correlación de fuerzas parecía favorable: un aparente conflicto de intereses entre los afectados por las medidas los mantenía divididos e incluso se tenía como antecedente la introducción en fecha reciente de un aumento de alícuotas sin mayores resistencias. La actitud de los medios presuponía que los potenciales focos de conflicto no lograrían amplificar su reclamo. Sin embargo, los sucesos demostraron lo contrario: se lograron aunar intereses, algunos contrapuestos, y llevaron la confrontación al límite, poniendo incluso en duda la continuidad institucional. El tristemente célebre voto no positivo dio la estocada final.

Sólo en base a la recuperación de la agenda estatal, con medidas de transformación trascendentes, se pudo recomponer la situación y, lentamente, recomponer la correlación de fuerzas previa. En apariencia, la reafirmación del modelo imperante mediante las urnas y un mayor respaldo popular a las medidas de gobierno con participación activa de la sociedad civil, permiten vislumbrar que se pueden generar los consensos necesarios para avanzar en una reforma tributaria como la propuesta en estas páginas. Pero no hay que olvidar que por mucho menos se puso en vilo al gobierno. Eran otros tiempos. La crisis política del 2008-09 dejó como saldo positivo el surgimiento de nuevos actores sociales dispuestos a acompañar una transformación de este tipo. Sólo si se la intenta se podrá saber si alcanza para contraponer a quienes sientan afectados sus intereses.

V. Bibliografía

- Abeles, Martín; Balasini, Juan y Panigo, Demian (2012). Hacia un IVA más progresivo en la Argentina: Análisis y factibilidad. 24 Seminario Anual de Política Fiscal. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 24 al 26 de enero de 2012.
- Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1993). El Nuevo Poder Terrateniente. Investigación sobre los nuevos y viejos propietarios de tierras de la provincia de Buenos Aires. Editorial Planeta
- Barreix, Alberto; Bès, Martín y Roca, Jerónimo (2010). Resolviendo la trinidad imposible de los impuestos al consumo. El IVA Personalizado. CEPAL-BID-CEDOB. Septiembre 2011
- Barreix, Alberto; Bès, Martín y Roca, Jerónimo (2010). El IVA Personalizado. Aumentando la recaudación y compensando a los más pobres. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Instituto de Estudios Fiscales de España (IEF), de EUROSociAL Fiscalidad o de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay (OPP).
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010). El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica. Nueva Sociedad N° 221.
- Bouzas, Augusto; Cappa, Andrés; Girard, Melisa. (2010) "Impuesto a la Herencia: Una herramienta distributiva". La revista del CCC [en línea]. Mayo / Diciembre 2010, n° 9/10.
<http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/194/>. ISSN 1851-3263.
- Cepal (2011) Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo. CEPAL.
- Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan C. (2006). Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas. CEPAL.
- Cetrángolo, Oscar y Gómez Sabaini, Juan C. (2009). La imposición en la Argentina: un análisis de la imposición a la renta, a los patrimonios y otros tributos considerados directos. Serie Modelos de Desarrollo N°84. Cepal.
- De Santis, Iñiguez, Lavarello y Zanabria, compiladores (2011). "Capacidades Tecnológicas y política pública a las PyMEs". Edulp, CIC y CIEPyC.
- Dirección de Coordinación de Políticas Productivas (2011). "Instrumentos para el desarrollo productivo en la Argentina". Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
- Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, (2011) "Boletín anual de Empleo Registrado y Empresas". Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. www.trabajo.gov.ar
- Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales, (2011) "Boletín de Remuneraciones de Trabajadores Registrados", Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. www.trabajo.gov.ar
- Dirección Nacional de Investigación y Análisis Fiscal (2011). Tributos Vigentes en la República Argentina a nivel nacional. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. www.mecon.gov.ar.
- Due, John y Friedlander, Ann (1990). Análisis económico de los impuestos y del sector público. Editorial de Derecho Financiero.
- Fernández, Roberto Sixto (2011) Impuestos internos en el tercer milenio. www.mecon.gov.ar.
- Gaggero, Jorge y Grasso, Federico (2005). La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma. Cefidar. Documento de Trabajo N° 5
- Gaggero, Jorge (2008). La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente). Documento de Trabajo N° 23 CEFID-AR. Diciembre de 2008
- García Belsunce, Horacio A. y Díaz, Vicente Oscar Directores, "Historia de la Tributación Argentina (1810-2010)". Asociación Argentina de Estudios Fiscales. ERREPAR.

- Gómez Sabaini, Juan Carlos; Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea (2010). Capítulo I. Tributación, evasión y equidad en América Latina y el Caribe. En *Evasión y equidad en América Latina*. CEPAL y GTZ.
- González, Darío (2009) *La política tributaria heterodoxa en los países de América Latina*. Serie Gestión Pública N°70. ILPES-CEPAL
- Iñiguez, Alfredo y Manzanal, Ramiro (2011). *Tributos al modelo (Breve reseña histórica del sistema tributario argentino y algunas propuestas para adaptarlo a la nueva época)*. Ponencia III Congreso de AEDA.
- Iñiguez, Alfredo y Selva, Rafael A. (2007). *Un cuarto de siglo de política tributaria regresiva*. Entrelíneas de la Política Económica N°6. CIEPyC-UNLP.
- Iñiguez, Alfredo y Selva, Rafael A. (2007) *Lineamientos para adaptar el sistema tributario al nuevo modelo económico*. Entrelíneas de la Política Económica N°7. CIEPyC-UNLP.
- Iñiguez, Alfredo y Morduchowicz, Alejandro (1997). *Los hitos e hiatos tributarios de la Convertibilidad*. Publicado en el Informe de Coyuntura N° 65/66 del Centro de Estudios Bonaerense (CEB). Abril-mayo de 1997.
- Jarach, Dino (1970) “El impuesto a la renta normal potencial de la tierra”, en *Ensayo sobre administración, política y derecho tributario*, Tomo 2. Ediciones Macchi.
- Jarach, Dino (1996) *Finanzas Públicas y Derecho Tributario*. Tercera Edición. Abeledo-Perrot editores.
- Jiménez, Juan Pablo y Podestá, Andrea (2009). *Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina*. Cepal
- Koo, Richard (2011). *El mundo en una recesión de balances*. Ensayos Económicos N° 63. Julio Septiembre de 2011. BCRA.
- Llach, Juan José y Harriague, María Marcela (2005). *Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad*. Fundación Producir Conservando.
- Lódola y Velasco, coordinadores (2011). *El Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes. Su reincorporación en la Provincia como instrumento eficiente en la búsqueda de la igualdad de oportunidades*. Cuaderno de Economía N° 78. Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. La Plata.
- Matus, Carlos (2007) “Los tres cinturones del gobierno”, editado por Universidad Nacional de La Matanza, Fundación CIGOB y Fundación ALTADIR.
- Musgrave, Richard y Musgrave, Peggy (1992). *Hacienda Pública. Teórica y aplicada*. Mc Graw Hill. Quinta edición. Madrid
- Nuñez Miñana, Horacio (1998). *Finanzas Públicas*. Ediciones Macchi. Buenos Aires.
- Otero Alejandro (2008). “El Federalismo Fiscal Argentino y sus fatigas. Una mirada desde la Administración Tributaria”. *Revista Entrelíneas de la política económica* N°10. CIEPyC-UNLP.
- Otero Alejandro (2011). *Razones y orientaciones de una reforma deseable en la Argentina actual*. Revista del III Congreso de AEDA
- Oxfam GB (1999) *¿Ha llegado la hora de un Impuesto Tobin?* Tercer mundo Económico No. 126/127.
- Rosen, Harvey (2002). *Hacienda Pública*. Mc Graw Hill. Quinta edición. Madrid.
- Stiglitz, Joseph (1988). *La Economía del Sector Público*. Antoni Bosch editor. Segunda Edición. Barcelona.
- Williamson, John (2006). *Un impuesto sobre las transacciones cambiarias como instrumento de lucha contra la pobreza*. Revista de Cepal N°89.

**La presente revista se editó en la
Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - 1° piso - oficina N° 13 - tel (0221)
422-4015 int 113 - Cel (0221) 15-4091960**

DIRECTOR

Lic. Gerardo De Santis

COORDINADOR

Lic. Germán Saller

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Miguel Zanabria

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Fernando Alvarez

Lic. Julián Barberis

Lic. Guillermo Bellingi

Lic. Roberto Collivignarelli

Lic. Matías Mancini

Lic. Manuel Rodríguez

Lic. Rafael A. Selva

Cdor. Diego Turkenich

Lic. Julieta Biasotti

ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroppoli

Lic. Federido Serra

María Verónica Torras