

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

AÑO 3 NÚMERO 2
PRIMAVERA 2016

Producciones DEyA

El camino hacia la regresividad impositiva en Argentina. Una retrospectiva

por Hugo O. Andrade¹, Roxana S. Carelli² y Jaqueline Becharouch³

La progresividad del sistema impositivo es un concepto que plantea la necesidad de establecer impuestos en tanto instrumentos orientados a efectuar cambios en la distribución del ingreso. Esto implica que la carga tributaria debiera ser acorde a las rentas o a la riqueza de los individuos. Es decir, a mayor ingreso y/o riqueza, mayor tributación. No obstante, el compromiso de las clases sociales de mayores ingresos en la Argentina no parece haber sido concordante con esta idea a lo largo de su historia.

El problema del financiamiento del Estado Argentino se remonta a los años de organización nacional. Desde entonces, los ingresos por Aduanas jugaron un papel central. Los recursos derivados del comercio exterior, siempre ligados a las fluctuaciones de los flujos comerciales internacionales, indujeron en momentos de crisis, a introducir impuestos por otros conceptos.

A lo largo de los años, los impuestos internos fueron ganando terreno frente a los ingresos por exportaciones en la composición de recursos tributarios del Estado. De este modo, el sistema tributario profundizó su incidencia en la distribución de la riqueza y el ingreso de la Nación. A esta altura, es necesario enfatizar que los impuestos no son neutros. Afectan intereses, inciden sobre la vida material de las personas, merman los ingresos, disminuyen el patrimonio, limitan el consumo.

A partir de 1890, a consecuencia de la crisis mundial que paralizó el comercio exterior y significó una merma en la recaudación para nuestro país, se planteó la necesidad de generar una nueva fuente de ingresos para el Estado. Se establecieron *impuestos indirectos*, que gravan el consumo interno y que, con el crecimiento sostenido de este último, comenzaron a aumentar su peso relativo en el total de la recaudación. Estos impuestos, que son solventados por el consumidor —o trasladables— y tienen la característica de ser fácilmente recaudados, le imprimieron rápidamente un sesgo regresivo a la estructura impositiva argentina.

1. Docente UNM. Licenciado en Economía. Rector UNM. Correo electrónico: handrade@unm.edu.ar

2. Docente UNM. Licenciada en Economía. Miembro del Consejo Asesor de la Carrera de Licenciatura en Economía UNM. Correo electrónico: rcarelli@unm.edu.ar

3. Estudiante de la carrera de Licenciatura en Economía UNM.

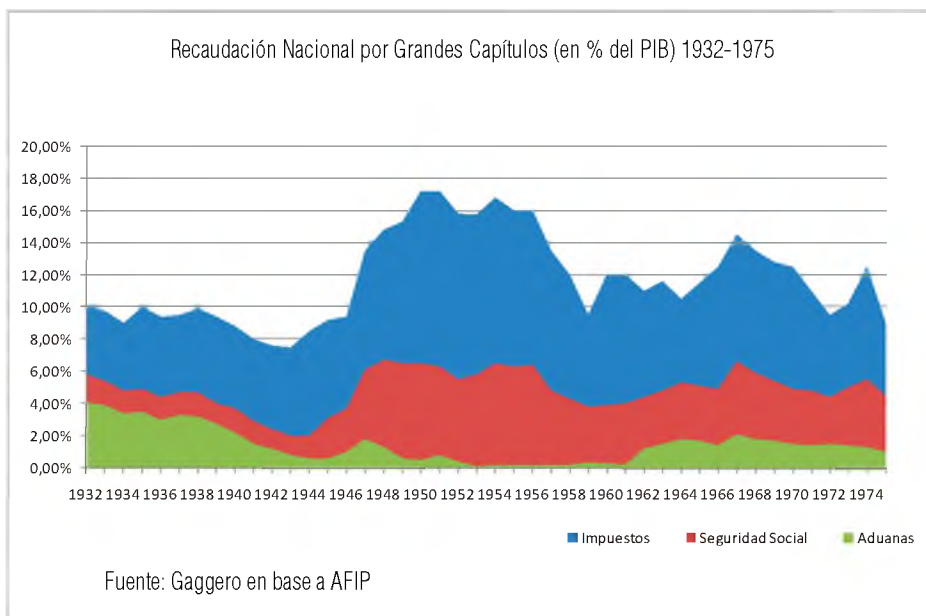
Es el impuesto a las Ganancias —o a los ingresos, o a la Renta, como se lo denomina en otros países— el tributo progresivo por excelencia ya que tiene como cualidad su enorme poder redistributivo. Por eso, en muchos países, su historia está ligada a las conquistas democráticas, pero también a la guerra y a las grandes crisis. Es un impuesto directo que se erige como el medio a través del cual los afortunados ceden una cuota de su renta para financiar las erogaciones del Estado que benefician a los más necesitados.

En el caso Argentino, el impuesto a las Ganancias no fue el resultado de las luchas populares por desplazar el costo de la civilización sobre los más favorecidos. Por el contrario, los conservadores resistieron en el Congreso los proyectos de crear este impuesto en tiempos de Hipólito Irigoyen. Sin embargo, los mismos conservadores no dudaron en crearlo por decreto durante la dictadura de José Félix Uriburu para atender la crisis fiscal y “honrar los compromisos de la deuda” frente a la descomunal catástrofe del crack bursátil y económico de 1930. Originalmente se llamó impuesto a los Réditos y fue durante la Década infame cuando el presidente Agustín P. Justo obtuvo el aval de un Congreso signado por el fraude, y le dio sustento legislativo mediante la Ley 11.682.

Resulta obvio entonces que la creación de este impuesto estuvo lejos de obedecer al deseo de la coalición social gobernante —clases altas conservadoras—, de promover la progresividad fiscal. Simplemente respondió a asegurar su propia supervivencia. Sin embargo, debe reconocerse que esta reforma fue el puntapié inicial para un cambio importante en la estructura tributaria nacional y a la vez permitió abordar el incipiente e inevitable proceso de sustitución de importaciones, en el marco de una economía mundial marcada por la crisis y las guerras.

Fue recién en los gobiernos peronistas, después de 1945, que aquella reforma se consolidó en su faz redistributiva. Se introdujeron modificaciones en cuanto a progresividad y ampliación de base en el impuesto a los Réditos, mediante la sanción del decreto ley 14.338/46 y la Ley 12.965, de abril de 1947. También se modificaron en similar sentido otros tributos. A la vez, por el lado de las erogaciones estatales, se desplegó un fuerte gasto social, de carácter masivo, materializado en la universalización del acceso a la salud, la educación y la reforma del sistema de seguridad social.

A principios de la administración peronista, el impuesto a los Réditos representaba el 25% de la recaudación por impuestos del gobierno nacional y al final del gobierno un 27%. Durante el período se aumentaron las alícuotas para los grupos de ingresos más altos, pasando del 26% al 40%. Además, se incorporaron distintos tipos de exenciones que trataban de garantizar una aplicación más justa del gravamen (deducciones por carga familiar, deducciones especiales a los ingresos procedentes del trabajo remunerado) o de estimular la productividad o la producción en determinados sectores económicos (deducciones por reinversión, compra de maquinarias, etc.).



En 1946 se puso en marcha el llamado impuesto a las ganancias eventuales que afectaba a la venta de activos y propiedades inmobiliarias que suponían un rápido incremento de patrimonio, no gravado por el impuesto a los réditos, con una tasa única del 20%.

En 1949 se introdujo un cambio en el impuesto a las Ventas, que gravaba la venta de algunos productos industriales y algunas exportaciones, elevando la alícuota del 1,25% al 8% por ciento. Esta medida, de un sentido distinto a las adoptadas al inicio del gobierno, si bien lo morigeró, no neutralizó el sesgo progresivo de la política tributaria.

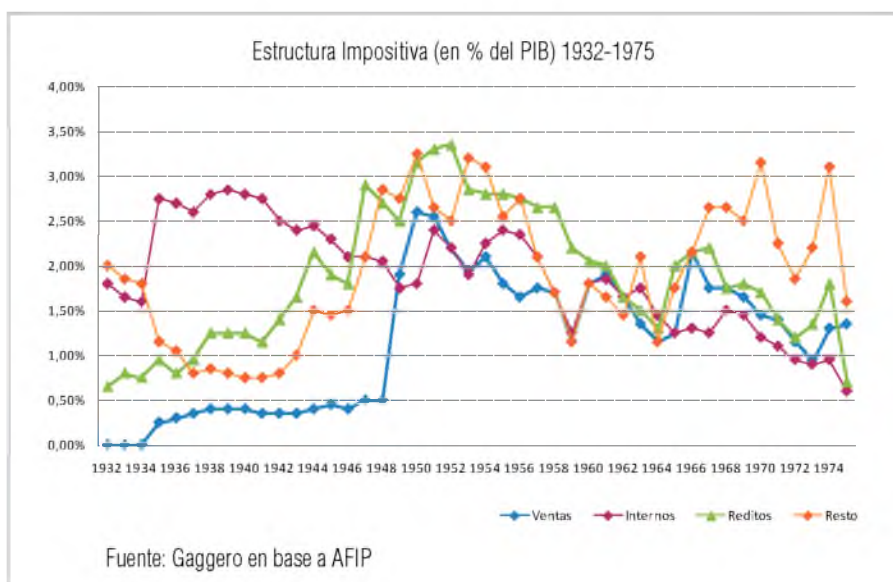
A partir de ello, los años comprendidos entre 1947 y 1958 marcaron récords en cuanto a presión tributaria nacional, alcanzando un máximo de 17% del PIB. En dicho período, los impuestos y los recursos de la seguridad social, derivados de un nuevo sistema previsional ampliado y solidario, crecieron en forma notable. Entre los impuestos, el de Réditos lideró este proceso con niveles en torno al 3% del PIB. Este cambio estructural en materia tributaria junto a las políticas de gasto, le imprimieron a esta etapa un sesgo fuertemente redistributivo en favor de las clases sociales más bajas.

Estas iniciativas y los resultados concretos, muestran cabalmente cómo una nueva coalición de poder tiene su expresión en el plano fiscal. Particularmente, el primer peronismo, con su base de apoyo en amplias capas de trabajadores y en la burguesía nacional, diseñó e implementó un sistema tributario que promovía una mayor calidad de vida de las clases populares, mediante la extracción de recursos al capital y/o a los sectores de altos ingresos.

Sin el dinamismo de los años señalados y con modificaciones menores, dicha estructura tributaria se extendió hasta mediados de los '60, cuando el impuesto a los Réditos comenzó a perder importancia nuevamente. La etapa iniciada en 1955, en el cual las máximas autoridades del país alternaron con frecuencia, se caracterizó por la proscripción del peronismo y el mantenimiento de las instituciones en lo que algún autor denominó "semidemocracia", predominando el poder militar, en alianzas circunstanciales con antiperonistas, clases altas,

representantes del capital foráneo, etc. En esta etapa, donde el denominador común fue el antiperonismo, las facciones hegemónicas cercanas al poder en distintos momentos, fueron incapaces de acordar reformas sustantivas en materia tributaria. La política impositiva de la Revolución Libertadora mostró notables continuidades con los últimos años de gobierno de Perón, introduciéndose algunos cambios menores que sólo fueron temporales, como el impuesto de emergencia o las retenciones a las exportaciones. Durante el desarrollismo de Frondizi, el modelo orientado a impulsar las industrias básicas y el aprovechamiento de los recursos energéticos derivó en un tratamiento tributario favorable para dichos sectores y en la protección arancelaria. El gobierno de Illia tampoco produjo cambios de significación.

La convulsión política que vivió la Argentina en los años posteriores, profundizó el deterioro de los recursos fiscales, el que se aceleró hacia 1975, contribuyendo a esto además factores de orden internacional.



Durante la tercera presidencia peronista, se realizó una reforma tributaria que buscó profundizar el camino iniciado en las primeras hacia una mayor progresividad del sistema, mediante una mayor imposición directa y una “modernización” en cuanto a la tributación indirecta. Los impuestos a los Réditos y a las Ganancias Eventuales fueron reemplazados por un único impuesto a las Ganancias, con una carga tributaria mayor sobre las ganancias provenientes del capital (y más aún para empresas extranjeras), y menor para personas físicas. A su vez se restituyó el impuesto a la Herencia (que había sido reemplazado en 1951), a los Capitales y al Patrimonio. Asimismo, se impulsó la creación de un impuesto a la renta normal potencial de la tierra para captar recursos provenientes de la producción de bienes de exportación agropecuarios, pero el mismo no llegó a convertirse en ley. Por el lado de la imposición indirecta, se creó el impuesto al Valor Agregado (IVA), que elimina la tributación “en cascada”, reemplazando a los impuestos a las Ventas y a las actividades lucrativas.

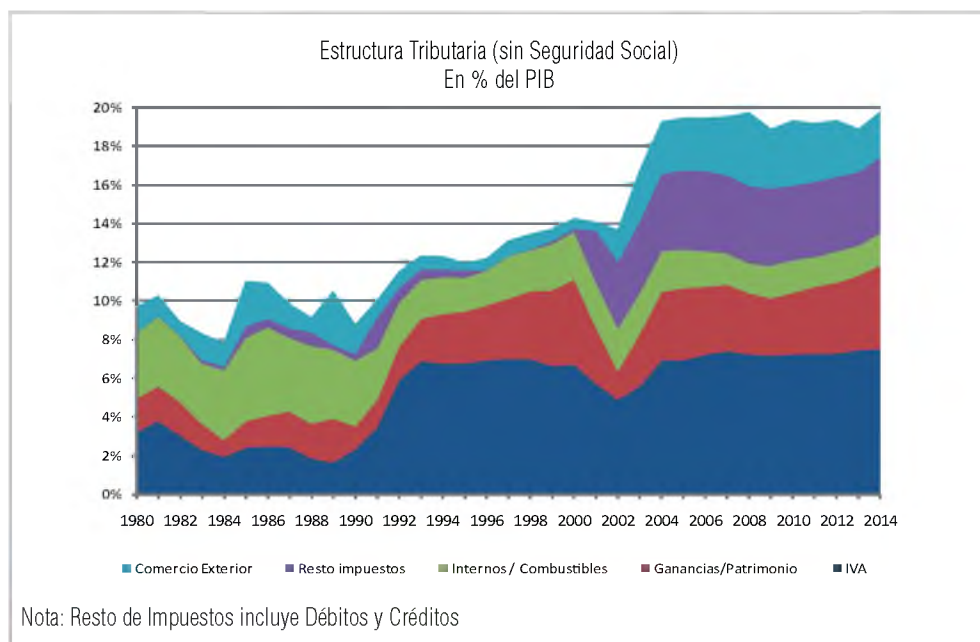
Estas iniciativas, si bien marcaron un cambio de tendencia, no lograron consolidarse y el camino hacia una mayor progresividad tributaria se truncó con el Golpe Militar de marzo de 1976.

La dictadura reformó el sistema impositivo mediante la derogación del Impuesto a la Herencia y su reemplazo por un Impuesto al Patrimonio Neto, la reducción de los aportes patronales, la eliminación de retenciones a la exportación de productos agropecuarios, la reducción progresiva de los aranceles de importación, etc. Uno de los ejes de la política económica fue romper la alianza entre la burguesía nacional y los trabajadores y restablecer la hegemonía de la oligarquía y el capital extranjero.

La política tributaria de la Dictadura tuvo su continuidad en la década de los '90, cuando transcurrido el primer gobierno democrático, se profundizó aún más la regresividad de la estructura tributaria, en el marco de la implantación de un modelo económico de neto corte neoliberal.

Se amplió la base del IVA incorporando nuevas actividades alcanzadas y se aumentó su alícuota, evidenciando la voluntad de fortalecer la tributación indirecta, en detrimento de la directa. En línea con ello, se redujeron las tasas del Impuesto a las Ganancias con eliminación de la imposición diferencial para empresas extranjeras, eliminación del impuesto a los Capitales y el Patrimonio, establecimiento de impuestos de emergencia, eliminación de los aranceles a la importación, etc. La implantación de estas medidas significó un cambio estructural profundo de la estructura tributaria. La presión tributaria volvió en esta etapa a alcanzar los niveles de 50 años atrás, pero con una composición muy distinta, que expresaba la consolidación del modelo neoliberal. Asimismo, debe remarcarse que esa mayor capacidad recaudatoria del Estado no se destinó al gasto social, sino que alimentó la fuga de capitales y una cuenta creciente de intereses de la deuda externa.

Estas modificaciones implicaron una importante redistribución regresiva de la renta. Una buena parte de la carga fiscal pasó a ser solventada por las familias y particularmente por las de bajos recursos debido a la generalización y aumento del IVA, que impacta mayormente a aquellos hogares que destinan una altísima proporción de su ingreso a adquirir los bienes de la canasta básica.



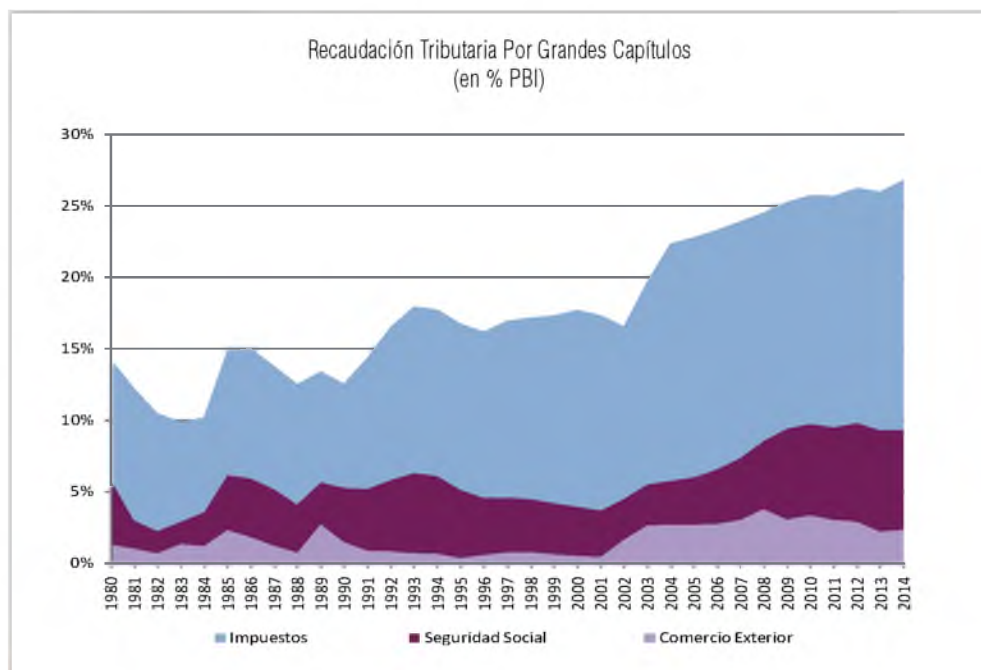
Por otro lado, las modificaciones dispuestas respecto al impuesto a las Ganancias también significaron una fuerte regresión al disminuir en términos reales el mínimo no imponible, y afectando en consecuencia a hogares de ingresos medios. Las empresas, por el contrario, se vieron beneficiadas por la eliminación de los impuestos a los Capitales y al Patrimonio neto.

En 1996 se estableció otra serie de modificaciones, incluyendo un gravamen a las naftas en compensación por la eliminación de los impuestos internos (se disminuyeron alícuotas a los cigarrillos, bebidas alcohólicas y bebidas cola), se homogeneizó el alcance de la alícuota del IVA, gravando de la manera igualitaria tanto a productos de primera necesidad como a bienes suntuarios. En cuanto a Ganancias, nuevamente se aumentó la alícuota que recae sobre las personas físicas.

Esta estructura, sin cambios de significación, se mantuvo bajo el mandato de De La Rúa. No obstante, y ante la necesidad de cubrir una enorme brecha fiscal, en 2001 se creó un nuevo impuesto, a los Créditos y Débitos Bancarios, que subsiste hasta la actualidad y grava las transacciones bancarias. Asimismo, se redujeron los aranceles para la importación de Bienes de Capital, de la mano con una reducción de las contribuciones patronales y aportes a la seguridad social, en un intento infructuoso por dinamizar la inversión y el empleo.

Los 10 años de vigencia de la convertibilidad consolidaron una estructura tributaria absolutamente regresiva, comparable con la vigente a principios de siglo y hasta el 46.

La caída del plan de convertibilidad y la crisis desatada en 2001, trajo consigo una fuerte devaluación que significó el traspaso de recursos de las capas medias y bajas hacia los sectores empresarios. Como consecuencia, se restablecieron los Derechos por Exportación (retenciones) con el objeto de captar las rentas extraordinarias del sector agroexportador.



En el período post-convertibilidad la presión tributaria se incrementó de manera sostenida. Rápidamente la recaudación total superó los 20 puntos del producto y continuó creciendo hasta finales de 2015. Se registró una fuerte recuperación de los recursos de la Seguridad Social, producto de la caída del desempleo y el incremento de salarios, como así también de los Impuestos y de recursos provenientes del Comercio Exterior.

Los mayores recursos fiscales se destinaron a recuperar y fortalecer las funciones del Estado que habían sido desmanteladas desde los años de la Dictadura, como así también para desplegar un ambicioso abanico de políticas sociales. Desde este punto de vista, esta última etapa recupera la coalición hegemónica del primer peronismo, donde la clase trabajadora, la burguesía nacional y principalmente los sectores vulnerables, se beneficiaron con una más igualitaria distribución del ingreso.

Aún así, es necesario señalar que una reforma tributaria integral sigue pendiente en la Argentina. La mayor presión tributaria de los últimos años se explica, no en su totalidad pero sí en gran medida, por el rendimiento de tributos “no tradicionales” (derechos de exportación, créditos y débitos), que tienen características particulares por su volatilidad, reversibilidad, trasladabilidad etc. por lo cual resultan de difícil clasificación y sustentabilidad en el tiempo. De algún modo, la fijación de estos impuestos “no tradicionales” fue el modo “creativo” en que se superó, a partir de la caída de la convertibilidad, la histórica y evidente reticencia que han mostrado las clases altas argentinas, a ceder una parte de su ingreso a favor de las clases menos acomodadas. En efecto, si se centra el análisis en los tributos tradicionales, la estructura tributaria postconvertibilidad no difiere sustantivamente de la que se consolidó en los ‘90s, caracterizada por su regresividad a partir de la prevalencia de los impuestos indirectos.

Nuestro país debe, para superar la “anomalía argentina” que señala Gaggero (reversión de una estructura de las más progresivas del mundo, comparables con países desarrollados, a una estructura de extrema regresividad) fortalecer la tributación directa impuesto a las ganancias e impuestos patrimoniales. El desafío es enorme y supone doblegar la resistencia de las clases dominantes.

Esa es una condición necesaria, pero no suficiente. Como se ha mostrado más arriba, los períodos donde efectivamente rigió la progresividad en la distribución del ingreso, estuvieron determinados no sólo por un cambio en la estructura tributaria en el sentido correcto, sino también por políticas de gasto a favor de las clases bajas y medias. Y estas políticas que recuperaron vigor en los últimos 15 años, no deben abandonarse.

Bibliografía consultada

Gaggero, J. (2008) *La Progresividad Tributaria: su origen, apogeo y extravío* (y desafíos del presente). Documento de trabajo Nro. 23, Cefid-Ar.

Gaggero, J. y Grasso, F. (2005) *La Cuestión Tributaria en Argentina: La Historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma*. Documento de trabajo Nro. 5, Cefid-Ar.

López Acotto, A., Martínez, C., Mangas, M., Paparas, R. (2016) *Finanzas públicas y política Fiscal: conceptos e interpretaciones desde una visión Argentina*.

Musgrave, R. y Musgrave P. (1991) *Hacienda Pública teórica y aplicada*.

Otero, A. y Iñiguez, A. (2015) *Elementos para una reforma tributaria en la Argentina*.