

UN RECORRIDO POR LOS 80 AÑOS DE LA FISCALIDAD MODERNA EN NUESTRO PAÍS. LOS DISTINTOS SISTEMAS IMPOSITIVOS, LAS REFORMAS, LAS PRESIONES POLÍTICAS, LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE NUESTRO SISTEMA FISCAL.

MARCO HISTÓRICO (Y PROPÓSITOS DE ESTA EMPRESA)

por **JORGE GAGGERO** *Economista; miembro del Plan Fénix, del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y de Tax Justice Network (TJN)*

El objetivo de este y el próximo número de “Voces en el Fénix” es el de intentar cubrir las cuestiones cruciales de las reformas fiscales largamente pendientes en la Argentina, abordadas en muchos casos con enfoques de tipo estructural y –necesariamente– en horizontes de mediano y largo plazo. Comparado con los casos de las naciones más avanzadas de Occidente (las europeas) y también de las emergentes más poderosas (China, India y Rusia, por ejemplo) nuestro Estado-nación es muy joven; apenas ha cumplido el bicentenario y se acerca a los dos siglos de vida independiente. Sin embargo, la Argentina ha logrado construir una fiscalidad –un aparato del Estado que recauda y distribuye entre múltiples funciones los recursos tributarios– bastante madura, que medio siglo atrás estaba más cerca de la alcanzada por la Europa desarrollada que del resto de América latina, bastante atrás entonces, y que aún hoy –a

pesar de sus graves involuciones y de los déficits subsistentes– muestra todavía logros por encima de los alcanzados por la mayoría de los países de la región (en materia de equidad, por ejemplo).

En el rol de “coordinador temático” del contenido de ambos volúmenes, me ha tocado convocar a un gran número de entendidos en las múltiples disciplinas y problemáticas implicadas en la cuestión fiscal. Hemos logrado reunir, después de recibir una muy alta proporción de respuestas positivas, una treintena de trabajos variados y de muy buen nivel. Dentro de un cierto abanico de “ideas de progreso”, el pluralismo ha sido otro de los valores centrales que ha inspirado nuestra empresa.

Para “abrir el juego” se presenta entonces un breve bosquejo de los desarrollos principales que, desde la fundación de la fiscalidad moderna (unos 80 años atrás), nos han traído hasta la presente realidad; que aspiramos a transformar.



“El impuesto al mayor valor de la tierra que el Poder Ejecutivo prestigia, aunque conocido desde siglos en la legislación universal, ha poco que entrara a formar parte firmemente de los regímenes financieros de naciones que marchan a la vanguardia de la civilización contemporánea”.

PRESIDENTE ROQUE SÁENZ PEÑA

[Mensaje enviado al Congreso en las sesiones inaugurales de 1912, propiciando la implantación del “impuesto al mayor valor” (“a los plusvalores”), que no fue convertido en ley; Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación, año 1912, T. I, pág. 411-2]



“No creo necesario insistir en un ambiente favorable a la realización de esta reforma exigida por imperiosas circunstancias, una de las cuales es la deficiencia de nuestro sistema actual de impuestos, igual en su base a la que se aplicó en la época remota del gobierno colonial”.

MINISTRO VÍCTOR MOLINAS

[Ministro del Presidente Marcelo T. de Alvear, al elevarse al Congreso en 1924 un proyecto de impuesto a la renta que no fue aprobado; Mensajes y Proyectos de Legislación Impositiva y Bancaria, Buenos Aires, año 1924, pág. 13]



“Se equilibró el presupuesto, se estableció el impuesto sobre la renta en Argentina. Escribí yo el Decreto-ley sobre este impuesto [...], había proyectos en ese sentido desde 1916 [...] y no obstante todo el poder político de Hipólito Yrigoyen, no se pudo sacar esa legislación [...] significaba la reforma del sistema tributario en Argentina: hacer pagar a la gente que ganaba más. Y lo curioso es que, como tantas veces ha sucedido, fue un gobierno conservador y reaccionario el que hizo esa reforma”. **RAÚL PREBISCH**

[Acerca de la adopción del impuesto sobre la renta durante el gobierno del general José Evaristo Uriburu, a principios de la década de 1930; Diálogos con Raúl Prebisch, Mateo Magariños, Banco Nacional de Comercio Exterior/Fondo de Cultura Económica, México DF, 1991]



“El nuevo régimen impositivo, basado en el principio de la desgravación de las pequeñas rentas y el aumento de los gravámenes a las clases más pudientes, cumple una alta función social, cual es la de contribuir a una más equitativa distribución de la riqueza”.

PRESIDENTE JUAN DOMINGO PERÓN

[Impuesto a los Réditos, Ministerio de Hacienda de la Nación, Buenos Aires, 1952]

El cenit y la caída

En el Occidente desarrollado han sido la guerra, la presión social, las tendencias hacia la democratización y, finalmente, el “compromiso” de las clases dominantes con las mayorías emergentes, los hitos que han definido el curso del avance y el perfeccionamiento de la imposición y de la construcción del Estado (desde fines del siglo XIX hasta, al menos, fines de la década de 1970). Esta secuencia es la que explica entonces, en términos históricos, el desarrollo de una progresividad fiscal basada en el avance de la imposición sobre la renta (y los patrimonios).

¿Qué ocurre entretanto en América latina (AL)? Estos mismos procesos se plantean con menor intensidad. En particular, la disposición al “compromiso” de las clases dominantes aparece mucho más difusa y demorada (en la mayor parte de los casos, directamente inexistente). Los países en que, a pesar de esta restricción, se han verificado avances relativos de importancia en distintos momentos de su historia han sido la Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. En el caso de la Argentina, la presión social y el avance de la democratización política forzaron el envío al Congreso nacional de los tres primeros proyectos de impuesto a las ganancias, bajo las primeras presidencias democráticas surgidas del sufragio universal (1912), las de Yrigoyen y Alvear (durante la segunda y la tercera década del siglo pasado). Sin embargo, la Cámara del Senado de entonces (de filiación conservadora) logró bloquear todas estas iniciativas (así como una previa, en el mismo año de la adopción del sufragio universal).

Recién después de la crisis de 1930, cuando el país podía verse obligado a dejar de pagar las cuotas de su deuda externa (prolijamente canceladas desde 1905 hasta entonces, durante más de un cuarto de siglo), un régimen político “de facto” y conservador es el que introduce por primera vez el impuesto a las ganancias en la Argentina. Ya no para impulsar el progreso social, sino evitar el default y contribuir al financiamiento de las nuevas gestiones estatales que demandaba el naciente modelo de “industrialización sustitutiva de importaciones” (ISI). Expo-

En el caso de la Argentina, la presión social y el avance de la democratización política forzaron el envío al Congreso nacional de los tres primeros proyectos de impuesto a las ganancias, bajo las primeras presidencias democráticas surgidas del sufragio universal (1912).

nentes de las mismas fuerzas “conservadoras” que habían cerrado el paso al impulso de redistribución y compromiso del primer movimiento democrático de la Argentina moderna (liderado por Hipólito Yrigoyen), fueron los que terminaron estableciendo el nuevo impuesto.

La Argentina concretó en los años '30 su gran reforma tributaria “moderna”: impuesto sobre la renta; refuerzo de la imposición sobre las ventas; definición del nuevo sistema federal de responsabilidades fiscales e implementación de un sistema de transferencias interjurisdiccional de recursos fiscales. Todo esto se hizo al calor de la crisis global, con una gran demora respecto de las necesidades de una economía en fuerte ascenso desde fines del siglo XIX. Recién entonces pudo ser sustituido un sistema impositivo ya vetusto, de raíz liberal y características “decimonónicas”. En un plazo muy breve se diseñó e instaló un sistema bastante moderno, que no persiguió –sin embargo– fines redistributivos.

Con el advenimiento de los gobiernos del general Juan Domingo Perón se produjo, una década más tarde, la efectiva utilización del andamiaje moderno

establecido en los '30 para impulsar un proceso de fuerte redistribución de los ingresos a través del gasto social (principalmente en educación, salud y acción social) y crear un sistema de seguridad social de alcance universal. Esta redistribución aseguró la continuidad y el fortalecimiento del nuevo régimen económico (de la ISI), con los avances que el peronismo supuso; entre ellos, la expansión del crédito y la promoción fiscal con especial impacto en la industria.

El primer peronismo logró un *shock* de progresividad en la distribución prefiscal –llamada “primaria”– que por el devenir de las circunstancias históricas no fue sostenible, al que sumó una redistribución fiscal –denominada “secundaria”– también potente. Para asegurar esto último se expandieron los recursos provistos por los tributos a los consumos y se fortaleció el impuesto sobre la renta: se lo hizo más progresivo, extendiendo ampliamente su base, y sumando un nuevo tributo para alcanzar a las “ganancias de capital” (llamado impuesto “sobre las ganancias eventuales”). La presión tributaria alcanzó en la Argentina niveles desconocidos en AL. Entre los años '40 y '60 la presión de la administración nacional fue del orden del 15% del PIB (incluyendo los fondos de la redistribución federal que eran transferidos a las provincias) y la consolidada (incluyendo la recaudación provincial y de los municipios) osciló alrededor del 18% del PIB. En esos años, la imposición sobre las rentas recaudaba cerca de 5 puntos del PIB (sumando al impuesto sobre las ganancias el tributo sobre las “ganancias eventuales”), mucho más que en el resto de AL.

Para dar una idea comparativa con respecto al período posterior de decadencia económica y fiscal, el nivel de presión tributaria alcanzado por la administración nacional a mediados del siglo pasado recién pudo ser superado al promediar los años '90. Vale decir, cuatro décadas más tarde. No obstante, la mejora en la recaudación del impuesto a las ganancias no había logrado alcanzar entonces, en términos de PIB, los niveles máximos de mediados del siglo pasado (después de haberse ubicado en apenas 1%,

en promedio, durante el largo período de crisis económica y fiscal que transcurrió entre 1975 y 1990).

El modelo tributario argentino de fuerte redistribución logró sobrevivir al “primer peronismo” durante casi dos lustros –hasta la mitad de los años '60, digamos–, cuando se inició un proceso de largo y gradual deterioro que se aceleró a partir de 1975.

Resulta notorio que el esquema económico y fiscal de mediados del siglo pasado no pudo sostenerse. Las causas principales hay que buscarlas en los muy severos “quiebres” político-institucionales que, con el tiempo, afectaron también a la estructura económico-social. Estos “quiebres” implicaron –durante un confuso y largo proceso– el amplio triunfo, en el plano económico-social, de los sectores económicos de mayor poder (en el agro, la industria y las finanzas), los cuales lograron resistir primero y luego destruir aquel sistema productivo con fuerte equidad social, tan característico (como inusual en AL). Sólo se verificaron algunos reflejos temporarios fuera de la Argentina –en Brasil y en Chile, principalmente– con regímenes políticos que mostraban algunas similitudes (fueron breves los tiempos del “ABC” en el Cono Sur, alianza regional impulsada por los presidentes Perón, Vargas e Ibáñez).

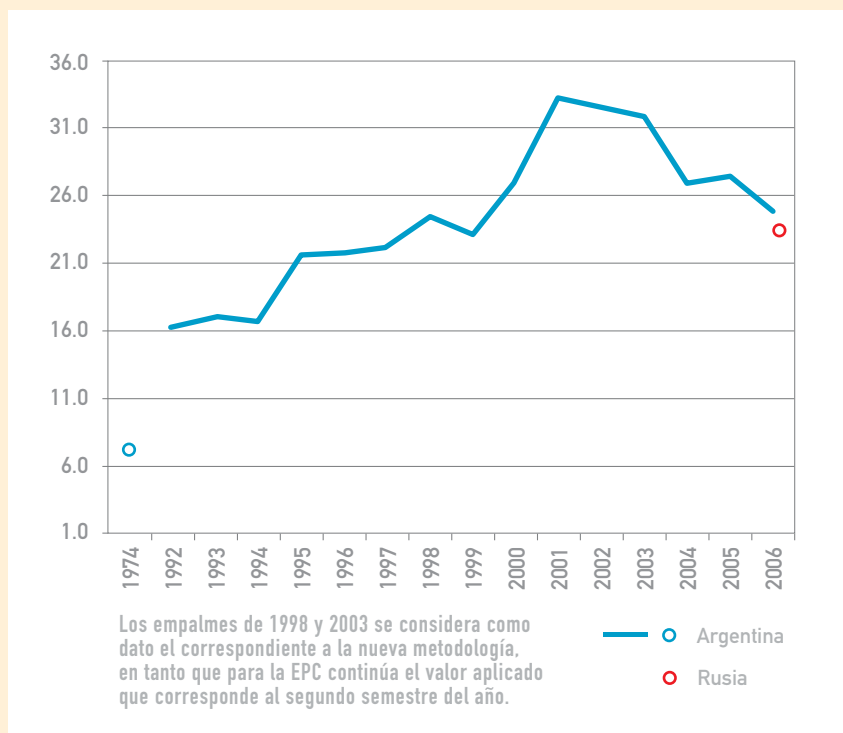
Como consecuencia de las señaladas “rupturas” y de sus efectos en términos de deterioro económico-social el país entró en un extenso período de

*La Argentina concretó en los años '30 su gran reforma tributaria “moderna”:
impuesto sobre la renta;
refuerzo de la imposición sobre las ventas; definición del nuevo sistema federal de responsabilidades fiscales e implementación de un sistema de transferencias interjurisdiccional de recursos fiscales.*

sustancial inestabilidad y estancamiento de largo plazo. Una extensa fase de alta volatilidad, caracterizada por crisis cada vez más fuertes, frecuentes y destructivas de casi de treinta años (1975-2002). Desde mediados de los '70 se extiende un período de una década y media de duración, durante el cual impera una altísima inflación –que culmina en un proceso hiperinflacionario– con un paralelo y creciente deterioro fiscal.

El sistema impositivo progresivo se derrumbó a partir del '75. La combinación de alta inflación, eficaces acciones de los sectores del establishment orientadas a minar la progresividad del sistema y emergencias económicas sucesivas –que, sistemáticamente, llevaron a la aplicación de políticas de corto plazo tendientes a “tapar agujeros”– terminaron por erosionarlo y, finalmente, hacerlo desaparecer. El primer gobierno democrático posterior al “Proceso” (1983-89) hizo algunos esfuerzos para restablecer cierta progresividad tributaria. Pero estos intentos fueron frustrados y luego largamente revertidos por la administración subsiguiente, de un modo tal que a la caída de la convertibilidad (2001) el sistema tributario mostraba un patético contraste con el que imperó entre 1945 y 1960.

GRÁFICO 1. Ratio Decil 1/Decil 10 de la distribución del ingreso familiar equivalente para la Argentina (1974, 1992 a 2006) y Rusia (2006)



Al final de este proceso la estructura tributaria resultó muy regresiva debido al predominio de los impuestos indirectos; principalmente un IVA de altísima alícuota, de tipo francés o sueco, y sin excepciones para los pobres (en alimentos básicos y vestimenta, como es usual en los países avanzados). Esta circunstancia pervive en el presente. En contraste, un débil impuesto a las ganancias se aplicaba –y se aplica aun hoy, con pocos cambios– en gran medida a las empresas, con un impacto muy limitado sobre las personas (sin incidencia significativa sobre los más ricos; una cuestión que, incluso, se ha agravado). Esto ocurre por dos razones: por una parte, la alícuota marginal máxima del impuesto es baja (35%, igual a la alícuota general que tributan las empresas) y, por la otra, las bases de tributación son muy limitadas para las personas (se grava casi exclusivamente el trabajo personal, con una débil progresividad y un relativamente alto nivel del mínimo no imponible).

En la Argentina no están gravadas las “ganancias de capital” que obtienen las personas físicas (el impuesto establecido en los años '40 fue eliminado por el ex presidente Menem en 1991) ni las herencias (este tributo fue eliminado en 1977 y a la fecha, después de casi tres décadas de restablecida la democracia, sólo la provincia de Buenos Aires lo ha restablecido). Esta es una circunstancia muy anómala a nivel mundial y constituye quizá la nota más provocativa del carácter extremadamente regresivo que muestra todavía el sistema impositivo argentino (y lo distingue de los de Chile y Brasil).

La precedente es una descripción necesariamente sintética y estilizada del devenir de esos casi treinta años. En su transcurso hubo, por supuesto, hitos de progreso: sólo a título de ejemplo, la adopción durante la década de los '70 –sin gran demora respecto de Europa– del IVA, un moderno y eficaz instrumento tributario, y la recuperación de la gestión presupuestaria a principios de los '90, luego de tres lustros de virtual desaparición de este crucial instrumento para el planeamiento, ejecución y control del gasto público.

Fuente: Elaboración propia en base a Altimir (1986) y http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/estadisticas_arg/excels/desigualdad_arg.xls

Los avances de los últimos años

Se han realizado algunas reformas positivas de relevancia en el sistema tributario después del derrumbe del régimen de convertibilidad, que se han apoyado en gran medida en la creación de impuestos extraordinarios (no tradicionales). Los derechos sobre las exportaciones son los principales; aportaron mayor progresividad, porque gravan las ganancias extraordinarias de las exportaciones en un período de precios internacionales favorables para las *commodities* que produce la Argentina y tipo de cambio relativamente alto. Ha sido fuerte su aporte, que en rigor debe sumarse a la recaudación adicional que provee el impuesto a las ganancias –debido al gran crecimiento económico y los altos márgenes de las empresas durante la última década– para completar el peso de la imposición a las ganancias “en sentido amplio”. El capítulo de los recursos previsionales es también uno en el que se han sumado transformaciones estructurales necesarias y avances sustanciales en los ingresos respectivos.

Subsisten sin embargo, en el caso del impuesto a las ganancias de las personas, las desgravaciones que benefician a los ingresos de los más ricos; vale decir, el decil y –en especial– el centil superiores de la escala de ingresos (el diez y el uno por ciento más afortunado de la población, respectivamente). Este segmento social “se las arregla” para poner su patrimonio y la mayor parte de sus flujos de ingreso “a buen resguardo” –a cubierto de la acción fiscal– a partir de una eficaz gestión que aprovecha las graves fallas en la legislación y en la administración tributarias, en un contexto global que estimula la “ubicuidad” del capital.

La “anomalía argentina” ha consistido, como se vio, en un proceso de “caída” desde el cenit alcanzado por el país, integrante del grupo de naciones “de desarrollo intermedio”, en los años cincuenta. Una “caída” que ha durado medio siglo. No se encuentra en la literatura otro caso histórico de tal deterioro de un sistema tributario, de tan severísima reversión de una situación de notable progresividad (y de “logro” final de su opuesto: una gran regresividad). No al menos en Occidente y hasta fines de los años

'70. La “caída” de la Unión Soviética sí ha acarreado retrocesos abismales en términos de equidad social: expertos rusos han estimado, hace casi seis años, en 25 veces la distancia que separaba el nivel de ingresos medio del primer decil del que beneficiaba al último (vale decir, la brecha entre el 10% peor dotado y el 10% más favorecido). Una brecha similar fue estimada para la misma época para la Argentina, cuando en 1974 tal diferencia era de sólo 8 veces (ver Gráfico 1).

Por otra parte, la estructura del gasto público consolidado no parece mostrar aún en la Argentina un sesgo progresivo suficiente para avanzar hacia una mayor equidad al ritmo que la mayor parte de la sociedad parece reclamar, para asegurar –a la vez– la estabilidad en el tiempo de los progresos alcanzados. Esto a pesar del aumento sustancial del nivel del gasto estatal: unos 12 puntos de PBI en los últimos años, lo que nos ha acercado en este punto a Brasil. Las razones de las limitaciones distributivas de la presente asignación del gasto público se deben a:

- 1 El peso de los servicios de la deuda externa; a pesar de la fuerte quita y las adecuadas condiciones obtenidas por el país en un muy exitoso proceso de renegociación y la adecuada política de “desendeudamiento” posterior, mantenida “a rajatabla”.
- 2 Las abultadas transferencias a empresas privadas y los subsidios orientados a sectores sociales que no los necesitan (que están hoy en un todavía lento proceso de “desarme”).
- 3 Las ineficiencias y “filtraciones” en la inversión pública.
- 4 El limitado alcance e insuficiente “progresividad” en el suministro de “bienes públicos”, aun después de alcanzarse altos niveles de gasto en términos de PIB (por ejemplo, en los casos de educación y salud).
- 5 La baja eficiencia general del aparato de gestión estatal (y también las limitaciones en el funcionamiento de los tres poderes del Estado, al nivel político); y
- 6 Las propias debilidades y “desvíos” en la gestión de los programas sociales.

Las ya mencionadas reformas previsionales de los últimos años, que han culminado en la recuperación de la gestión pública del sistema, y la “asignación universal por hijo” establecida después constituyen –junto a la estrategia de reducción de la deuda pública neta– las más importantes transformaciones recientes que van en el sentido correcto.

De todos modos, mucho queda por hacer para darle al sistema fiscal argentino la necesaria sustentabilidad en el tiempo, mayor eficacia en la gestión (en particular, la necesaria frente a los ciclos económicos), mayor equidad, una más alta eficiencia de cara a las necesidades de los sectores productivos y mayor equilibrio federal.