

Argentina necesita una política fiscal más justa

Artículo recibido: 25 de abril de 2024

Artículo aceptado: 29 de mayo de 2024

Publicado: 30 de noviembre de 2024

Francisco Cantamutto

IIESS (UNS- CONICET) Departamento de Economía UNS

María Julia Eliosoff Ferrero

Departamento de Economía (UNS)- Fundación Friedrich Ebert Argentina

María Eugenia Marano

Abogada

Natan Spollansky

Departamento de Economía (UNC)- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia
(ACIJ)

Malena Vivanco

Departamento de Economía (UBA) - Equipo de Justicia Fiscal de la Asociación Civil
por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Tal como escribía Rodolfo Walsh en su *Carta Abierta de un escritor a la Junta Militar*, es en la política económica donde se verificaban las atrocidades más graves de

la última dictadura, a través de la miseria planificada.¹ La mitad de la carta se encarga de denunciar atropellos cruentos y explícitos, pero su argumento es más profundo, al señalar que es en los cambios estructurales que se llevaron a cabo desde la dictadura del Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) donde se pueden notar la gravedad sistemática del daño provocado. Estos cuentan con una ventaja adicional, que es su carácter no evidente, un rasgo propio de la reproducción sistémica, algo que parece dado, que simplemente “es así”. Este hecho ha sido resaltado en diversas obras en relación a los efectos de la apertura indiscriminada de la economía, la desregulación de diversas actividades —en especial, la financiera y la laboral—, el desplazamiento del Estado como productor, entre otros. Un país más expuesto a los vaivenes del “humor” del mercado internacional, con menos capacidad para torcer el rumbo de la coyuntura, lo cual a lo largo del tiempo ha dejado una economía más débil —crece menos—, más inestable y endeudada, con menor capacidad de creación de empleo formal, mayores niveles de pobreza e indigencia.

Estos rasgos, incipientes hace medio siglo, se volvieron paradigmáticos durante el apogeo del neoliberalismo en la década de los años 90, bajo su forma concreta en nuestro país, la convertibilidad. Allí quedó plasmada la capacidad de la economía de crecer dejando fuera a medio país, rematando los bienes disponibles, desigualando para funcionar. Así logró consolidar los cambios estructurales que antes referimos, a un costo que llevó a su implosión a principios del siglo XXI.

En este texto nos queremos centrar en otro aspecto estructural del último medio siglo: una fiscalidad que no favorece en su normal operatoria a disminuir la desigualdad, lo que ha erosionado y erosiona la legitimidad del Estado. Aun cuando desde el gasto público logre cierto impacto progresivo, su poca eficiencia, así como la forma en la que se recauda y el uso de la deuda pública, promueven la profundización de tal sesgo. Todo esto ha funcionado como caldo de cultivo para discursos que discuten el rol del Estado desde el conservadurismo y el neoliberalismo: ante la ineficacia y deficiencia de su

¹ Disponible en <https://www.cels.org.ar/common/documentos/CARTAABIERTARODOLFOWALSH.pdf>

accionar fiscal, se abren las puertas para arrojar de la bañera tanto al niño como el agua sucia.

En este artículo propondremos una mirada sobre el rol de la acción fiscal del Estado (sección 1), recorriendo sus principales cambios en las últimas décadas (sección 2) y sus rasgos en el país (sección 3). A partir de ello sugerir posibles cambios a la política fiscal, que contribuyan a mejorar su eficiencia, progresividad y equidad (sección 4). Para nuestro trabajo, partimos de una concepción común que atribuye al Estado un rol en la preservación de condiciones de justicia que habilitan una ciudadanía efectiva. No se trata de un mero deseo, sino del respeto por los Derechos Humanos — consagrados en la Constitución Nacional y en pactos internacionales—, que son constitutivos de las sociedades modernas, y hacen por ello a la posibilidad misma de preservar la cohesión social en un marco de respeto mutuo. La fiscalidad promovida por los sucesivos gobiernos neoliberales —y no revertida por los de sesgo progresista o popular— orada las bases mismas no sólo de la igualdad —que aquí defendemos como valor— sino de la libertad misma: al fustigar los vínculos que nos reúnen como integrantes de una sociedad, y limitar los recursos económicos de los que disponemos, la libertad se vuelve una mera quimera, un vallado respecto del resto y no una condición habilitante para hacer nuestras vidas.

¿Para qué sirve pensar la fiscalidad?

A través de la política fiscal, el Estado sostiene escuelas, universidades y hospitales públicos, el sistema de justicia, las fuerzas de seguridad, el sistema previsional y de protección social, incentiva algunas actividades económicas y productivas sobre otras, entre muchas más políticas, actividades y servicios. Incluso aquellos derechos, como la libertad de culto o la libertad de expresión, que en el debate político se presentan como resultantes de la mera inacción (que el Estado no persiga, ni censure ni reprima) dependen del activismo estatal permanente a través de tribunales abiertos y efectivos, una policía funcionando y mecanismos de controles vigentes (Gargarella y Bergallo, 2011). Para financiar sus gastos, el Estado obtiene recursos a través de impuestos al consumo (como IVA e Ingresos Brutos), a los ingresos (como el mal llamado impuesto a las ganancias) y a las riquezas (como el impuesto a los bienes

personales o el impuesto inmobiliario), entre otros. También recurre al endeudamiento público, que genera obligaciones de pago futuras. A qué personas o empresas se exige contribuciones, en qué proporción, y cómo se prioriza la inversión de la recaudación obtenida, determina si se alcanzan o no los objetivos de las diversas políticas públicas y el acceso a los derechos básicos de millones de personas. De esta manera, la conversación en torno a la política fiscal, lejos de ser un asunto meramente contable, constituye un debate técnico-político sobre la forma en que se gestionan los recursos de una sociedad.

Una de las dimensiones más importantes para caracterizar la política fiscal de un país es el principio de equidad. A través del sistema tributario, la deuda y el presupuesto público, el Estado obtiene y redistribuye recursos, lo que tiene un impacto redistributivo en la sociedad, pudiendo reducir o aumentar la desigualdad. En el primer caso, se habla de una política fiscal progresiva y en el segundo de una regresiva. Por ejemplo, un sistema fiscal en el que la recaudación se base en impuestos a los que más tienen y un gasto público que priorice a quienes más lo necesiten será progresivo. La equidad va de la mano de la proporcionalidad de la carga: que aporten más quienes más tienen.

Para ver esto, es útil comparar el coeficiente de Gini antes y después del accionar fiscal. El coeficiente de Gini es un indicador que mide la desigualdad en los ingresos de las personas. Puede tomar valores entre 0 y 1. El valor 0 implicaría que todas las personas perciben exactamente el mismo ingreso, y el 1 que una sola persona concentra todo el ingreso y las demás no obtienen nada. Cuanto más alto es el valor del coeficiente de Gini, más desigual es la distribución del ingreso. Es decir que, si luego de recaudar impuestos y utilizar esos recursos en distintas políticas públicas, el valor del Gini es menor al obtenido antes de la intervención estatal, la distribución del ingreso ha mejorado. Por el contrario, si aumenta el valor del coeficiente de Gini, la distribución del ingreso ha empeorado (López Acotto y otros, 2019).

Un estudio de la CEPAL para 17 países de la región (elaborado a partir de datos de 2011) muestra que el coeficiente de Gini apenas desciende 3 puntos porcentuales después de impuestos directos y transferencias públicas², mientras que en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico — “el club de los países ricos”— este indicador disminuye 17 puntos después de la acción fiscal directa. Es decir, el Estado puede intervenir mucho mejor en términos de equidad. Para el caso argentino, el análisis muestra una reducción de 0,536 a 0,469, explicada principalmente por el impacto de las pensiones públicas (CEPAL, 2014).

Si bien se trata de un indicador limitado, nos ofrece un panorama del espacio que existe para que la actuación del Estado mejore. Recaudar haciendo que paguen más quienes más tienen o ganan, para gastar orientando a proveer mejores servicios y bienes a quienes están en una posición más vulnerable, es el horizonte de una tributación progresiva. Esta clase de intervenciones no sólo fortalece la legitimidad de la acción del Estado, sino que colabora en crear sociedades más cohesivas, menos conflictivas y violentas, apuntalando de este modo la democracia. Lejos de un problema actuarial, la tributación es un tema sensible a diversas dimensiones de nuestras vidas. Penosamente, esto no ha sido bien aprovechado en el país, como veremos en la siguiente sección.

Principales cambios de la intervención fiscal del Estado argentino

La reforma constitucional de 1994 incluyó aspectos fiscales relevantes, entre los que destacan la atribución al Estado nacional de impuestos indirectos, directos con asignación específica y los de comercio exterior, así como la institución del régimen de coparticipación. Más allá de estos aspectos básicos de organización de responsabilidad recaudatoria y de gasto, la situación fiscal que describiremos en esta sección resulta de la acumulación de decisiones coyunturales tomadas por diversos gobiernos. A pesar de haberse propuesto más de una vez, no ha habido una reforma fiscal abordada de manera

² Amarante y Jiménez (2015) señalan que la incorporación de transferencias monetarias condicionadas dirigidas a hogares con niños, niñas y adolescentes en la región han representado un avance altamente progresivo por el lado del gasto. Sin embargo, también advierten que en muchos casos el aumento del gasto público redistributivo fue financiado a partir de impuestos regresivos, reduciendo sustancialmente el efecto neto.

consistente y conjunta. Un abordaje de tal magnitud tiene diversas dificultades políticas para generar cierto consenso básico, lo cual redundaba en negociaciones puntuales que se solapan de acuerdo con las prioridades de cada momento.

Así, durante los años 90, por ejemplo, la estructura de ingresos y gastos se modificó de manera regresiva (ver Gaggero y Grasso, 2005). Creció significativamente el peso de los impuestos indirectos, en especial porque el IVA alcanzó más actividades y además subió la tasa que cobraba —de 14% en 1990 hasta alcanzar el 21% actual—, pero también los ingresos brutos en las provincias. Esto desplazó otros impuestos más progresivos como los inmobiliarios, de herencias o ganancias. Según se argumentaba, esto simplificaba el cobro, pero en los hechos significaba un giro fuerte de injusticia. Asimismo, se redujo fuertemente la recaudación por el comercio exterior, en línea con eliminar impuestos para “abrirse al mundo”. Para financiar al Estado, el gobierno primero privatizó empresas, y cuando se agotaron los activos disponibles, recurrió de manera vehemente al endeudamiento. Esto hizo que aumentara su peso en el gasto, desplazando otras asignaciones como la protección social, salud o educación, que consecuentemente se desfinanciaron y deterioraron sus prestaciones.

Este modelo de intervención fiscal neoliberal colapsó en 2001. Los gobiernos que le siguieron hasta 2015 buscaron reorientar la política económica en un sentido que podríamos llamar neodesarrollista. En los términos que aquí estamos revisando, se pueden destacar algunos elementos generales (ver López Acotto et al., 2017). Tras una década de irrelevancia, el gobierno aplicó en 2002 impuestos a los derechos de exportación de productos primarios (especialmente, productos agrarios), las llamadas retenciones. Además de desacoplar los precios internos de los internacionales, esto permitió contar con valiosos recursos para redistribuir en un sentido progresivo³. Esto ocasionó tensiones, con las petroleras primero, y con los productores agrarios después,

³ Este simple hecho permite comprender las tensiones que ocasionaban a estos gobiernos limitar la práctica extractivista de gestión de la tierra, lo que en algunos casos se presentó como crítica al neodesarrollismo. Para contar con recursos fiscales para redistribuir, los gobiernos “dejaban hacer” a los dueños de los campos, sin buscar fomentar otro tipo de producción.

que consideraron confiscatorio este impuesto. Con estos últimos, en 2008, se produjo el conflicto social más intenso de esos años, ligado a este impuesto. Esta es una cuestión crucial que evidencia que *las políticas fiscales necesitan del apoyo social y político para ser aprobadas y efectivamente aplicadas*. Tras este conflicto, el gobierno decidió re-nacionalizar el sistema previsional, recuperando una fuente central de recursos fiscales, que habilitaría la implementación de una serie de políticas sociales y de seguridad social, entre las que destaca por su alcance la Asignación Universal por Hijo/a.

Del lado del gasto, la licuación de los salarios públicos y la cesación de pagos de la mitad de la deuda pública liberaron recursos que permitieron alcanzar el superávit fiscal. Claramente, el primer componente supone un sesgo de regresividad relevante, mientras que el segundo —en el marco de una crisis severa— implica una redistribución progresiva. Es decir, el carácter de justicia del superávit fiscal es discutible, aunque es cierto que permitió ganar autonomía respecto de los acreedores, llegando a la reestructuración de 2005. Desde entonces, los pagos de intereses volverían a pesar sobre el fisco, así como lo haría la propia recuperación de los salarios del sector público. Sin embargo, el componente del gasto que más creció —y ocasionó controversias hasta el presente— es el de los subsidios económicos, las transferencias que el Estado realizó a las empresas de servicios públicos para compensar el congelamiento de tarifas. Si la recuperación económica arrastró consigo fuentes de mayor gasto, cuyos sesgos no son evidentes por sí mismos, también produjo una expansión del impuesto a las ganancias, alcanzando cada vez más personas asalariadas en relación de dependencia, cuyos salarios crecían. En 2013, 2,4 millones de personas pagaron este impuesto, lo cual ocasionó un frente de debate proveniente de los sectores mejor remunerados de la clase trabajadora.

Cuando llegó al gobierno la alianza neoliberal Cambiemos en 2015, modificó los sesgos de esta política. Desde el punto de vista del gasto, se produjo una licuación del gasto social —incluyendo la cancelación de programas sociales— y una reducción del componente de transferencias por subsidios, al tiempo que creció de manera sostenida y veloz el componente financiero. Esto no debe extrañar, considerando que este gobierno

repositó en la toma acelerada de deuda pública como mecanismo para avanzar en su programa de apertura y desregulación. La deuda no sólo creció, sino que cambió su composición, creciendo la proporción en moneda extranjera y bajo jurisdicción extranjera, tanto con acreedores privados como con organismos internacionales — debido al acuerdo Stand By firmado con el FMI en 2018—. Se trató de un sesgo reconocible por su similitud con lo ocurrido un cuarto de siglo antes. El gobierno redujo a cero las retenciones y algunas tasas a la importación (por ejemplo, a los automóviles de lujo), reduciendo esta fuente de recaudación progresiva. Lo mismo puede decirse por la disminución paulatina de la alícuota del impuesto a los bienes personales (de 1,25% a 0,25%), uno de los más progresivos que tiene el país. Se realizó una significativa amnistía fiscal (el llamado “blanqueo”) para capitales anteriormente no declarados, que pudieron legalizarse con el pago de impuestos reducidos, permitiendo mejorar el resultado fiscal en 2016.

De conjunto, se redujeron los impuestos al comercio exterior y se produjo una sustitución de los gastos, con la reducción de los subsidios económicos a los servicios públicos y el aumento de los servicios de la deuda. Esto implicó un cambio en el papel distributivo del Estado, que favoreció a los acreedores y exportadores frente a los hogares y trabajadores. Este escenario es relevante para entender cómo la deuda y los impuestos se mezclaron en un sesgo distributivo regresivo. Debido a la dinámica inflacionaria, más personas trabajadoras terminaron pagando el impuesto a las ganancias, a pesar de sucesivos aumentos en el mínimo no imponible. El modelo, vale la pena señalar, entró en crisis rápidamente, y, entre corridas financieras y cambiarias, terminó por volver a elevar las retenciones a las exportaciones —además de reinstalar controles de cambios y defaultear parcialmente la deuda interna—.

El gobierno del Frente de Todos (2019-2023) debió lidiar con esta crisis heredada y el estallido en 2020 de la crisis mundial vinculada a la pandemia de COVID-19 (además de otros eventos extremos con efectos fiscales, como la guerra en Ucrania y la sequía récord de 2023). Si bien se pretendió reeditar los sesgos generales de los gobiernos neodesarrollistas previos, esto no fue lo que ocurrió, por motivos que no discutimos aquí. Respecto de la deuda, hubo un esfuerzo por extender plazos y “ganar

tiempo”, tanto con acreedores privados (se reestructuró en 2020) como con el propio FMI (se firmó un nuevo acuerdo en 2022). Pero, a pesar de los álgidos debates públicos, los subsidios a los servicios públicos no bajaron. Los salarios públicos no lograron recuperar lo perdido en el gobierno previo, comprimiendo este componente del gasto. Quizás lo más relevante de marcar fue el esfuerzo fiscal realizado durante la pandemia, para lidiar con la crisis sanitaria y económica. En un contexto anómalo, el gobierno anunció un estímulo fiscal de alrededor del 6,5% del PIB, que incluía un mayor gasto en salud, apoyo a las PYMES, a los trabajadores y a los grupos vulnerables, garantías crediticias, entre otros. Se puso en marcha además un Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) destinado a las personas más vulnerables. Este esfuerzo fiscal no pudo financiarse con deuda —debido al descalabro previo—, y reposó por eso en parte en la emisión monetaria. Una iniciativa novedosa en este sentido, que se discutió a nivel global y fue aprobada en 2021 en la Argentina, fue la contribución extraordinaria a las grandes fortunas.⁴ Alcanzó a las 12.000 personas más ricas del país, recaudando alrededor del 1,1% del PIB. La contribución era un impuesto único sobre el patrimonio y los activos previamente declarados, que mostró gran capacidad recaudatoria con un evidente sesgo de justicia. Lamentablemente, esta iniciativa se discontinuó, a pesar de que el debate persistió en el mundo, por ejemplo, con la imposición de impuestos a las ganancias extraordinarias derivadas de la guerra de Rusia y Ucrania.

El gobierno neodesarrollista terminó su mandato en el curso de una severa aceleración inflacionaria, junto a la relativa desaceleración de la actividad. Durante 2023 se sucedieron diversas iniciativas fiscales, no todas consistentes entre sí. La fuerza política electa ese año —La Libertad Avanza, con el candidato Javier Milei— realizó la campaña explicitando su intención de realizar un ajuste fiscal severo. En tal sentido, en los primeros meses de gobierno ha procedido a una severa licuación de la masa salarial del sector público y la baja ejecución de partidas sociales —como obras en barrios populares—, así como la drástica reducción de los subsidios a las tarifas.⁵ Todo esto

⁴ Aporte Solidario y Extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la Pandemia - Ley N°27.605.

⁵ En el primer bimestre de 2024 se ejecutó un 30% menos en prestaciones sociales que en el mismo periodo del año pasado, destacándose la fuerte reducción en jubilaciones y pensiones (-

alimentó una rápida reducción del déficit fiscal, pero que parece tener patas cortas. Las medidas tomadas de conjunto tuvieron un alto impacto recesivo e inflacionario, lo cual perjudica la recaudación de impuestos como el IVA, ingresos brutos y ganancias. De este modo, la reducción del gasto estaría disminuyendo la recaudación, lo que llevaría a nuevos ajustes del gasto, en una espiral sin fin. Estos eventos están en curso al momento de escribir este artículo, pero todo indica que estamos frente a un paradigma ultraliberal de ajuste fiscal y social, donde las consideraciones de justicia tributaria desaparecen en aras de habilitar negocios para el poder económico concentrado —tal como trasuntaron el (mega) Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70 de diciembre de 2023 y el naufragado proyecto de ley ómnibus discutido durante enero de 2024—.

Rasgos centrales de la estructura fiscal argentina

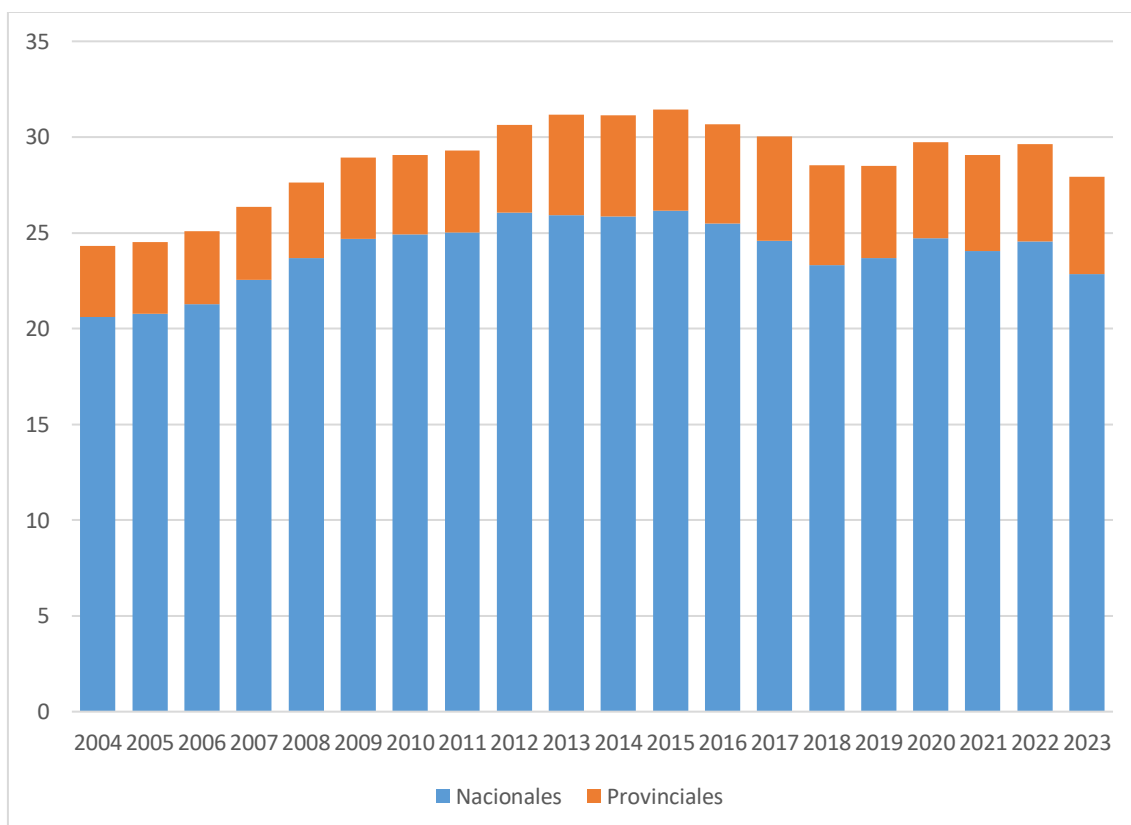
Considerando todo lo anterior, podemos establecer en esta sección cuáles son los rasgos generales de la estructura fiscal argentina. El Gráfico 1 muestra la presión fiscal neta total, considerando tanto impuestos nacionales como provinciales. Se trata de una medida usual del peso del Estado en la economía, que se mide observando cuántos impuestos cobra respecto del nivel de actividad económica del país (se mide como porcentaje del PBI). Como se puede ver, los impuestos provinciales componen una fracción de la presión total, que oscila entre una sexta y una séptima parte. La mayor parte de los impuestos son recaudados por el gobierno nacional.

Se puede ver un movimiento por el cual la presión fiscal aumentó hasta alcanzar un máximo en 2015, descendió durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019) y tuvo un leve aumento en el gobierno del Frente de Todos (2019-2023). Debe remarcar que, a pesar de ser una clasificación internacional, se trata de un cálculo engañoso, puesto que incluye como “impuesto” a los aportes contribuciones a la seguridad social, que no son técnicamente un impuesto. Tras la reestatización del sistema previsional en 2008, este componente aumentó de un 12% de toda la recaudación en 2004 a un 22%. En cualquier caso, tomando el promedio de la última década (2014-2023), con gobiernos de

33%) y planes de trabajo (-68%), entre otros (OPC, 2024). Por su parte, el gasto en políticas de género disminuyó en el mismo periodo un 33% (ACIJ & ELA, 2024).

diferente signo político, la presión fiscal se encuentra en 29,7%. En 2023 fue de casi 28%, bastante por debajo del 34% que promediaron los países de la OCDE en 2022⁶. De modo que la idea de que en la Argentina el Estado cobra demasiado, afectando a la iniciativa privada, no parece ser realista.⁷

Gráfico 1. Presión fiscal neta total (% PBI), impuestos nacionales y provinciales, 2004-2023.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

A esto debe sumarse que hay varias fuentes de pérdida de recaudación que afectan a esta presión total. Una de ellas es la alta informalidad, la falta de registro de actividad económica. Se suele remarcar lo que hace al mercado de trabajo, pero la falta de registración contable de operaciones comerciales es moneda corriente, y significa

⁶ Ver <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf>

⁷ Respecto de estos mitos, ver <https://www.efe.ar/post/mitos-impuestos-una-gu%C3%ADa-para-disputar-ideas-de-lo-fiscal>

una caída en la recaudación. Otra pérdida considerable proviene de los diversos regímenes de promoción, que permiten a las empresas dejar de pagar algunos impuestos o compensarlos entre sí, lo cual hace que terminen pagando menos. Este fenómeno — que se conoce como gasto tributario— es relevante; según cómo se estime puede alcanzar entre el 2 y el 4% del PBI, y no existe información transparente que permita evaluar su racionalidad: si, por ejemplo, efectivamente favorece la inversión o la contratación de trabajo, o se trata simplemente de un beneficio espurio. A menudo la forma en que se aplican termina beneficiando a sectores de altos ingresos, generando privilegios fiscales que potencian la regresividad de la política fiscal⁸. Un tercer frente de pérdida de recaudación es la elusión fiscal, la contabilidad creativa, forma con la cual las empresas logran registrar operaciones ficticias, realizando una ingeniería tributaria que les permita minimizar el pago que realizan. Debe considerarse que las personas con menos recursos no tienen un andamiaje contable y legal similar para eludir sus responsabilidades fiscales. Estas prácticas se han magnificado por la falta de control real de las llamadas “guaridas fiscales”, que cobran pocos impuestos y son extremadamente opacas en cuanto a la información que retienen.⁹ Estas pérdidas, que como se ven, no son “generalizadas” a toda la población, sino más bien aprovechadas por quienes más ingresos cuentan, tienen un sesgo regresivo, que es reforzado por la estructura de recaudación del propio Estado. Veamos.

Respecto de la composición, se puede analizar sus principales rasgos en el Gráfico 2.¹⁰ Como se puede ver claramente, los impuestos indirectos sobre bienes y servicios aportan casi la mitad de la recaudación total. Más de la mitad de estos corresponden a un solo impuesto, el IVA, cuyo sesgo regresivo ya ha sido explicado. La mitad de la recaudación llega por los consumos de las personas, sin importar su nivel de

⁸ Ver <https://acj.org.ar/wp-content/uploads/2023/12/Gastos-tributarios-transparentes-y-equitativos.-Una-propuesta-de-reforma-para-la-implementacion-de-los-beneficios-impositivos-en-Argentina.pdf>

⁹ Cada cierto tiempo se produce alguna filtración (Panamá Papers, Pandora Papers, etc.) que permite entrever el peso de estas guaridas y las maneras que tienen los ricos de acumular ganancias no declaradas. Ver Rúa (2021).

¹⁰ Para construir la tabla, tomamos el promedio de los años 2022 y 2023, para moderar los efectos anómalos de 2023 (por la sequía). Se sumaron los componentes nacionales y provinciales.

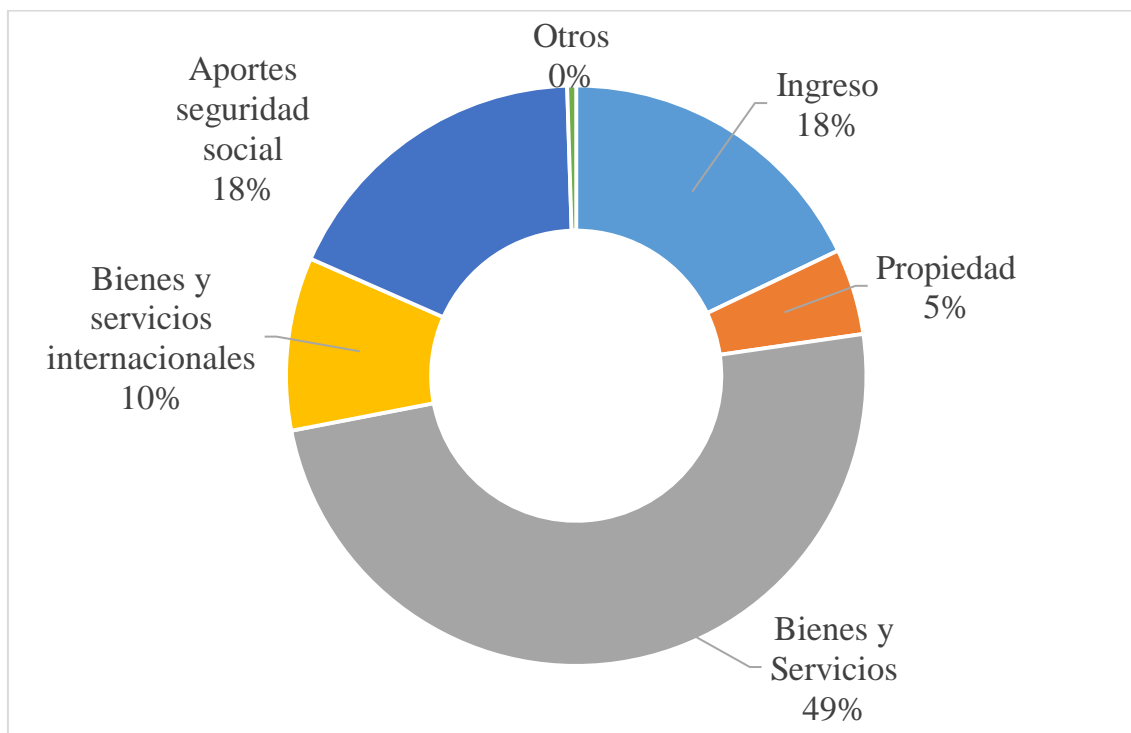
ingresos. A ello pueden sumarse impuestos a bienes y servicios intercambiados a través del comercio exterior, lo cual supone un 59% de la recaudación total. Este guarismo se puede comparar con el 31% de peso promedio que tienen estos impuestos en los países de la OCDE en 2020-2021. Es decir, estos impuestos distorsivos y regresivos pesan en la recaudación el doble que en los países desarrollados.

El reverso de este sesgo es el bajo peso relativo de los impuestos a los ingresos. Mientras que en promedio en la OCDE representan un 34%, en la Argentina suman la mitad de ese valor, apenas un 18%. Esta carga que recae más sobre quienes más ganan tiene un bajo peso relativo. Se favorece así a quienes tienen mayores ingresos, lo cual hace que el Estado tenga menos financiamiento y lo compense con impuestos regresivos. Es importante resaltar que en la Argentina este tipo de impuestos se carga en especial sobre las empresas, que tienen diversos mecanismos para disminuir su peso o trasladarlo a otros actores. El más evidente es trasladarlo al precio del producto o servicio vendido, con lo cual termina siendo pagado por quien adquiere. Pero más relevante aún es la capacidad de eludir el pago a través de diversos mecanismos de desgravación y contabilidad creativa que se mencionaron más arriba. En países más desarrollados se busca que paguen las personas que más ganan, en lugar de las empresas.¹¹

En el caso de los impuestos a la propiedad, el peso relativo en la Argentina es levemente menor al promedio de la OCDE (5% contra 6%). Vale la pena enfatizar que grupos de trabajo sobre desigualdad y fiscalidad insisten en subir estos impuestos, que se han reducido sistemáticamente en todo el mundo en las últimas décadas.

¹¹ De aquí la relevancia de hacer un registro final de beneficiarios, para saber quiénes son los que se enriquecen con las ganancias empresariales.

Gráfico 2: Composición de la recaudación años 2022 y 2023.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal.

Los aportes y contribuciones de la seguridad social suponen un 18% de los recursos tributarios totales, lo que significa un 10% menos que en el promedio de la OCDE. La mayor informalidad de las relaciones laborales en nuestro país hace que esta fuente de recaudación se vea disminuida. Cuando se habla de abaratar la contratación de trabajo disminuyendo esta carga, se oculta que se está desfinanciando al Estado y desprotegiendo a quien trabaja.

En relación al gasto, entre 2004 y 2023 —en promedio— el 60% de lo ejecutado se destinó a Servicios Sociales¹², el 18% a Servicios Económicos¹³, el 11% al pago de la Deuda Pública, el 6% a la Administración Gubernamental y finalmente el 5% a Servicios de Defensa y Seguridad. Es importante destacar que más del 40% del gasto en

¹² Dentro de Servicios Sociales se encuentran los gastos destinados a seguridad social, educación y cultura, promoción y asistencia social, salud, vivienda, entre otros.

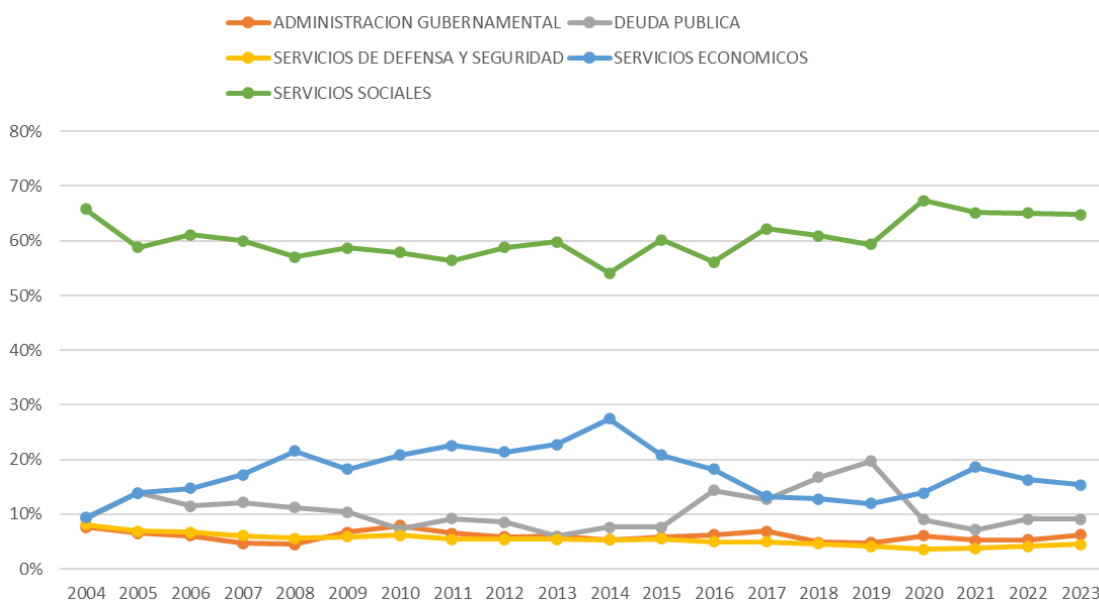
¹³ Dentro de Servicios Económicos están los gastos de energía, combustible y minería, transporte, agricultura, industria, etc.

servicios sociales se dirige hacia prestaciones previsionales. En los últimos años, ha habido una significativa inclusión de personas adultas mayores en este sistema, gracias a la implementación de moratorias, lo que ha contribuido a hacer que el gasto social sea más progresivo, abarcando a aquellos que anteriormente no podían acceder debido al alto grado de informalidad laboral (con especial incidencia en las mujeres). A esto se suman otras políticas de promoción y asistencia social, como los programas de empleo (Potenciar Trabajo) o las prestaciones alimentarias que se fueron implementando a tono con el aumento de los niveles de pobreza.

Del Valle et al. (2021) sostienen que la política de gasto en Argentina contribuye significativamente a la reducción de la desigualdad y la pobreza, principalmente debido a su tamaño y no tanto a su progresividad general. Argumentan que, en 2017, el 54% de las transferencias directas y el 76% de los subsidios estaban dirigidos a los sectores de recursos medios y altos, lo que resulta en grandes costos en términos de estabilidad macroeconómica, eficiencia y crecimiento. Esto, a su vez, alimenta una mayor pobreza, lo que hace que este esfuerzo distributivo sea contraproducente. Además, señalan que los programas que más contribuyen a reducir la inequidad y la pobreza son las moratorias, las pensiones no contributivas y la Asignación Universal por Hijo.

Como se puede ver en el Gráfico 3, además, una novena parte del gasto se destina a pagar deuda pública. Se trata de un monto elevado y sostenido, que limita la capacidad redistributiva del gasto. Los acreedores privados son centralmente entidades financieras que movilizan ahorros de la población local y de otros países. Dado que no toda la población local tiene capacidad de ahorro, es posible plantear que los pagos de deuda suelen ser de corte regresivo, al ofrecer rendimientos a quienes ya tienen más ingresos o riqueza, o directamente remitir recursos fiscales hacia el exterior. A esto debe añadirse un comentario sobre el origen de la deuda pública, que no está asociado en las últimas décadas a procesos inversores o de desarrollo, sino al financiamiento de la fuga de capitales (Basualdo, 2017), así como a compensar las deficiencias de recaudación que ya comentamos. Es decir, es un subsidio indirecto —macroeconómico— a quienes operan en el mercado financiero. En suma, la deuda es un componente redistributivo regresivo en la estructura del gasto público.

Gráfico 3: Gasto Público según finalidad años 2004-2023.



Fuente: Elaboración propia con datos de Presupuesto Abierto

En suma, la Argentina tiene una estructura impositiva sumamente regresiva, donde quienes más ganan y tienen, aportan relativamente menos. Dado que en general hay más mujeres entre la población pobre que entre la más rica, ese sesgo supone que se recarga más la imposición sobre las mujeres que sobre los hombres, reforzando una estructura tributaria contraria a la equidad de género. Si bien el gasto tiene componentes destinados a los sectores más vulnerables que ayudan a mejorar el sentido de esta intervención, este efecto se ve limitado por otros componentes regresivos del gasto, como los subsidios económicos o los pagos de deuda. En términos globales, la política fiscal muestra serias limitaciones en su capacidad de intervención fiscal en favor de mayor justicia.

¿Qué se puede hacer?

Para que el sistema fiscal sea acorde a los compromisos de derechos humanos asumidos por la Argentina, debe ser socialmente justo, lo que implica que sea equitativo. Al mismo tiempo, debe permitir la generación de recursos suficientes para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de toda la población. Esto implica recaudar de forma progresiva —de acuerdo a la capacidad de pago de personas y empresas—,

contar con mecanismos eficientes para controlar la evasión y la fuga de capitales, y financiar los bienes y servicios públicos necesarios, para que sean suficientes, accesibles y de calidad.

Es importante resaltar que esto es lo que corresponde para que la acción del Estado se ajuste —como debe ser— a derecho: no se puede actuar discrecionalmente desde y en el Estado. La formación de la voluntad estatal debe adecuarse a las normativas existentes y validadas, y ellas incluyen estos rasgos antedichos. Muchos gobiernos que se presentan públicamente como defensores de las reglas claras y el respeto por el derecho en realidad omiten por completo estas consideraciones, dejando severas consecuencias sobre la población.

Más allá de esta cuestión no trivial, lo cierto es que cuando la intervención fiscal del Estado es ineficiente e injusta, funciona como un caldo de cultivo para las interpretaciones más reaccionarias sobre su funcionamiento. Como vimos en las secciones previas, aunque ha habido diversas formas de enfocar la cuestión fiscal a través de los distintos gobiernos, no se logró alterar el sesgo general regresivo. Y esto es un severo problema que permitió a las fuerzas conservadoras —ahora bajo ropajes libertarios— señalar la acción *desigualadora* del Estado: lograron interpelar mayorías ante la evidencia de su mala performance o su alcance desigual entre personas con similares vulnerabilidades.¹⁴ La “solución” propuesta, sin embargo, resulta en mayor desigualdad *a través de la intervención del Estado*, que habilita negocios de diverso tipo y se financia con deuda de dudosa legitimidad. El Estado siempre interviene, por eso es necesario buscar que lo haga de acuerdo a derecho y bajo principios de justicia y equidad.

Para ello, desde el Espacio de Trabajo Fiscal para la Equidad hemos hecho algunas propuestas concretas en relación a los debates de la última elección presidencial.¹⁵ Aunque cada una de ellas requiere de precisiones que cambian con la

¹⁴ Ver <https://www.revistaanfibia.com/11-tesis-sobre-milei/>

¹⁵ Ver https://www.etfe.ar/files/ugd/4cb570_a94098355b4946358266ce78b4b70cdf.pdf

coyuntura, es posible presentar aquí los lineamientos centrales de tales propuestas que se articulan en cuatro ejes: impuestos progresivos, gasto público equitativo, transparencia y control de los abusos fiscales, y deuda pública con enfoque de derechos.

En cuanto a la recaudación, en primer lugar, proponemos una serie de propuestas para reformar los impuestos existentes en un sentido progresivo. Es necesario pasar a un esquema en el que los impuestos indirectos pierdan peso relativo, en especial en aquellos bienes y servicios de la canasta básica. Esto puede realizarse a través de mecanismos de devolución de IVA de bienes de primera necesidad y tiene un efecto redistributivo favorable a las personas más pobres, con un fuerte sesgo de género, que mejora la situación de miles de mujeres. Como reverso, es necesario subir el peso de impuestos directos a los ingresos y la riqueza, orientados especialmente hacia las personas en lugar de las empresas. Es necesario que se utilicen diversos impuestos bien diseñados, para evitar discontinuidades entre quienes pagan y quienes no lo hacen, que son percibidas como “saltos” que impactan en los bolsillos. Mejorar la estructura de rangos de pago y alícuotas, así como desgravaciones y descuentos, es el camino para alcanzar de manera proporcional. La mayor parte de las riquezas actuales están fundadas en la herencia y no en el mérito, además de estar sumamente concentradas. Pero además no son siempre fácilmente trasladables, como queda claro con el caso de los bienes inmuebles. De modo que se trata de una propuesta factible y viable.

Lo anterior se puede articular con propuestas fiscales que busquen otros objetivos, como impuestos que desincentiven las actividades contaminantes, así como anular los subsidios y transferencias que reciben hoy algunas de esas actividades — como por ejemplo la industria fósil— en aras de incentivar otras actividades vinculadas a una transición socio-ecológica.

En segundo lugar, señalamos la necesidad de alcanzar a sectores de alta capacidad contributiva que no están siendo gravados, a través del establecimiento de

impuestos a la economía digital¹⁶, a las superrentas (ganancias extraordinarias) y de un impuesto a la herencia de carácter nacional, entre otros. Esto debería complementarse con fuertes medidas de transparencia y control de los abusos fiscales. Nuestras propuestas en este sentido incluyen implementar un impuesto “de salida” que permita continuar gravando el patrimonio de quienes trasladan su residencia hacia jurisdicciones opacas, armonizar la normativa del secreto fiscal con los paradigmas de transparencia y acceso a la información pública, y limitar la participación en futuros blanqueos de capitales a personas que ya se han acogido a amnistías fiscales, entre otras. Una fuerte lucha contra la evasión y elusión, en especial de las grandes empresas con asesores contables y legales dedicados a minimizar el pago de impuestos, requiere la coordinación entre agencias del Estado, entre países y el abandono de los vínculos con las guaridas fiscales.

Respecto al gasto público, identificamos la necesidad de mejorar la equidad de dos de las grandes políticas sociales existentes, las destinadas a la niñez y las asociadas al sistema previsional. Dada la persistencia de la pobreza infantil es necesario asegurar una protección social suficiente para las infancias y adolescencias que se encuentren en situación de vulnerabilidad garantizando que se transfiera el valor de al menos una Canasta Básica Alimentaria. Se debe crear un sistema integral de cuidados que desarrolle, articule y promueva políticas, servicios y prestaciones de cuidado universales, y, al mismo tiempo, destinar el presupuesto necesario para la ampliación de la infraestructura pública de cuidados del país, con el objetivo de reducir las brechas de género de manera estructural al redistribuir las tareas de cuidado de una manera más justa. En torno al sistema previsional, es necesario mantener y ampliar los alcances de sus prestaciones, de modo que se logre una cobertura universal entre las personas adultas mayores. Se trata de prioridades para avanzar hacia un sistema generalizado de protección social, que desvincule el acceso a bienes y servicios básicos de la condición de actividad y ocupación en el mercado de trabajo.

¹⁶ Discusión muy presente en instancias internacionales como la OCDE:

<https://www.oecd.org/tax/beps/puntos-destacados-enfoque-de-dos-pilares-para-abordar-los-desafios-fiscales-derivados-de-la-digitalizacion-de-la-economia-octubre-2021.pdf>

La deuda, por su parte, no debería poder contratarse sin los controles necesarios y sin un destino consistente con el desarrollo del país. Los acreedores han sido co-responsables en el uso discrecional de la deuda, y no pueden exigir que los pagos vulneren la situación de las personas que habitan el país: los servicios de la deuda pueden cubrirse en la medida en que no dañen otros derechos de la población. La sostenibilidad de la deuda debe pensarse en línea con los compromisos de derechos humanos, y por lo tanto, alinearse con una estructura de pagos que no dañe la capacidad fiscal del Estado. En este sentido, sostenemos que Argentina debe exigir la eliminación de los sobrecargos cobrados por el FMI, así como impulsar una renegociación que contemple la reducción de la deuda en una medida proporcional a la necesidad fiscal — incluyendo posibles canjes de deuda por acción climática—. Para fortalecer la posición negociadora, proponemos incorporar la perspectiva de derechos humanos a la política de deuda y coordinar estrategias conjuntas con otros Estados deudores.

Todos estos lineamientos se traducen en propuestas concretas, viables en lo técnico, y que podrían mejorar la actuación del Estado en la plena garantía de los derechos de las personas que habitan el país. Vale la pena cerrar señalando que gran parte de estas alternativas forman parte del debate internacional de los últimos años, por ejemplo, en la discusión de un impuesto global mínimo a las empresas multinacionales en el marco de la OCDE¹⁷, o en la creación de una Plataforma Regional de Cooperación Tributaria para América Latina y el Caribe apoyada por la CEPAL e impulsada por el gobierno de Colombia.¹⁸ El tema ha ganado espacio en la agenda de la sociedad civil de la región, que ha propuesto diversos foros al respecto, entre los cuales se han impulsado 15 Principios de Derechos Humanos en la Política Fiscal como guía de actuación¹⁹. Lejos de ser una quimera, la búsqueda de una política fiscal más justa se impone como una necesidad y una urgencia.

¹⁷ Ver <https://www.oecd.org/newsroom/la-comunidad-internacional-alcanza-un-acuerdo-pionero-en-materia-fiscal-para-la-era-digital.htm>

¹⁸ Ver <https://www.cepal.org/es/comunicados/autoridades-16-paises-aprueban-la-creacion-la-plataforma-regional-cooperacion-tributaria>

¹⁹ Ver <https://derechosypoliticafiscal.org/es/>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACIJ & ELA. (2024). *Un ajuste que agranda la brecha: ¿Qué pasa con el presupuesto para las políticas de género?* <https://acij.org.ar/un-ajuste-que-agranda-la-brecha/>
- Amarante, V., & Jiménez, J. P. (2015). *Desigualdad, concentración y rentas altas en América Latina*.
- Basualdo, E. (2017). *Endeudar y fugar. Un análisis de la historia económica argentina de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Benítez Juan C., y Velayos, Fernando (2018). *Impuestos a la Riqueza o al Patrimonio de las Personas Físicas con especial mención a América Latina y El Caribe*. Centro Interamericano de Administraciones Tributarias [CIAT].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Instituto de Estudios Fiscales (CEPAL/IEF). *Los efectos de la política fiscal sobre la redistribución en América Latina y la Unión Europea*. Estudios, N° 8, Madrid, septiembre, 2014.
- Del Valle, J. C. L.; López, C. B.; Campabadal, J.; Ladronis, J.; Lustig, N.; Pabón, V. M., & Tommasi, M. (2021). *Fiscal Policy, Income Redistribution and Poverty Reduction in Argentina* (N° 158).
- 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 N° 5, CEFID/AR.
- Holmes, S., & Sunstein, C. R. (2011). *El costo de los derechos: por qué la libertad depende de los impuestos*. Siglo Veintiuno.
- López Acotto, Alejandro; Mangas, Martín; Martínez, Carlos R. y Pappas, Ricardo (2019). *Los impuestos a la riqueza en Argentina en una perspectiva comparada*. *Revista Economía y Desafíos del desarrollo*.

López Accotto, A.; Martínez, C.; Mangas, M. y R. Pappas (comps.) (2017). *Política fiscal, deuda y distribución del ingreso en Argentina. Una mirada heterodoxa.*

Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). (2024). *ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL FEBRERO 2024.*

<https://www.opc.gob.ar/ejecucion-presupuestaria/analisis-de-la-ejecucion-presupuestaria-de-la-administracion-nacional-febrero-2024/>

Rúa, Magdalena (2021). El rol del FMI en la economía argentina Fuga de capitales y estructura tributaria regresiva, *REDEA* N° 18, p. 556-593.