

ESTUDIO 1.

¿Por qué no contribuye el que más tiene? Aportes para discutir una necesaria reforma en el sistema tributario argentino.

1. Introducción

La política tributaria de un país es una herramienta clave para obtención de recursos por parte de los Estados y un potente instrumento para contribuir en la redistribución de la riqueza generada en una sociedad. En este sentido, su diseño es relevante en la implementación de políticas efectivas de reducción de la desigualdad. Como es evidente, en los países de la región latinoamericana, en general, y en Argentina, en particular, el diseño de la política tributaria no está orientado a estos objetivos. En nuestro país, la desigualdad económica y social es importante y persistente; y el sistema tributario se encuentra apoyado fundamentalmente en los impuestos al consumo de bienes y servicios (con el Impuesto al Valor Agregado como principal), en menor medida sobre la renta y muy poco se sostiene en impuestos sobre el patrimonio o la propiedad (AFIP, 2023).

Asimismo, se registran altos niveles de evasión y elusión tributaria, así como también elevados gastos tributarios que son consecuencia de los beneficios fiscales otorgados para favorecer a ciertos sectores. Como resultado, nuestro sistema tributario es bastante regresivo y no logra obtener los suficientes recursos para atender las necesidades básicas de toda la población. En su informe de situación fiscal de América Latina y el Caribe, la CEPAL (2021) estimó que el incumplimiento tributario en la región es de unos 325 mil millones de dólares anuales, lo que sería el 6.1% del PIB, mientras que el gasto tributario se estima en el 3.7% del

PIB al año. Por su parte, de acuerdo a las estimaciones de Tax Justice Network (2021) los países de la región pierden alrededor de 43 mil millones de dólares anuales en impuestos debido al abuso fiscal transfronterizo mundial.

Asimismo, en Argentina, así como en el resto de los países de la región, hay una alta concentración de la riqueza. Según datos publicados por Forbes en mayo de 2021, en la región existían 107 multimillonarios con un patrimonio neto combinado de 480 mil millones de dólares. En Argentina, 14,1 mil millones de dólares se encuentran en poder de sólo 5 multimillonarios. Asimismo, un informe de Credit Suisse (2022) muestra que, tomando en cuenta la riqueza de las personas en base al valor de los activos y propiedades que poseen, el 1% más rico de la región latinoamericana posee el 39% de la riqueza total, mientras el 10% más rico concentra el 75,5%.

No obstante, los niveles de ganancia del segmento de la población que concentra los recursos y la riqueza no guardan relación con el aporte tributario que deberían registrar. Por el contrario, los “superricos” son capaces de reducir los montos de impuestos federales a prácticamente nada, o casi nada, montos insignificantes en relación a su capacidad. Incluso utilizando estrategias fiscales perfectamente legales, e incluso cuando su riqueza se multiplicó en los últimos años (Eisinger, Ernsthausen y Kiel, 2021).

Es en este sentido que planteamos la necesidad de focalizar los esfuerzos de fiscalización en el grupo de grandes contribuyentes. A lo largo de este informe argumentamos que en un mundo concentrado, tanto en términos de riqueza como de producción, el aporte de los recursos debe provenir de quienes más tienen, de quienes concentran una buena porción de la riqueza. Esto no solo responde a motivos de equidad sino también al principio de racionalidad y economía en la administración.

El documento se estructura como sigue. En la siguiente sección se describen algunas características del sistema tributario argentino. Luego, se presenta una propuesta de fiscalización en dos grandes grupos, con un anexo de diferentes elementos a tener en cuenta para pensar en una potencial reforma del sistema tributario. Se cierra con algunas reflexiones finales.

2. Características del sistema tributario argentino: desigualdad y concentración

En nuestro país, el conjunto de tributos no es efectivo para reducir la desigualdad: el sistema fiscal logra esto en la distribución del ingreso como consecuencia de las transferencias directas centralmente, mientras que el efecto de la estructura impositiva es regresivo

(Gaggero y Rossignolo, 2011; Gómez Sabaini et al., 2013). Incluso el impuesto a la renta tiene su componente regresivo en la cola superior, ya que como destacan estudios recientes el 1% de los contribuyentes de mayores ingresos paga tasas medias inferiores a las que paga la clase media (CEPAL, 2021). De forma que no contribuyen a reducir la concentración de la riqueza y los recursos. Como consecuencia, la idea de gravar el patrimonio de las personas físicas está tomando fuerza en el mundo. No obstante, como puede verse en la tabla 1, en nuestro país prevalecen los impuestos sobre la renta respecto de aquellos que gravan el patrimonio, y los principales ingresos provienen de aquellos sobre bienes y servicios, donde el Impuesto al Valor Agregado es el más representativo¹.

Tabla 1. Recaudación según materia gravada. Año 2021 y variación interanual (nominal). En millones de pesos corrientes.

CONCEPTO	2021		Variación 2020	
	Importe	%	%	
TOTAL	11,144,422	100.0	65.8	
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	2,351,995	21.1	60.0	
Contribuciones al seguro social	2,374,097	21.3	54.4	
Sobre la propiedad	1,155,120	10.4	100.0	44.0
Sobre las transacciones financieras y de capital	871,647	7.8	75.5	47.1
Otros impuestos permanentes sobre la propiedad	278,773	2.5	24.1	34.4
Permanentemente sobre bienes raíces y sobre el patrimonio neto, sobre herencias, legados y regalos y no permanentes sobre la propiedad	4,699	(:)	0.4	84.5
Internos sobre bienes y servicios	3,889,253	34.9	100.0	70.1
Generales sobre ventas, cifra de negocios o valor agregado	3,243,608	29.1	83.4	70.2
Selectivos a la producción y al consumo de bienes	629,679	5.7	16.2	70.1
Sobre servicios específicos, sobre el uso de bienes o sobre las licencias para utilizar bienes o realizar actividades y otros impuestos sobre bienes y servicios	15,966	0.1	0.4	41.2
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	1,336,815	12.0	100.0	127.1
Derechos de importación	371,011	3.3	27.8	85.7
Derechos de exportación e impuestos s/las transacciones cambiarias	963,117	8.6	72.0	148.5
Otros impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales	2,687	(:)	0.2	129.4
Otros	37,142	0.3	4.2	

Fuente: AFIP.

Ahora veamos qué pasa con los principales impuestos que gravan la renta y el patrimonio. Se trata de dos tributos nacionales, que explican más del 22% de los recursos tributarios totales y más del 35% de los recursos provenientes de impuestos² (AFIP, 2023): (1) impuesto a las ganancias (sobre la renta) 19.7%; (2) impuesto sobre los bienes personales (patrimonial) 2.3%.

¹ Para una revisión sobre la regresividad de este impuesto puede verse Abeles et al. (2012).

² Es decir, excluyendo del total a los ingresos provenientes de la seguridad social y recursos aduaneros.

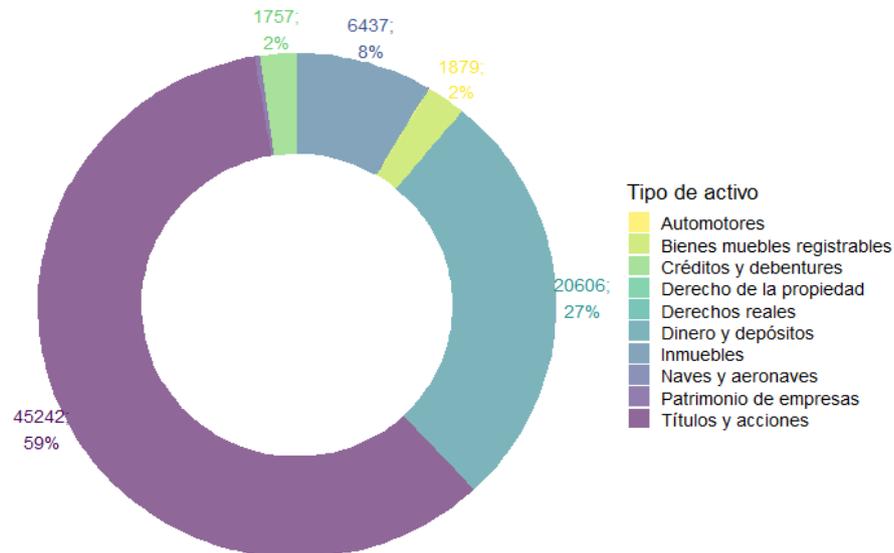
En estos tributos se refleja claramente la concentración de la riqueza. A pesar de que existe un alto grado de incumplimiento y subdeclaración, de acuerdo a la información provista por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el 10% de las personas y/o sociedades con mayores patrimonios explica más del 75% del impuesto determinado. En el caso del impuesto a las ganancias sobre personas físicas, el 15% de las personas con mayores ganancias aportan el 64% de los recursos de este impuesto; mientras que en ganancias de sociedades, el 10% explica más del 86%. Cabe mencionar aquí, que en lo recaudado por impuesto a las ganancias, las personas físicas representan el 76% mientras que las sociedades aportan el 24%. En el caso de bienes personales, el 12% de los contribuyentes explican el 75% del impuesto determinado.

Los grandes contribuyentes entonces, que son cerca del 25% del total, explican hoy en día el 80% de la recaudación de la AFIP. Sin embargo, en un análisis más detallado de lo que implican estas distribuciones al interior de los contribuyentes dentro de cada impuesto, se puede apreciar cierta regresividad a partir de los tramos medios de ingresos, ganancias y/o patrimonio imponibles: en relación a sus ingresos y riqueza, quienes poseen los mayores recursos aportan menos.

Debe tenerse en cuenta también que existen serios problemas de subdeclaración, evasión o elusión a la hora de tributar, principalmente por parte de este grupo. Para el año 2010 (últimas estimaciones disponibles), se estimaba una tasa de evasión para el impuesto sobre la renta de personas físicas del 49,7%. Asimismo, de acuerdo a las estimaciones de Tax Justice Network (2021) Argentina tiene una pérdida fiscal anual que supera los 1255 millones de dólares, de los cuales 957 millones de dólares corresponden a fraude fiscal de las corporaciones y 299 millones de dólares a riqueza extraterritorial.

Para poder ilustrar este punto, vale la pena mencionar el caso de los activos externos. La problemática de la restricción externa tiene larga data en Argentina y la fuga de capitales es uno de los factores que contribuyen considerablemente a su agravamiento. Desde el punto de vista fiscal, esta situación plantea un desafío, dada la importante subdeclaración por parte de los y las contribuyentes. De acuerdo a la información disponible en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el stock de activos externos asciende a 452,6 mil millones de dólares acumulado entre 1970 y 2021. No obstante, no todos ellos están declarados ante la AFIP ya que en el año 2020 se declararon bienes por un total de 76,2 mil millones de dólares. A su vez, el 86% del total de activos declarados por residentes en el exterior toma la forma más líquida, es decir títulos y acciones y dinero y depósitos (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Valores declarados de activos en el extranjero. Argentina, año 2020. Millones de USD.



Fuente: Elaboración con base en AFIP.

También debe tenerse en cuenta que la mayor expatriación de activos por parte de residentes, en relación a sus ingresos, se da en los tramos superiores de riqueza. En 2021, el 2% más rico explicó el 78% de los bienes declarados en el exterior; mientras que el 0.1% más rico explicó casi el 30%. De acuerdo a lo declarado, estos grupos poseen más del 90% de su patrimonio en el exterior.

En lo que hace a las personas físicas, un total de 107.960 declararon tenencias de activos en el exterior. De ellas, el 17% se encuentran en el tramo más alto de la distribución de riqueza. Asimismo, los datos de AFIP muestran que las personas con mayores patrimonios poseen más del 80% de sus riquezas en el exterior, tal como puede observarse en la tabla 2.

Es en este sentido, que se plantea la necesidad de poner los esfuerzos en el grupo de contribuyentes con mayor capacidad.

Tabla 2. Activos en el exterior por tramos. Argentina, 2020. Millones de USD.

Tramo de bienes sujetos a impuesto (en pesos)		Personas		Montos	
Más de	Hasta	Cantidad	Participación	Millones de USD	Participación
0	2,000,000	7,389	6.8%	67	0.1%
2,000,000	3,000,000	5,965	5.5%	122	0.2%
3,000,000	4,000,000	5,567	5.2%	165	0.2%
4,000,000	5,000,000	5,105	4.7%	192	0.3%
5,000,000	6,000,000	4,599	4.3%	212	0.3%
6,000,000	7,000,000	4,181	3.9%	238	0.3%
7,000,000	8,000,000	3,556	3.3%	231	0.3%
8,000,000	9,000,000	3,385	3.1%	254	0.3%
9,000,000	10,000,000	3,097	2.9%	268	0.4%
10,000,000	15,000,000	12,762	11.8%	1,506	2.0%
15,000,000	30,000,000	19,434	18.0%	4,200	5.5%
30,000,000	45,000,000	9,345	8.7%	3,742	4.9%
45,000,000	60,000,000	5,392	5.0%	3,204	4.2%
60,000,000	y más	18,183	16.8%	61,855	81.1%
Total		107,960	100.0%	76,256	100.0%

Fuente: Elaboración con base en AFIP.

3. Una propuesta de fiscalización en dos grandes grupos

En línea con lo planteado en el apartado previo, la propuesta plantea un esquema de fiscalización que considere dos grandes grupos: (1) Pequeños Contribuyentes y (2) Grandes Contribuyentes.

- **Grandes Contribuyentes**

La AFIP a través de la Dirección General Impositiva, así como las Direcciones Provinciales de Rentas, deben aplicar sus recursos al control de los grandes contribuyentes. Es decir que, siguiendo el principio de realidad económica, el principal esfuerzo de la administración debe centrarse en controlar el universo de contribuyentes en donde la capacidad contributiva está concentrada: el 25% de los contribuyentes aporta más del 80% de la recaudación.

En ese sentido, considerando las estimaciones expuestas sobre la pérdida de recursos fiscales como consecuencia de maniobras corporativas, resulta imperativo fortalecer (1) la inteligencia fiscal, (2) los controles por conglomerado económico, y no sólo por empresa, y (3) el seguimiento informático de operaciones que permita la fiscalización direccionada, y no al azar.

Si bien hoy en día la AFIP cuenta con una Subdirección General de Operaciones Impositivas de Grandes Contribuyentes Nacionales, el sistema implementado con selección de fiscalización al azar y notificaciones de la misma, constituye un esfuerzo que no logra alcanzar el objetivo de alinear los incentivos en pos de minimizar la evasión y subdeclaración fiscal.

- **Pequeños Contribuyentes**

Para los pequeños contribuyentes debe simplificarse la administración. Podrían ser incluidos en el régimen de monotributistas donde se deben anexar, además, las obligaciones municipales. De tal modo en un solo tributo debe quedar cubierta la responsabilidad fiscal de ese segmento de contribuyentes. La recaudación y el control de este Monotributo pueden ser descentralizados a los municipios de acuerdo a las capacidades administrativas de los mismos, mediante convenios que incluyan incentivos por eficiencia.

Existen actualmente convenios de unificación de este tipo de tributos en algunas jurisdicciones, como la Ciudad Autónoma y la Provincia de Buenos Aires. El gobierno federal debería plantear una ley marco para que esto suceda y que las provincias adhieran, para que sea consistente y equitativo en todo el territorio nacional.

4. Reflexiones finales

Entendemos al Estado como expresión institucional del Orden Político, que tiene la misma jerarquía que el Orden Económico, en donde el primero ordena su funcionamiento en la acumulación de poder y el segundo en la acumulación de capital. Justamente de la articulación armónica de los dos órdenes, relacionados por el sistema fiscal, surge la necesidad de sostener la jerarquía del Estado, no como un mero agente económico productor de servicios, sino en el rol esencial de ejercitar el poder que lo hace único ejecutor del uso de la violencia legítima (Theret, 1996).

El sistema fiscal no es una creación técnica teórica, sino el producto histórico de las relaciones sociales que fueron determinando que la incidencia tributaria fuera variando de acuerdo a las distintas hegemonías políticas que se fueron sucediendo. En ese sentido las leyes y las administraciones tributarias operan sobre la realidad según las visiones ideológicas de las hegemonías históricas. En consecuencia, todo proceso de reforma debe explicitar sobre quién se ejercerá el poder de imperio del Estado, para luego legislar y organizar la administración tributaria de acuerdo a la visión que se tenga sobre la equidad y la justicia del sistema.

La propuesta que aquí se presenta abarca solo una pequeña porción, y parte de la premisa de que el funcionamiento del sistema tributario debe sustentarse en el principio de realidad

económica, es decir que en un mundo de creciente concentración de la producción y la riqueza, los recursos deben ser aportados por los sectores más concentrados y más ricos. No sólo por razones equidad, sino también por un principio de racionalidad y economía en la administración. Esto, si bien ha estado presente desde lo discursivo en los últimos años, no ha sido encarado realmente y con decisión política. Muchas veces se ha manifestado, desde los altos mandos del organismo de recaudación federal, que el mismo se concentraría en la búsqueda y detección de grandes contribuyentes evasores, dado que la política del organismo es que paguen los que más ganan. No obstante, no se observaron políticas concretas y que se hayan mantenido en el tiempo, que apunten en esta dirección.

El desafío está, una vez más, en tomar la decisión política de hacerlo y traducirla en acciones concretas.

Referencias

Abeles, M., Balasini, J. y Panigo, D. (2012). Hacia un IVA más progresivo en la Argentina: Análisis y factibilidad. XXIV Seminario Anual de Política Fiscal. CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 24 al 26 de enero de 2012.

AFIP (2023). Anuario de estadísticas tributarias. Años 2020 y 2021.

CEPAL (2021). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2021.

Credit Suisse (2022). Global Wealth Report 2022. Disponible en: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.

Eisinger, J., Ernsthausen, J. y Kiel, P. (2021). The Secret IRS Files: Trove of Never-Before-Seen Records Reveal How the Wealthiest Avoid Income Tax. ProPublica. Disponible en: <https://www.propublica.org/article/the-secret-irs-files-trove-of-never-before-seen-records-reveal-how-the-wealthiest-avoid-income-tax>.

Gaggero, J. y Rossignolo, D. (2011). Impacto del presupuesto público consolidado sobre la equidad. Documento de trabajo nro. 40 CEFIDAR.

Gómez Sabaini, J. C., Harriague, M., & Rossignolo, D. (2013). Argentina. La situación fiscal y los efectos en la distribución del ingreso. Desarrollo Económico, 52 (207-208).

Tax Justice Network (2021). Estado de la Justicia Fiscal 2021. Noviembre de 2021. Disponible en: https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/11/State_of_Tax_Justice_Report_2021_SPA_NISH.pdf.

Theret (1996). Estado, finanzas públicas y regulación. En R. Boyer, Y. Saillard (coords.), *Teoría de la Regulación: estado de los conocimientos. Vol. I*. Cap. 18. Edit. Universidad Nacional de Buenos Aires.

Anexo: puntos de una propuesta de reforma tributaria

Nivel Nacional

Impulsar modificaciones destinadas al restablecimiento de la capacidad de consumo de los sectores populares mediante:

1. Eliminación del IVA de los bienes de la canasta básica de consumo popular.
2. Suba de los mínimos no imposables del impuesto a las ganancias de manera que no afecte a los asalariados de menores recursos.
3. Incentivar la contratación y el blanqueo de trabajadores descontando el monto del IVA en sueldos de determinado monto, para todos los nuevos puestos de trabajo. Esta medida solo produce un retraso financiero para el Estado puesto que el sueldo de esos trabajadores se gasta todo en consumo que a su vez está gravado por el mismo impuesto y en consecuencia se vuelve a cobrar.
4. Como toda política de rebajas de impuestos, debe tener su financiación de manera de no deteriorar las finanzas públicas por lo cual se plantean recursos compensatorios, y que no recaigan sobre los sectores de menores recursos, es decir, se parte de la base de que toda modificación del sistema tributario debe garantizar el actual nivel de recaudación, en donde el mayor rendimiento en el control de la evasión permita disminuir la presión tributaria:
 - Retención a las exportaciones.
 - Gravar (impuesto a las ganancias) la renta de las actividades financieras hoy exentas. Por la Ley N° 27.430, el llamado Impuesto sobre la renta financiera recae solo sobre las rentas de instrumentos financieros percibidas por beneficiarios del exterior³.
 - Establecer un impuesto a las operaciones de bolsa, (1%).
 - Aumentar las regalías petroleras a las provincias al 30%, cercano al valor internacional. Las regalías vigentes no se condicen con la evidencia

³ Ver <https://www.afip.gob.ar/pagoTransferenciaBancaria/impuesto-renta-financiera/concepto.asp>.

internacional, donde el menor porcentaje corresponde a países como Brasil y Perú, y el más alto a Venezuela.

Nivel Provincial y Municipal.

1. Eliminación del Impuesto de Sellos. Reemplazarlo por un impuesto a las transferencias de activos reales y financieros. Se fundamenta en que el proceso de acumulación y concentración del capital es la esencia del sistema capitalista, en consecuencia en la actual etapa globalizadora se hace cada vez más dificultoso a las administraciones tributarias el seguimiento y control de las operaciones de los conglomerados transnacionales, quedando como único testimonio los registros de las transferencias.
2. Impuesto a los Automotores.
 - Incentivar negociaciones con el Gobierno Nacional a los efectos de que el Registro Nacional de Automotor realice los controles necesarios y efectúe las acciones necesarias tendientes a que se regularice la titularidad de los vehículos automotores.
 - Exigir el cumplimiento estricto de la calidad de agente de retención a los encargados de los registros del automotor, en el momento de la inscripción de las transferencias.
 - Establecer que todos los automotores tributen conforme a su valuación fiscal, atendiendo algunas excepciones que se mantendrá la tributación por peso.
 - Designar como agentes de información y recaudación a las empresas aseguradoras, asociando la recaudación al sistema de cobranzas de las empresas de seguros.
3. Impuesto Inmobiliario. Descentralizar su cobranza a los municipios a cuenta de coparticipación con premio por eficiencia.
4. Ingresos Brutos. Al igual que en el esquema nacional propuesto, diferenciar la administración de los grandes contribuyentes del resto. Acople en lo posible con el monotributo nacional. Descentralización de la administración, de este segmento del monotributo a los municipios, con los mismos criterios que el inmobiliario. Si se planteara a nivel nacional la eliminación de Ingresos Brutos, para sustituirlo por un IVA provincial, debe sostenerse el criterio de "Coparticipación Inversa" para que las provincias puedan seguir manteniendo su autonomía financiera.

5. Legislación Penal. Impulsar la reforma de la ley penal tributaria para permitir su aplicación en el ámbito provincial. Fortalecer el fuero penal tributario Nacional y Provincial.

Algunas cuestiones a tener en cuenta:

- El ente recaudador debe ser autárquico, con una asignación presupuestaria automática (por ejemplo, 2% de la recaudación propia), que lo independice económicamente de las urgencias presupuestarias del resto del Estado, justamente porque es el que garantiza el financiamiento del mismo.
- La Dirección del Organismo debe estar a cargo de funcionarios idóneos, con antecedentes en la materia, elegidas con el acuerdo del poder legislativo, con estabilidad (al menos por cuatro años) y cuya remoción se produzca por juicio político. Debe independizarse la acción de recaudación de los favores políticos de turno.
- El personal debe ser jerarquizado brindándole estabilidad. En el ejercicio del poder de policía, es esencial el espíritu de cuerpo y el sentido de pertenencia. Sin perjuicio de la incorporación temporaria y excepcional de personal especializado según sean los requerimientos coyunturales.
- El acceso a los cargos de conducción debe ser por concurso de oposición. Debe premiarse la eficiencia recaudadora con un plus que reconozca los esfuerzos diferenciales de las distintas regiones, áreas y trabajadores.
- La estabilidad del personal debe permitir la movilidad y posibilidad de rotación de las jefaturas intermedias donde se subordinará la permanencia en las mismas a la eficiencia en el desempeño, eliminando la generación de compartimentos estancos y generadores de bolsones de corrupción.
- La capacitación de todo el personal es fundamental. Debe tenderse a la profesionalización de los cuadros. Resultará un personal que se sentirá respetado, jerarquizado y competente para enfrentarse con situaciones complejas. Mejorará la relación con los contribuyentes.
- El fortalecimiento de la administración tributaria debe incluir el objetivo de la cuenta única por contribuyente, y en el caso de los conglomerados económicos, la integración a la base de datos con información aportada por las Direcciones de Personas Jurídicas, para la identificación más precisa de los integrantes de las unidades económicas.