

# Avanzar hacia un sistema tributario progresivo: una deuda histórica que la crisis volvió urgente



## RESUMEN EJECUTIVO

Programa de Justicia Fiscal



---

Autoras: Julieta Izcurdia y Malena Vivanco

Revisiones: Carmen Ryan y Pablo Vitale

Agosto 2020

---

La crisis generada por el COVID-19 agrava las brechas de desigualdad preexistentes y pone de relieve las limitaciones de un Estado que no logra garantizar los derechos básicos de toda su población. Para contar con fondos suficientes, se requiere una movilización extraordinaria de recursos que no puede hacerse siguiendo el patrón de recaudación actual, en el que los sectores más vulnerables cargan con un peso impositivo mayor en términos proporcionales. Necesitamos avanzar hacia un sistema tributario progresivo en el que aporten más quienes más tienen.

---

Antes de la crisis, 40 de cada 100 personas en Argentina se encontraban por debajo de la línea de pobreza y todas ellas sólo contaban con el 14% del ingreso del país, mientras que el 20% más rico de la población acumulaba la mitad del ingreso. El 10% más pobre estaba compuesto casi en un 70% por mujeres y dentro del 10% más rico las mujeres sólo representaban el 37%.

Las medidas de distanciamiento social tienen un impacto mayor en los sectores más pobres porque disminuyen dramáticamente los ingresos del 49% de la población, que trabaja en la informalidad. La crisis también impacta diferencialmente en términos de género al alterar la forma en que se organizan socialmente las responsabilidades de cuidado. Según estimaciones de la CEPAL, si el Estado no interviniera para mitigar los efectos de la pandemia, la pobreza podría aumentar hasta un 10% en Argentina.

El costo de las medidas implementadas por el Poder Ejecutivo nacional al mes de junio rondaba el 5% del PBI. Al mismo tiempo que aumentó el gasto orientado a reducir los impactos económicos y sociales de la pandemia en los grupos y sectores más afectados, la capacidad de obtener recursos, que en Argentina ya era insuficiente, se redujo aún más. Para que el Estado pueda hacer efectivos los derechos de la población más afectada, necesita contar con recursos suficientes. El sistema tributario es la principal herramienta para obtener estos recursos y es decisivo de qué manera lo hace porque al recaudar, el Estado redistribuye riqueza y puede reducir la desigualdad o aumentarla.

El principio de equidad exige que las personas contribuyan de acuerdo a su capacidad contributiva. Bajo este criterio, un impuesto es progresivo si, a medida que la capacidad de pago aumenta, las alícuotas también lo hacen, y es regresivo en el caso contrario. Los primeros, como el impuesto a los bienes personales, contribuyen a reducir la desigualdad, mientras que los segundos, como el impuesto al valor agregado (IVA), la profundizan.

La composición de nuestro sistema impositivo hace que la manera en la que el Estado argentino obtiene sus recursos, diste de ser equitativa: el 10% más pobre de la población participa más en el pago de impuestos que en el reparto del ingreso. Este carácter regresivo del sistema impositivo obedece a problemas en su configuración. Expertos en su estudio señalan que pueden resumirse principalmente en cuatro:

- 1) El primero es que está sustentado en impuestos indirectos que no se ajustan progresivamente a la capacidad de pago de las y los contribuyentes: del total recaudado en 2019, 30.5% surge del IVA y 0,6% de bienes personales.



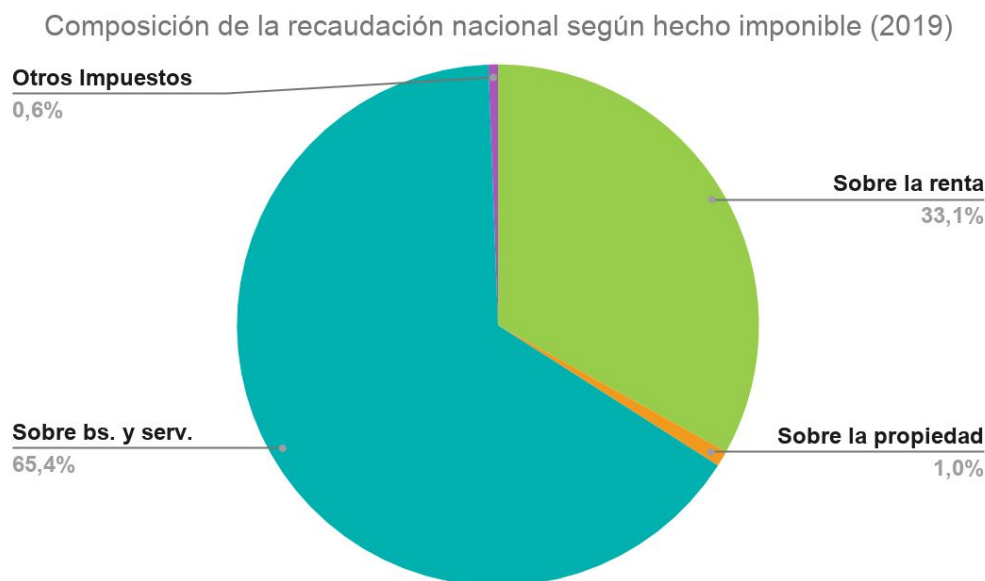
<b>Otros impuestos</b>	<b>2,90%</b>
Internos coparticipados	1,902%
Bienes personales	0,621%
Monotributo impositivo	0,411%
Adicional s/cigarrillos	0,187%
Transferencias de inmuebles	0,111%
Radiodifusión p/TV, AM y FM	0,108%
Ganancia mínima presunta	0,054%
Otros coparticipados	0,049%
Premios de juegos	0,026%
Capital Cooperativas	0,024%
Otros impuestos	-0,002%
Reintegros	-0,583%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

- 2) El segundo es que el impuesto a las ganancias no es suficientemente progresivo y recae principalmente sobre empresas, que en la mayoría de los casos trasladan la carga

tributaria a las y los consumidores a través de los precios, volviendo el impuesto indirecto y regresivo en este caso.

- 3) El tercero es que los impuestos sobre la propiedad, que gravan la riqueza acumulada de las personas que más tienen, adolecen de una baja recaudación.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

- 4) El cuarto y último factor que determina la regresividad del sistema impositivo, es su elevado gasto tributario, explicado por numerosas exenciones y privilegios fiscales a sectores de altos ingresos.

Por otra parte, la presión fiscal en Argentina es significativamente menor a la del promedio de los 38 países de la OCDE. En 2018 fue de 28,8% y en la OCDE el promedio fue de 34,3%, lo que representa una diferencia de casi seis puntos porcentuales.

Argentina dio jerarquía constitucional a una serie de tratados internacionales que obligan al Estado a respetar los principios de máximo uso de los recursos disponibles, de igualdad y no discriminación (también reconocido en el art. 16 de la Constitución Nacional), progresividad, transparencia, rendición de cuentas y participación. Un sistema tributario acorde a esos compromisos, es aquel que genera recursos suficientes para garantizar los derechos de todas las personas en condiciones de igualdad, es socialmente justo, equitativo, sin privilegios, progresivo y redistributivo.

**Para cumplir con dichos principios, Argentina debe movilizar la riqueza socialmente disponible y avanzar hacia un sistema acorde a la capacidad contributiva que cada persona posee. Es decir que el Estado tiene la obligación normativa de redistribuir la carga impositiva hacia los sectores más ricos, y de revisar y eliminar los privilegios fiscales.**

La baja recaudación del impuesto sobre la renta y los impuestos sobre la propiedad limitan la generación de ingresos y el poder redistributivo del sistema tributario en su conjunto. Aumentar la participación de los impuestos directos en el total de la recaudación permitiría bajar los impuestos indirectos, que son soportados en mayor medida por los sectores de menores ingresos.

En este documento analizamos los impuestos directos que tienen mayor incidencia en la recaudación argentina, sobre los que se pueden instrumentar mejoras para avanzar hacia una imposición más progresiva. También proponemos la revisión de los gastos tributarios y la eliminación de los privilegios fiscales.

## 1. Aumentar la participación de los impuestos directos en el total de la recaudación

### a) Impuesto a las grandes riquezas

A pesar de haberse anunciado al comienzo de la crisis, la propuesta oficial de impuesto extraordinario a la riqueza (denominado "aporte solidario y extraordinario para ayudar a morigerar los efectos de la pandemia"), se conoció a finales de agosto. El proyecto propone gravar los patrimonios de entre 200 millones y 3.000 millones de pesos y serían alcanzadas 12.000 personas y se estima una recaudación de entre 3.000 y 4.000 millones de dólares. Si bien el espíritu de este tipo de proyectos es distributivo, su potencia se ve limitada por tratarse de un impuesto extraordinario que sería cobrado por única vez.

**Al existir un impuesto que grava este tipo de riquezas, la propuesta se puede materializar con una revisión integral de las escalas del impuesto a los bienes personales, de modo que sean más progresivas y alcancen a las grandes riquezas, como se propone en el siguiente apartado.**

### b) Impuesto a los bienes personales

El impuesto a los bienes personales grava la tenencia de bienes inmuebles, automotores, acciones societarias y dinero, entre otros, situados en el país y -según el caso- en el exterior a partir de los \$2.000.000 (mínimo no imponible de 2019). Es decir que sólo pagan las personas que tienen altos patrimonios. Luego, la progresividad aumenta si el diseño del impuesto incluye alícuotas crecientes según los distintos niveles de riqueza.

La determinación de los componentes del impuesto, que explican cuánto recauda y si lo hace de manera más o menos progresiva, es territorio de disputa. En 2016 sufrió una modificación de tendencia regresiva. A principios de 2019 se reincorporaron las alícuotas progresivas pero no se llegó a los porcentajes de recaudación previos a 2016 y con el cambio de gobierno, a fines de 2019, fue nuevamente reformado regulando cuatro tramos con alícuotas de entre 0,50% y 1,25%. En resumen, entre 2015 y 2019, el impuesto a los bienes personales se redujo a la mitad pasando de representar el 1,2% de la recaudación nacional al 0,6%.

**Para mejorar la progresividad del impuesto a los bienes personales es necesario asegurar un mínimo no imponible adecuado y sostenido en el tiempo, y ampliar la escala de alícuotas para que incrementen la recaudación en casos de grandes riquezas.**

### c) Impuestos inmobiliarios

El impuesto inmobiliario grava la propiedad rural y urbana. Es un impuesto de carácter subnacional que fue reduciendo su participación relativa en los ingresos provinciales, especialmente el tramo rural. Su pérdida de gravitación explica casi por completo la caída del peso de la tributación patrimonial en el total de la recaudación.

Si bien debería presentar estabilidad en la recaudación, ya que no suelen darse grandes fluctuaciones en el volumen total de propiedades inmuebles, entre 2001 y 2011 el valor de la tierra rural aumentó más del quíntuple que la recaudación por el impuesto inmobiliario que la grava, mientras que el aumento del valor de los inmuebles urbanos duplicó el de la recaudación asociada.

**Hay espacio fiscal para avanzar en la tributación de la propiedad y hacerlo constituirá un avance en términos de progresividad. Para eso, se debe avanzar en un acuerdo con las provincias que permita actualizar la base imponible del impuesto inmobiliario en todas las jurisdicciones subnacionales teniendo en cuenta los valores de mercado.**

### d) Impuesto a las ganancias

Es un tributo que pagan tanto las empresas o sociedades como las personas humanas, pero mientras que para las primeras se aplica una alícuota plana, sin distinción de tamaño o actividad de la empresa, para las segundas se utilizan alícuotas progresivas (que van del 9% al 35%) con un mínimo no imponible, lo que permite un mayor efecto redistributivo.

La primacía de los impuestos a las ganancias de las empresas (58%) por sobre las personas humanas (42%) hace que se traslade la carga tributaria a las y los consumidores a través de los precios. A esto se suma la falta de actualización del mínimo no imponible y el carácter compacto de las escalas o umbrales, que sesga la recaudación sobre ingresos medios, sin alcanzar de forma diferencial los altos ingresos. A su vez, la elevada tasa de evasión del impuesto a las ganancias en Argentina reduce la recaudación. Todas estas razones llevan a considerar que este impuesto en nuestro país no es suficientemente progresivo.

**Para que Argentina alcance la relación de los países centrales para el impuesto a las ganancias sobre las personas físicas, debería aumentar casi cuatro veces y media lo que se percibe actualmente. Además de aumentar la recaudación de este impuesto, deben revisarse los tramos de ingresos y la escala de las alícuotas, de manera que adquieran una mayor progresividad en el caso de los altos ingresos.**

## 2. Revisar los gastos tributarios y eliminar los privilegios fiscales

En los últimos cinco años, las exenciones representaron -cada año- una pérdida de recaudación de entre el 2 y el 3% del PBI de Argentina. A pesar de su enorme costo, no se produce o no se publica información vinculada con sus impactos, sus ventajas y desventajas. Suelen aprobarse mediante procesos de toma de decisiones cerrados y si bien no suelen medirse sus impactos, en los pocos casos en que se miden, suelen ser negativos o insatisfactorios, lo que contribuye a perpetuar ineficiencias y a aumentar la desigualdad.

Se ha comprobado que, como consecuencia del marco de opacidad en el que se aprueban e implementan, han generado un sistema proclive a la evasión y a la corrupción, y han tenido un impacto negativo en la igualdad al beneficiar mayoritariamente a sectores con altas rentas y forzar la compensación de los gastos tributarios con impuestos regresivos. A esto se suma la aplicación extensiva que hace la Administración Federal de Ingresos Público (AFIP) del instituto del secreto fiscal, que al denegar el acceso a los datos sobre montos y beneficiarios, genera que esa información siga siendo secreta para la ciudadanía.

Este tipo de tratos diferenciales deben aprobarse a través de procesos transparentes, siguiendo criterios claros, objetivos y fácilmente medibles. Se debe publicar información actualizada, oportuna y detallada sobre los costos, beneficios esperados y nombres de personas y empresas beneficiarias. Debe haber una justificación para establecer o mantener cada uno de ellos, deben tener fecha de caducidad preestablecida, e institucionalizarse la realización de evaluaciones para decidir su continuación o revisión, y eliminar aquellos que no tengan justificación o sean inequitativos.

---

**En conclusión, el sistema tributario puede y debe tener un rol fundamental en la reducción de la desigualdad y la pobreza, pero Argentina subutiliza el potencial redistributivo de la política fiscal al recaudar de manera ineficiente, insuficiente e inequitativa.**

**Se requiere un aumento extraordinario de la recaudación que no puede traducirse en mayores exigencias a los sectores más vulnerables. Es momento de debatir en profundidad el rol de la política fiscal para reducir la inadmisibile desigualdad de nuestro país y avanzar hacia una sociedad más democrática e igualitaria. Para eso, necesitamos avanzar hacia un sistema tributario progresivo en el que aporten más quienes más tienen.**

---