



**STANG SILVIA**

LA NACIÓN

**“Una pesada carga: impuestos que llegan y nunca se van”**

8 de diciembre de 2013

## “Una pesada carga: impuestos que llegan y nunca se van”

Por Silvia Stang / LA NACIÓN - 8 de diciembre de 2013

***Sin un debate de fondo que defina qué Estado se pretende financiar, la presión tributaria crece cada vez más y se suman cargas que afectan la producción***

En los primeros meses de 1995, el Congreso Nacional aprobó la creación de un “fondo para el equilibrio fiscal”, que iba a financiarse por el plazo de un año con tres puntos adicionales a la alícuota del IVA, de 18%; apenas había pasado ese año cuando otra ley ancló el impuesto a los consumos en el nivel actual, es decir, en ese 21% que surge de sumar aquel adicional “temporario”. En la gravísima crisis de principios de este siglo, los legisladores dieron luz verde a otra propuesta del presidente de turno: la creación de un impuesto sobre los créditos y débitos bancarios, con vigencia por un año. Más de una década después, sin aquel estado de emergencia y tras nueve prórrogas, lo recaudado por ese tributo representa cerca de 10% de los recursos tributarios del Estado nacional. Justamente por el peso que tiene es difícil pensar en su eliminación, aun cuando se entienda que gravar las operaciones bancarias es una de las mayores distorsiones que tiene el esquema fiscal.

Que lo transitorio se convierta en permanente es algo constante en la historia tributaria argentina. En sí mismo, el hecho de que surja en una crisis y por un plazo, nada dice acerca de cuán adecuado o no es un impuesto. El caso más antiguo de prórrogas sucesivas es el de Ganancias. Su origen es el tributo sobre los réditos, creado en 1932 durante la presidencia de Agustín P. Justo y por la urgencia de los efectos de la crisis mundial. Se dispuso que regiría sólo durante 1933. Ochenta años después, los entendidos en temas tributarios no pensarían en “jubilarlo”, aunque sí advierten que si bien es el impuesto más equitativo en la teoría, en la práctica y por falta de actualización en un contexto inflacionario, se ha vuelto distorsivo.

El problema es que en las últimas décadas, con la llegada de un impuesto tras otro, la presión fiscal subió hasta ubicarse cerca de 40% del PBI y entronarse como la más elevada de la región –clara desventaja competitiva–, sin que haya mediado un debate para consensuar, en primer lugar, qué tipo de Estado se elige tener y, a partir de allí, pensar cómo darle recursos con un principio de equidad, para cumplir con sus funciones.

Sólo en la última década, la presión tributaria (total recaudado) trepó de 24 a casi 40% del PBI. Sin planificación de largo plazo, se acrecentó además la centralización del manejo de los recursos, y la caída del porcentaje de

dinero de impuestos nacionales repartido entre las jurisdicciones tuvo, como contrapartida, una multiplicación de cargas provinciales y municipales y una suba de las tasas.

Lo cierto es que las imposiciones que llegan este año a una Argentina que volvió a caer en déficit fiscal –el tributo sobre dividendos y transferencias de acciones, y el que tiene un trámite legislativo avanzado y que pesará, entre otros bienes, sobre vehículos y motos de valor superior a \$ 170.000 y \$ 22.000 respectivamente– se sumarán a un esquema en el que los contribuyentes suelen ser alcanzados por varias decenas de impuestos diferentes, entre directos e indirectos, para alimentar las arcas del municipio, la provincia o la Nación.

El carácter temporario de algunos tributos tiene una explicación en la Constitución. “«A la Nación se le reservaron los impuestos al comercio exterior, mientras que los directos [como gravámenes sobre ingresos] les corresponden a las provincias porque en ellas se producen los ingresos»: así comenta Alberdi el artículo 4 de la Constitución”, dice Roberto Cortés Conde, profesor de la Universidad de San Andrés. Otro artículo, el 75, dispone que el Congreso puede imponer contribuciones directas “por tiempo determinado” con alcance nacional y bajo determinadas circunstancias. Para el abogado constitucionalista Gregorio Badeni, la práctica de prórrogas constantes es constitucional, pero responde a un sistema que “corroe el principio de un Estado federal”.

“Por lo general, cada parche tributario se aplicó por fuera del sistema de coparticipación federal, lo que afectó la relación financiera entre la Nación y las provincias”, observa el economista Marcelo Capello, presidente del IERAL de Fundación Mediterránea. “La mayoría de los cambios no se dio en el marco de una meditada reforma para el largo plazo, sino al calor de las crisis o situaciones de emergencia, y generalmente con carácter transitorio; a la salida de la crisis esos ingresos se consolidan en mayor gasto público y entonces se argumenta la imposibilidad de eliminarlos”, agrega.

El impuesto con mayor participación en la masa de recursos tributarios es el IVA, vigente desde 1975. “Se creó en sustitución de dos impuestos sobre ventas, uno nacional y otro provincial, con una alícuota de 13%”, explica César

Litvin, presidente del Instituto Tributario. No pasó mucho tiempo para que la tasa subiera a 16% y para que las provincias crearan un impuesto a las actividades lucrativas, llamado Ingresos Brutos.

Ingresos Brutos es uno de los tributos más inequitativos en tanto que no mide la capacidad contributiva, y en los últimos años, elevó su incidencia en los precios de una manera muy significativa (ver aparte).

Al IVA que grava el consumo en general, se agregan los tributos sobre consumos específicos. El segmento de impuestos internos sumó, en los últimos tiempos, muchos cargos bajo el argumento de una emergencia o de la necesidad de financiar algo concreto. Pero la puerta de salida quedó por lo general cerrada (una excepción, en 2000, fue el impuesto para el fondo de incentivo docente, eliminado antes de lo previsto).

Así es como hoy rige, por ejemplo, un impuesto "adicional de emergencia sobre cigarrillos", dispuesto por tres años a partir de 1996, o el tributo sobre el gasoil y el gas licuado para autos creado en 2005, cuya vigencia llegaba a diciembre de 2010 y que está prorrogado hasta 2024, según recuerda un informe del leral. También se pagan cargos específicos al ir al cine (desde 1968 hay un impuesto de 10%); al contratar una póliza de seguros; al hablar por celular (4% de la facturación desde 2000 y otro 1% desde 2010 para la promoción de deportes de alto rendimiento); al encender algo eléctrico (6 por mil de la factura, con destino a obras para el tendido de red en Santa Cruz), entre muchos otros casos. Cargar combustibles, por su parte, es aportarle al fisco alrededor de uno de cada dos pesos que quedan en el surtidor.

Comprar pasajes al exterior, desde 2005, tiene un impuesto de 5% sobre el precio. En forma más reciente, se sumó el recargo de 15, luego de 20 y ahora de 35%, que pesa sobre las compras con tarjetas en el exterior y ahora también sobre la adquisición de divisas para viajar. Aunque formalmente sea un anticipo de Bienes Personales o Ganancias, hay quienes lo leen de otra forma. "Es un impuesto al gasto que puede ir como pago a cuenta" de otros tributos, sostiene Guillermo Pérez, CEO del Grupo GNP, para quien sería conveniente "un tipo de cambio adecuado" antes que afectar el sistema tributario.

Hace falta, advierte el tributarista, una reforma general y gradual, que sólo es viable si se acompaña de medidas sobre el gasto público, los subsidios y el combate a la economía informal. "Por IVA y Ganancias, hoy distorsivos, se recauda más de 14% del PBI, y por los derechos de exportaciones e importaciones, un 5%; en ambos casos

son cargas que afectan la competitividad e interfieren en el clima de negocios", considera.

## Equidad, materia pendiente

"Un impuesto es distorsivo cuando no tiene en cuenta la capacidad contributiva de quien lo paga", puntualiza Fausto Spotorno, economista de Ferreres & Asociados, que pone la mira en otro eje de desigualdad: el alto grado de evasión. "Si se resta del PBI la economía informal, la presión sobre los que efectivamente pagan impuestos es de 65 por ciento", concluye. A esa cifra se llega con el dato oficial del PBI. Litvin agrega que, si se toma en cuenta el producto bruto según cálculos de consultoras privadas, el índice trepa a 74 por ciento.

El segundo impuesto en importancia para la recaudación es Ganancias. "Es el impuesto más equitativo en la teoría, pero en la Argentina se ha convertido en distorsivo; hoy desmotiva la realización de horas extras o los ascensos en el trabajo, porque gran parte del mayor esfuerzo se lo lleva el fisco", analiza Litvin. El "efecto tóxico" se da por la falta de actualización adecuada -frente a la inflación y las recomposiciones salariales- no sólo de los niveles de sueldos gravados, sino también de los valores de ingresos máximos que definen que se aplique una alícuota u otra, y de las deducciones posibles.

La carga de la mochila de Ganancias tiene como contrapartida -al igual que la creación de impuestos- el mayor gasto público. La mitad de la suba en la última década se dio por subsidios (dirigidos a la población sin contemplar la situación social) y por personal (el empleo público creció más de 50% desde 2003). "Tal aumento tiene que financiarse de alguna manera: en la década del 80 se lo hacía con inflación, lo que condujo a la hiperinflación; en los 90 se recurrió al endeudamiento, con el consecuente default y canje de deuda; en la última década creció la presión fiscal, tanto efectiva como legal", repasa Humberto Bertazza, presidente del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires. La Argentina tuvo, en la visión de Bertazza, varias reformas que actuaron como "parches a un cúmulo de impuestos" y que no llegaron a conformar un sistema tributario.

Para este año, un cálculo del leral ubica en 50,2% del PBI el gasto público consolidado, si se suman los tres niveles gubernamentales. Una década atrás el índice no llegaba a 30 por ciento. "Eso se financió con una presión tributaria récord y aun así, reapareció el déficit fiscal, con lo cual volvió la asistencia del Banco Central al Tesoro vía emisión de dinero", señalan en el leral. Un círculo que se cierra con mayor inflación.

Tercera en volumen de recursos aportados al fisco (excluyendo los aportes a la seguridad social), la carga por derechos de exportación se considera desacertada por sus efectos sobre la competitividad. “Estos impuestos son un desincentivo para la producción y centralizan la imposición”, observa José Anchorena, director de Desarrollo Económico de la Fundación Pensar. Agrega que la fuerte suba de la presión impositiva tiene que ver con la situación internacional favorable para el país, ya que el precio de la soja y otros bienes que se exportan hicieron que aumentaran los recursos. “Los derechos a la exportación se pusieron en la crisis, después se quedaron y además subieron”, recuerda.

Detrás del cuarto puesto en volumen de recaudación –ocupado por el impuesto sobre débitos y créditos bancarios– aparece Bienes Personales, una carga que si bien apunta a la riqueza no está exenta de críticas. Creado en 1991 para regir por nueve años y prorrogado tres veces, a este impuesto se le cuestiona que no considere las deudas que reducen el patrimonio, y que no esté actualizado por inflación, con lo cual se tributa por un patrimonio muy inferior que el que obligaba a pagar años atrás.

La inflación de la última década le aportó más desequilibrio a un régimen sin planificación. Es cierto que el Estado asumió un rol más activo en temas como el pago de prestaciones sociales, pero también lo es que se sobredimensionó en gran parte por motivos más partidarios que de eficiencia general, y que destina millones a quienes no los necesitan, con sus monumentales subsidios.

## Provincias y municipios suman más presión

El uso de una sala municipal para tareas de extracción de miel, servicios de odontología y oftalmología para la población, apuestas en hipódromos, utilización de alto-parlantes, tenencia de un terreno baldío. Esos y cientos de otros conceptos dispararon la creación de tasas y contribuciones que cobran los municipios, según un relevamiento del Instituto Argentino de Análisis Fiscal (Iaraf).

La multiplicación de estos cargos (que en muchos casos son causa de una doble imposición) está vinculada a la

caída de la participación de provincias y municipios en el reparto de los recursos recaudados por la Nación, y al incremento del empleo público en cada jurisdicción.

Diferentes estimaciones indican que la presión fiscal de provincias y municipios es de alrededor de 7% del PBI. “Los municipios tienen facultades para cobrar tasas retributivas de servicios que prestan, pero en los últimos años ese principio se desvirtuó y se crearon tributos sobre inmuebles, automotores, actividades económicas y publicidad, entre otros”, advierte César Litvin, presidente del Instituto Tributario.

El mayor impacto está dado por Ingresos Brutos, un impuesto de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, que grava lo producido por una actividad económica sin tener en cuenta la real capacidad contributiva. Entre 2001 y 2012 pasó de ser 57 a 80% de lo recaudado por las provincias, suba de tasas mediante.

Detrás de ese efecto en las cuentas públicas, está el bolsillo de los consumidores. Como es un impuesto que se aplica en “cascada” –en cada etapa de la producción se suma una carga–, el impacto sobre el precio final de un bien es un recargo de 18%, mientras que hasta un lustro atrás era de entre 5 y 7%, según un estudio del Grupo GNP, especializado en impuestos. En la provincia de Buenos Aires –solo por citar un ejemplo– entre 2000 y 2013 la alícuota en el comercio pasó de 3 a 5%; en la industria, de 1,5 a 4%, y en la agricultura, de 1 a 4 por ciento.

La otra cara de la moneda es que, mientras que en el año 2000 el 73% de los recursos nacionales se coparticipaban, para 2012 el índice cayó a 62 por ciento. La reducción tiene que ver con la importancia que ganaron impuestos como los derechos de exportación (no coparticipables), y con la creación de impuestos como el que grava las operaciones bancarias, que en su origen no se coparticipó.

La carga afecta a personas, empresas y a la producción y el empleo. Desde su oficina, dice Guillermo Pérez, CEO de GNP: “Un inversor que viene acá, me pregunta por estos temas y ve que en Chile, por ejemplo, hay una presión fiscal de 20% [en la Argentina llega a 40%] y un sistema más previsible, se va con esos datos anotados en su *check list* “. ■