

El Foro Universitario de Estudios Fiscales es un espacio de reflexión y debate que reúne a investigadores-docentes de las Universidades Nacionales de General Sarmiento y de Moreno, especialistas de la temática fiscal, para contribuir e intervenir en las discusiones públicas (y políticas) que se están desarrollando en nuestro país en torno a las finanzas públicas.

Es un espacio abierto, donde invitamos a todos los colegas de otras instituciones universitarias que poseen una mirada heterodoxa, a sumarse e integrarse en este colectivo.

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 1

Impuesto a las Ganancias: una reforma necesaria con tinte progresista

Hugo Andrade, Roxana Carelli, Juan Fal, Alejandro López Accotto, Carlos Martínez, Martín Mangas, Alejandro Otero, Ricardo Paparas y Alejandro Robba.

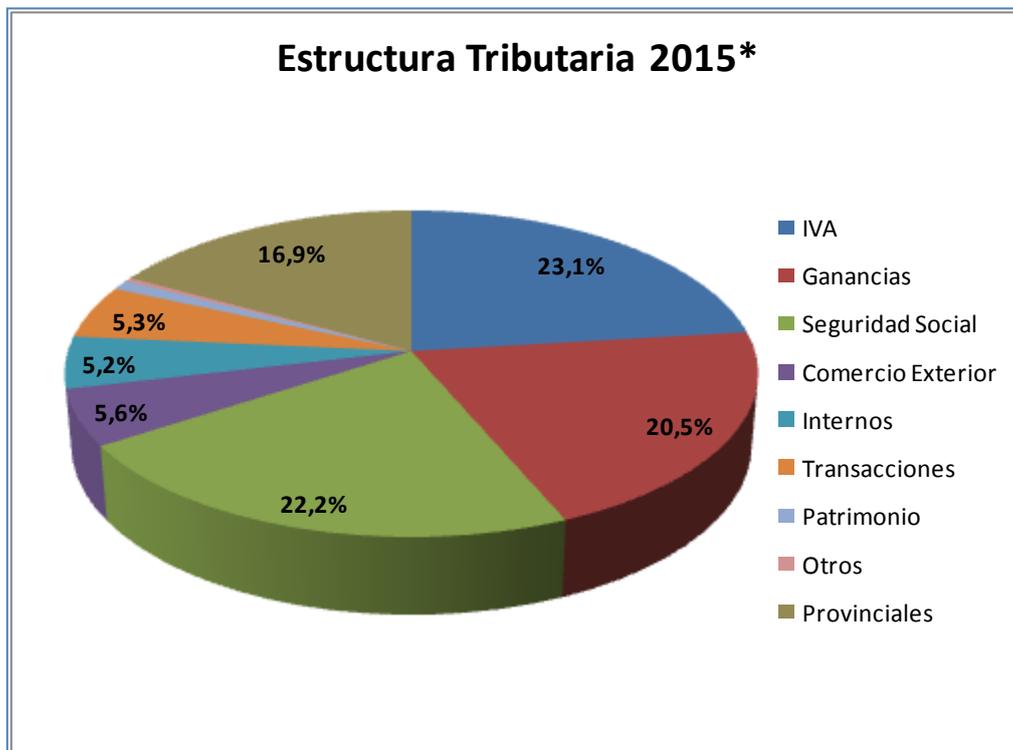
Hace años que se habla de la necesidad de reformar el sistema tributario argentino. Todos coinciden en esta necesidad, pero existen divergencias profundas cuando se avanza en las medidas concretas a adoptar. Buena parte de ese "falso consenso" nace de las distintas miradas que existen acerca de la reforma deseada en el impuesto a las ganancias. En estos días vuelve a plantearse la cuestión.

En este sentido, primero caben algunas reflexiones más generales. Habitualmente, se tiende a pensar que los impuestos son un hecho técnico, económico y/o contable, pero esta percepción es, al menos, incompleta. Ninguna comunidad puede sostenerse si no destina recursos para ello: todo pacto social y político que está en la base constitutiva de una Nación, tiene como contrapartida una dimensión fiscal. Los impuestos son la principal fuente de financiamiento que tienen los estados modernos. Pero como materialización del pacto subyacente, juegan un rol relevante en el funcionamiento y la calidad de las democracias.

Al respecto, es necesario reforzar la dimensión de ciudadanía que conlleva el hecho de pagar impuestos. Los conceptos de ciudadano y contribuyente son indisolubles, las dos caras de una misma moneda. Los impuestos son los que nos permiten organizarnos como sociedad, constituirnos y sostenernos como Nación y ejercer y avanzar en derechos ciudadanos.

Por ende, los impuestos no son neutros. Afectan intereses, inciden sobre la vida material de las personas, merman los ingresos, disminuyen el patrimonio, limitan el consumo. El impuesto a las Ganancias tiene una cualidad, su enorme poder redistributivo, por eso, en muchos países, su historia está ligada a las conquistas democráticas, pero también a la guerra y a las grandes crisis como en nuestro caso. Suele ser el medio a través del cual los afortunados ceden una cuota de su renta para financiar las erogaciones del Estado que benefician a los más necesitados. Y también, junto a los impuestos sobre el patrimonio, le otorga progresividad al sistema tributario. Es decir, en conjunto, son los gravámenes que logran que paguen más quienes más obtienen en una economía de mercado.

El impuesto a las Ganancias es uno de los pilares de cualquier sistema tributario moderno. En la Argentina también lo es. Es uno de los tributos que más aporta a la recaudación total del Estado –en 2015 lo hizo en un 20,5% computando recaudación nacional y provincial- y es sin dudas de los más progresivos. Sin embargo, su potencial redistributivo y su progresividad, se han visto negativamente afectados y severamente limitados a partir de la última dictadura militar en adelante. Cualquier modificación que se haga sobre este tributo va a afectar su capacidad redistributiva y la progresividad que le es propia. Por eso conviene precisar qué tipo de resultado se busca con los cambios que se avecinan a partir de poner en la agenda el tema el gobierno nacional. En nuestra opinión los cambios deben orientarse a dos grandes asuntos: a) mejorar la incidencia redistributiva imprimiéndole mayor progresividad y b) favorecer la acumulación productiva y la generación de empleo.



*Fuente: DNIAF-MHyFP

Conviene señalar algunos puntos que a nuestro criterio resultan relevantes para pensar los cambios en este tributo.

1) El impuesto a las Ganancias está fuertemente relacionado con otros gravámenes del sistema, tanto sea por su incidencia directa al momento de liquidar el impuesto como indirecta a través de la mejora en las potencialidades de control: Débitos y Créditos Bancarios (más conocido como impuesto al cheque), Ganancia Mínima Presunta (en vías de extinción), Derechos de Exportación (más conocidos como retenciones) y los gravámenes patrimoniales (Bienes Personales, por ejemplo). De modo que cualquier modificación del impuesto a las Ganancias debe tener en cuenta este aspecto y otro no menos relevante: se trata de recursos coparticipables, es decir el producido de este impuesto se reparte con las provincias y la CABA y también financia en buena medida a la seguridad social (jubilaciones, pensiones, AUH, entre otros).

2) La combinación de la ola neoliberal y cierta desidia le dieron al impuesto a las Ganancias una serie de iniquidades y groseras deficiencias técnicas que no pueden dejar de atenderse. Resaltan:

- a) Los jueces y funcionarios judiciales no pagan.
- b) La renta financiera en personas físicas no paga.
- c) Los dividendos, por la reciente modificación introducida en la Ley del Blanqueo, tampoco abonan.
- d) Las empresas grandes, medianas y pequeñas liquidan la misma alícuota del 35%.
- e) Lo mismo ocurre con las empresas nuevas y maduras, no hay distinción de alícuota.

- f) Las empresas que reinvierten sus utilidades y las que no lo hacen también abonan la misma alícuota.
- g) Dado el trato laxo a las rentas financieras y de capital, las personas físicas que más tributan son los asalariados, creciendo sostenidamente su participación.
- h) Las escalas y tramos vigentes para liquidar el impuesto hacen que las personas físicas tiendan a pagar una misma tasa (la más alta), aunque tengan ingresos muy disímiles.
- i) Por lo antedicho y otras razones hoy las empresas en conjunto aportan a la recaudación total en la misma medida que las personas físicas e históricamente lo hicieron por el doble. A la inversa del mundo desarrollado. Este rasgo telúrico le resta progresividad al gravamen, dada la capacidad que tienen las empresas de trasladar una buena parte del tributo vía precios.
- j) Carece de incentivos la creación de emprendimientos productivos.

Tributos sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital
(en % del PIB)

| CONCEPTO | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 (*) |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Personas físicas | 1,28 | 1,40 | 1,39 | 1,42 | 1,53 | 1,56 | 1,44 | 1,68 | 2,05 | 2,37 | 2,72 | 3,22 |
| A las ganancias | 1,27 | 1,39 | 1,38 | 1,41 | 1,52 | 1,55 | 1,43 | 1,68 | 2,05 | 2,36 | 2,71 | 3,21 |
| Premios juegos de azar y concursos deportivos | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Otros | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) |
| Compañías, sociedades de capital o empresas | 3,35 | 3,35 | 3,19 | 3,23 | 2,95 | 2,71 | 3,03 | 3,11 | 3,09 | 2,96 | 2,87 | 3,18 |
| A las Ganancias | 3,10 | 3,16 | 3,03 | 3,09 | 2,86 | 2,61 | 2,93 | 3,05 | 3,03 | 2,90 | 2,82 | 3,14 |
| Activos | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) |
| Ganancia mínima presunta | 0,25 | 0,19 | 0,15 | 0,14 | 0,09 | 0,10 | 0,10 | 0,06 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,04 |
| Otros | (:) | (:) | (:) | (:) | - | (:) | (:) | - | - | - | - | - |
| Otros sobre el ingreso..... no clasificables | 0,22 | 0,24 | 0,26 | 0,26 | 0,27 | 0,27 | 0,23 | 0,23 | 0,14 | 0,19 | 0,26 | 0,18 |
| A las Ganancias. Beneficiarios del exterior. | 0,22 | 0,24 | 0,26 | 0,26 | 0,27 | 0,27 | 0,23 | 0,23 | 0,14 | 0,19 | 0,26 | 0,18 |
| Otros | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) | (:) |
| Total | 4,86 | 4,99 | 4,83 | 4,91 | 4,74 | 4,54 | 4,69 | 5,02 | 5,28 | 5,52 | 5,85 | 6,59 |

*Fuente: DNI AF-MHyFP

3) El impacto del impuesto sobre los asalariados es sin dudas su sesgo más difundido. Fuertes movilizaciones sindicales y tajantes promesas electorales dan cuenta de esto. Sin dudas el capítulo merece revisarse. Pero sería un error dejar de gravar los ingresos provenientes del trabajo personal. En todo el mundo están alcanzados por el impuesto a las ganancias (o mejor dicho a los ingresos). La cuestión es a partir de cuánto y cómo se los grava.

En nuestra opinión no se trata sólo de establecer ese mínimo a partir del cual los salarios y otros ingresos personales pagan. Se trata de resolver en qué proporción y qué es posible deducir al momento de liquidar el tributo. Estimamos aconsejable, en cuanto a las deducciones, establecer una función decreciente continua para aplicar sobre los salarios, de modo que quienes más ganan puedan "restar" menos proporción. También establecer una escala más amplia de alícuotas para romper con la situación de equiparación de tasa en la que rápidamente se encuentran todos los asalariados. Por su parte, las alícuotas marginales para los ingresos más elevados debieran incrementarse, tal como sucede en países como Francia, Alemania o Gran Bretaña, donde superan el 40%. Y también estimamos conveniente incluir deducciones hoy no contempladas, como una porción del alquiler que se paga (en el caso de no propietarios).

En el actual contexto inflacionario, creemos que debe establecerse una regla democrática y relativamente automática de actualización de mínimos, escalas y deducciones, que evite que trabajadores de ingresos medios resulten alcanzados por el impuesto. El salario mínimo, vital y móvil podría ser utilizado en este sentido. Por ejemplo, el mínimo no imponible para un trabajador soltero podría fijarse como equivalente a cuatro salarios mínimos, vitales y móviles, hoy equivalente a \$30.240, y las escalas expresarse en unidades de salario mínimo.

Un enfoque progresista, como el aquí esbozado, seguramente será cuestionado ya que supone una merma en la recaudación del impuesto. Sin embargo, ese tipo de cuestionamiento se apoya, no ingenuamente, en una mirada parcial, ya que se circunscribe a un solo tipo de contribuyente de un único impuesto. Efectivamente, una menor presión sobre los asalariados podrá ser compensada por una mayor presión sobre otras categorías –personas físicas que obtienen rentas de la tierra, financieras o de capital- como así también mediante una mayor recaudación de otros tributos. Asimismo, desde una visión macroeconómica, la pérdida de recaudación derivada de una menor presión sobre los asalariados, tiene un efecto reactivador del consumo, que impacta positivamente sobre los ingresos tributarios.

4) La posibilidad de modificar el impuesto, en este caso y en general, está menos ligada a la bondad técnica de la propuesta que a la relación de fuerzas que la respalda. Nuestro impuesto a las Ganancias no fue el resultado de las luchas populares por desplazar el costo de la civilización sobre los más favorecidos. Los conservadores resistieron en el Congreso los proyectos de crear este impuesto en tiempos de Hipólito Irigoyen. Pero los mismos conservadores no dudaron en crearlo por decreto tras el golpe de José Uriburu para atender la crisis fiscal y “honrar los compromisos de la deuda” frente a la descomunal catástrofe del crac de la década del 30 del siglo XX. No parece que en la actualidad estemos en presencia de la mejor correlación de fuerzas para los sectores populares. Conviene entonces señalar los puntos que anotamos porque, de mínima, hay que evitar que en el marco de una reforma tributaria que ya empezó y tiene un sesgo a favor de los que más tienen y más obtienen, como se observa con la eliminación de las retenciones a los productos agropecuarios y reducción para la soja, la disminución de las alícuotas de Bienes Personales o el blanqueo de capitales, por ejemplo, los cambios en el impuesto a las Ganancias consoliden la tendencia y entierren para siempre el potencial progresista de este impuesto.

En este marco, la Argentina debe superar la debilidad fiscal que la ha caracterizado en los últimos 40 años y los impuestos directos –ganancias, patrimonio- deben constituirse definitivamente en la base del sistema tributario nacional. Dado que la estructura tributaria es la expresión fiscal de las relaciones de hegemonía en una sociedad, una mayor imposición directa será el reflejo de la consolidación de una sociedad más democrática e igualitaria.