

70 años en el Sistema Fiscal Argentino. Mayor participación del Estado en la renta nacional con menos federalismo. Desafíos

Gil Roca

Como todo aniversario, el que celebra la ADE es propicio para hacer una evaluación retrospectiva. Más aún si son 70 años y si nos proponemos evaluarlos a partir de la estructura y modificaciones operadas en el sistema fiscal, el que seguramente servirá de punto de partida para la evaluación integral de los cambios que se han operado en el funcionamiento económico de la sociedad argentina en ese período.

Los impuestos, la forma en que están estructurados, qué, cómo y a quién gravan, el reparto de competencias fiscales entre los diferentes Estados y el nivel de cumplimiento por parte de la sociedad en que se insertan, dicen mucho sobre la orientación económica, la organización política y la solvencia institucional de esa sociedad.

Nos proponemos, entonces, comparar el esquema fiscal que existía en la primera parte de la década del 40 con el hoy vigente, recorrer someramente los cambios ocurridos desde aquel momento e intentar vislumbrar las tendencias que subyacen en la realidad fiscal de nuestros días, con el objetivo de delinear los pasos próximos previsibles de nuestra sociedad en este terreno. No estará exenta la mirada crítica que, por personal del autor, podrá o no ser compartida por el lector, pero el desafío es recorrer este camino con objetividad, resaltando hechos e hitos concretos y explicar lo



ocurrido desde una valoración conceptual deteniéndonos en las cifras solo cuando ello resulta indispensable.

El esquema fiscal de comienzos de los 40

El sistema tributario argentino vigente en 1942 no era ya el que, previsto por nuestros constituyentes de 1853-60, había acompañado al desarrollo del país durante décadas. La crisis económica internacional de 1930 y sus consecuencias en los flujos de comercio y en las ideas económicas prevalecientes en la época habían dado lugar a los primeros cambios significativos en esta materia.

Recordemos que, con anterioridad a la referida crisis, el sistema fiscal argentino era relativamente simple.

Siguiendo el mandato de los constituyentes, la nación estructuraba sus recursos en torno de la imposición al comercio internacional (la recaudación de la Aduana le pertenecía en forma exclusiva y se ejercía tanto sobre las importaciones cuanto sobre las exportaciones¹), los impuestos específicos al consumo (es decir los tributos que gravaban la comercialización de ciertos bienes², normalmente en la etapa de su fabricación) y algunos gravámenes y tasas menores³. Correspondía a las provincias la potestad tributaria de imponer gravámenes directos (sobre patrimonios y rentas) lo que daba lugar, por lo común, a la existencia de impuestos patrimoniales sobre ciertos bienes (generalmente, inmuebles) y la gravabilidad de algunos enriquecimientos puntuales como los impuestos provinciales a la herencia.

No existía, en ese sistema fiscal, imposición general a la renta (impuesto a las ganancias) o impuesto general a las ventas (IVA o cualquier otro sucedáneo).

En términos muy generales podía decirse que existía cierta correspondencia fiscal entre recaudar y gastar. Así, la existencia de un esquema de poderes de imposición que delimitaba con bastante precisión las órbitas exclusivas de nación y provincias permitía que los diferentes niveles de gobierno organizaran sus gastos en relación a sus recursos.

Naturalmente, lo expuesto no aseguraba la inexistencia de dificultades en los tesoros públicos. Tratándose de un sistema

¹ Existiendo derechos sobre exportaciones, con diferentes esquemas y alícuotas desde la última parte del siglo XX y excepcionalmente antes.

² No como impuesto general a las ventas que, por entonces, no existía.

³ Además de otros recursos no tributarios, como la enajenación de tierras fiscales, la explotación del correo y ferrocarriles y varios otros.

fuertemente apoyado en la evolución de las actividades económicas de exportación del país (que determinaba la recaudación de la aduana, el volumen del comercio interior y el valor de los bienes de inversión, entre otros) los ciclos de los precios de las *commodities* agropecuarias más los desarreglos fiscales a los que nuestra historia ha sido tan proclive, generaron varias y reiteradas crisis financieras, algunas de particular relevancia.

La década del 30 había empezado a modificar las cosas. El agotamiento o la insuficiencia de recursos fiscales a consecuencia de la reducción del volumen del comercio internacional forzaron a las autoridades (imbuidas de los criterios de mayor intervención económica estatal que circulaban por esa época) a crear otras fuentes de financiamiento fiscal. Así nacieron, el Impuesto a las Ganancias (que gravaba las rentas periódicas de las personas y que por entonces se denominaba “Impuesto a los Réditos”) en 1932/33, se creó la Dirección General del Impuesto a los Réditos (antecesora inmediata de la DGI) y más tarde aparecería el Impuesto general a las Ventas. La asunción por la nación de facultades para imponer contribuciones directas (como el Impuesto a los Réditos) que constitucionalmente le estaba vedada y que fue fundada en razones de emergencia (se trataba de un impuesto “transitorio”), dio lugar a la formalización de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos destinado a reglar el reparto entre nación y provincias de lo recaudado por la primera y que no le correspondiera en forma exclusiva.

Estos cambios que comentamos reflejaban también el aumento del peso del Estado en la economía. En el período anterior a 1930 la presión fiscal y el gasto público oscilaron entre el 10 y el 15% del Producto Bruto Interno; ya para 1943 los gastos públicos representaban cerca del 20% del PBI⁴.

Aun con estos primeros cambios, el sistema fiscal seguía siendo bastante sencillo. Repasemos cuáles eran los principales gravámenes recaudados por el gobierno federal.

El gobierno central contaba los tradicionales tributos aduaneros (que oscilaban entre el 10 y el 15% de la recaudación total, muy influidos por las afectaciones al comercio generadas por el conflicto bélico mundial) y los Impuestos Internos (impuestos al

⁴ Para 1942 la CEPAL cifra el gasto público en torno del 19,5% del PBI cuando alcanzaba el 11% para 1914. Datos expuestos por Roberto Alemann (1992), en *Breve Historia de la Política Económica Argentina* (3ª ed., p. 188). Buenos Aires: Claridad.

consumo -venta- de ciertos bienes que alcanzaban casi al 40% de la recaudación), el menos relevante pero también clásico Impuesto de Sellos sobre territorios nacionales (que representaba el 7 u 8% de la recaudación total) y otros tributos menores. Junto con estos tributos clásicos ya tenían particular peso los dos impuestos nuevos el Impuesto a los Réditos (que representaba algo más del 25% de la recaudación) y el naciente Impuesto general a las Ventas (en torno del 5% de la recaudación total).

A estos gravámenes se sumarían (en muestra de una complejización tributaria que luego ya no se detendría) el Impuesto a las Ganancias Eventuales (1946) y el Impuesto a los Beneficios Extraordinarios (1944). El primero, venía a gravar las ganancias de capital (incrementos patrimoniales por aumento de valor de bienes o por realizarlos a mayor valor que el de costo) que obtuvieran las personas físicas y que no estaban alcanzadas por el Impuesto a los Réditos (que solo grava las ganancias periódicas o “frutos” de una actividad o bien). El segundo, como un adicional al Impuesto a los Réditos, destinado a alcanzar “*superrentas*” que la legislación definía presentes cuando se obtenían utilidades que superaran en el año el 12% del capital y las reservas libres y que podía insumir hasta el 28,5% de las ganancias.

Recordemos como dato que puede resultar de interés, si lo comparamos con la situación actual, que el Impuesto a los Réditos (el equivalente a nuestro actual Impuesto a las Ganancias) alcanzaba a las personas físicas a una tasa básica del 5% de las ganancias netas anuales que obtuvieran, tasa que podía ser elevada, a medida que se incrementaba la ganancia neta, hasta alcanzar una tasa marginal del 22% que constituía la alícuota más alta para estos sujetos. Las sociedades anónimas, por su parte, tributaban, hasta 1943, a la alícuota general del 5% sobre los resultados no distribuidos y se le retenía el 5% al accionista en caso de pago de dividendos, sin perjuicio de la mayor alícuota que generara la incorporación de esas ganancias en su propia declaración jurada como persona física.

La década del 40 trajo además modificaciones fiscales varias que tendían a allegar recursos al erario público.

En 1946 (Decreto Ley n° 14.338) se reformó el Impuesto a los Réditos, ampliando las rentas en él comprendidas y limitando exenciones. Las sociedades empezaron a tributar el 15% sobre las utilidades no distribuidas. En oportunidad del pago de dividendos

se tributaba además en cabeza del accionista (y se reconocía un crédito por lo ya pagado sobre esa renta por la sociedad) de modo tal que la imposición final efectiva para la renta societaria alcanzaba entre el 20 y el 27% de la renta total según el tipo de accionista de que se tratara. También se incorporaron regulaciones especiales en materia de exportaciones y operaciones entre compañías vinculadas y se produjeron cambios en materia del régimen de procedimiento fiscal creando presunciones de hechos imposables y facilitando la percepción de gravámenes al Fisco.

En 1947 fue creada, con el objeto de ir coordinando un sistema fiscal que empezaba a ser más complejo, la Dirección General Impositiva que pasó a agrupar la Dirección General de Impuesto a los Réditos y la Administración General de Impuestos Internos y que se transformó en la Agencia Fiscal única para la tributación interior, de alcance federal.

En 1948, por su parte, se elevó la alícuota del Impuesto a las Ventas (que había nacido en 1935 con una alícuota del 1,25%) hasta alcanzar el 8%.

En materia de tributos provinciales comenzaban también a verse (aunque en forma más incipiente que a nivel nacional) los primeros signos de una mayor complejidad fiscal. En 1948 la provincia de Buenos Aires, reformó el Impuesto al Comercio e Industrias existente dando lugar al Impuesto a las Actividades Lucrativas, un gravamen general a la venta de bienes que constituiría el antecedente inmediato del actual Impuesto Sobre los Ingresos Brutos. En 1953 nacería el primer convenio multilateral para enfrentar el problema de la múltiple imposición provincial de actividades que se desarrollaban en varias jurisdicciones locales y que quedaban alcanzadas con los nacientes (y muy similares entre sí) Impuestos a las Actividades Lucrativas de las diferentes provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

El mayor ejercicio de competencias fiscales por parte de la nación y la necesidad de acordar la distribución de su producido con las provincias dio lugar, en 1947, al dictado de la Ley n° 12.956 que establecía la coparticipación de los impuestos a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios; imponiendo que el 79% de su producido sería para la nación y el 21% para las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

A efectos de comparar estos guarismos con los que luego se verificarían (e incluso con los actuales), debe considerarse que el



producido total de estos gravámenes no tenía entonces la relevancia que después asumiría la masa coparticipable (pues aún no existía el IVA -el Impuesto a las Ventas alcanzaba una alícuota de solo el 8%-, ni los impuestos patrimoniales nacionales que luego vendrían y el propio impuesto a las ganancias no tenía la significación del actual) y que varias de las actuales provincias eran por entonces territorios nacionales administrados por el gobierno federal (provincias patagónicas, Chaco, Misiones, Formosa, etc.) de donde no participaban en forma directa del régimen de coparticipación.

La década del 40 también traía, por primera vez en la historia económica argentina como fenómeno de significación y permanencia temporal, al “impuesto sin ley”; la inflación. Este singular fenómeno económico actúa verdaderamente como un impuesto que afecta el valor de los pesos emitidos por el Estado y en circulación, planteando particular incidencia sobre los sectores de ingresos fijos (asalariados, jubilados, etc.) que se constituyen así en los sujetos pasivos de ese impuesto.

Por último, la creación de todo un sistema de seguridad social (o ampliación de las prestaciones de las incipientes cajas jubilatorias preexistentes) para prever contingencias propias de la vejez o el fallecimiento temprano de los trabajadores así como su asistencia médica y asignaciones familiares, también dio lugar a la generalización de “impuestos al trabajo” primero bajo la forma de aportes y contribuciones sobre la nómina salarial que debían ingresar y luego también imposiciones a los trabajadores autónomos sobre la base de cotizaciones mensuales. Estos tributos contaron con la particularidad que, durante un período temporal relativamente largo posterior a su instauración, resultaron superavitarios con relación a los gastos que venían a solventar lo que los convirtió en una fuente de financiamiento general del Tesoro.

Los cambios registrados en la segunda parte del siglo XX

Como rápido sobrevuelo de lo acontecido en el régimen fiscal desde nuestro punto de partida y con la finalidad de arribar al esquema hoy vigente y evaluarlo en forma comparativa, habremos de reseñar los principales cambios operados desde 1950 hasta comienzos del presente siglo.

Como se verá, los cambios han ido, en esencia, en una única dirección: se aumentó la cantidad, variedad y complejidad de

impuestos. Se produjo una concentración de poder fiscal en el gobierno federal y se redujo la autonomía provincial. Ello sin perjuicio de algunos breves interregnos temporales en los que parecía quebrarse esa tendencia. Gobiernos de diferente signo y color terminaron por adoptar políticas impositivas relativamente similares: se ampliaban sucesivamente los hechos impositivos de los impuestos existentes o se elevaban sus alícuotas, se creaban gravámenes de emergencia que luego devenían permanentes, etc.

Bastará con repasar solo algunos cambios impositivos para que se comprenda a qué nos referimos.

En 1953 se modifica la Ley de Impuesto a los Réditos elevando la alícuota básica o mínima de las personas físicas al 7% (antes 5%). Las sociedades pasaban a tributar el 24% sobre sus rentas netas y debían retener el 6% sobre los dividendos que pagaren (antes 15% sobre resultados no distribuidos más retención sobre dividendos).

El Impuesto a los Beneficios Extraordinarios (*superrentas*) originalmente concebido para ser aplicado como consecuencia de las situaciones originadas por la Segunda Guerra Mundial se extendió mucho más allá del término del referido conflicto bélico, así paso, como también ocurriera con el propio Impuesto a los Réditos, de un gravamen transitorio a un impuesto permanente.

A las voces que solicitaban su eliminación y que fueron creciendo con el transcurso de la década del 50 se sumaban las que enfatizaban sus efectos negativos sobre la inversión y el desarrollo atento a que, al carecer de mecanismos de reconocimiento de la inflación, gravaba “*superrentas*” inexistentes o ficticias toda vez que comparaba “*ganancias en importes presentes con capitales representados contablemente por valores antiguos y completamente depreciados*”⁵. Estos debates dieron lugar a los primeros intentos (parciales e insuficientes) de reconocimientos de los efectos inflacionarios en la contabilidad y los impuestos como la sanción de la Ley n° 14.789 que estableció un revalúo de activos y, a partir de 1972, con la Ley n° 19.409 se incorporó un mecanismo general de actualización a los efectos impositivos de las amortizaciones de bienes muebles e inmuebles y de las ganancias derivadas de la enajenación de dichos bienes.

⁵ García Belsunce, Horacio (1959). *Política fiscal para un plan de estabilización y desarrollo económico* (p. 60). Buenos Aires: Abeledo-Perrot.



Resultó muy habitual que, como contrapartida de la mayor imposición a la renta que se venía generando, se crearan mecanismos de estímulo (desgravaciones) mediante las cuales se concedían deducciones fiscales excepcionales a los contribuyentes que destinaran parte de sus ganancias (normalmente se requería el 30%) a la reinversión con el objeto de ampliar su capacidad productiva. Estos regímenes, antecesores de otros más especiales como los Regímenes de Promoción Industrial o Agropecuaria que tendrían amplio campo en la década del 60 y en particular, en la del 70 y los 80, confirmaban la concepción de la época de utilizar el sistema impositivo con fines adicionales a los de recaudar: se pretendía además la finalidad extrafiscal de instituirlos en herramientas de planificación estatal de las inversiones de los agentes privados.

La inestabilidad económica que caracterizó la segunda mitad del siglo XX en nuestro país (en particular, la existencia de periódicos y súbitas devaluaciones y modificaciones de los precios relativos de las diferentes actividades) dio lugar también a la adopción por las autoridades económicas de medidas que se constituían en tributos parafiscales o que funcionaban económicamente como tales. Así, la existencia de múltiples tipos de cambios que penalizaban (convertían a pesos a una tasa menor que la del libre mercado) los valores de algunas exportaciones actuaba, en los hechos -y aún cuando esa no fuera su calificación jurídica-, como verdaderos impuestos que afectaban la renta de estos sectores económicos, sectores que, en algunos períodos, se vieron alcanzados **además** por “derechos de exportación”, normalmente con posterioridad a las devaluaciones que aumentaban su renta en pesos, la que era parcialmente captada por estos gravámenes.

También se registraron por estos años cambios atinentes a las reglas que gobernaban la relación fisco-contribuyente. Así, en 1960 se crea el Tribunal Fiscal de la Nación que, siguiendo la experiencia de otras naciones (EE.UU., Alemania) propuso, con características propias, la existencia de un tribunal administrativo especializado, separado de la agencia de recaudación fiscal e independiente respecto de ella, que resolviera las controversias impositivas y aduaneras del Fisco con los contribuyentes, como paso previo a la judicialización de los litigios y sin “*solve et repete*”⁶.

⁶ Pago previo de lo reclamado por el Fisco para poder instar la revisión de la legalidad del reclamo.

La década del 60 vio nacer también, con fuerza mayor que en el pasado, la corriente de celebración de Convenios para Evitar la Doble Imposición por parte de nuestro país con potencias extranjeras (por ejemplo Suecia, Alemania, etc.) en un intento por regular mejor el flujo fiscal generado por la corriente de inversiones y prestaciones de servicios recíprocas entre las naciones.

El período 1973-75 se presentó con grandes cambios legislativos en materia fiscal. Se modificó el régimen del procedimiento fiscal. Se establecieron nuevos requisitos para la repetición de impuestos (acreditar el empobrecimiento del contribuyente). Se generó jurisprudencia de la Corte Suprema particularmente restrictiva de ciertos beneficios fiscales y harto rigurosa frente al tratamiento fiscal de las operaciones que sujetos del país realizaren con sujetos del exterior.

A fines de 1973 y con vigencia a partir de 1974, se reemplaza el Impuesto a los Réditos por el actual Impuesto a las Ganancias. Se elimina el Impuesto a los Beneficios o Ganancias Eventuales y se incorpora estas rentas como la “quinta” categoría de rentas alcanzadas con el Impuesto a las Ganancias (hasta entonces, el Impuesto a los Réditos solo registraba cuatro categorías de rentas⁷). Más adelante esta quinta categoría sería derogada. Por otro lado, se aumentó la progresividad del gravamen elevando las alícuotas a que tributaban las personas físicas por las rentas más altas.

Las sociedades pasan a tributar el 22% de sus rentas pero los accionistas debían incluir como renta gravada los dividendos que percibieran de estas (pudiendo computarse un cierto crédito de impuesto por el tributo pagado por la sociedad). Los beneficios no distribuidos (o el saldo impago de dividendos) quedaban gravados, ahora, al 29.5%. Se eliminaron la casi totalidad de incentivos fiscales promocionales (desgravaciones -con excepción de inversiones en inmuebles y ciertas actividades- y exenciones de rentas).

En 1974 se crean dos impuestos patrimoniales, ambos de características anuales. El impuesto a los capitales (que recaía sobre las empresas y sociedades, gravándolos al 1% de los capitales empresariales ubicados en el país) y el impuesto sobre patrimonios netos (que alcanzaba a las personas físicas, con una

⁷ Que son las actuales rentas del suelo, del capital, de las actividades empresariales y del trabajo personal.



escala progresiva que partía del 0,20% del patrimonio neto y culminaba con una tasa marginal del 1,80% del mismo).

También en 1974 se crea la primera Ley de Represión Penal de Incumplimientos fiscales, que consagraba penas de cárcel para los evasores sin perjuicio de la subsistencia de las clásicas penas pecuniarias (multas). Es claro, el fenómeno de la evasión, que con diferentes niveles había estado presente en nuestro sistema fiscal desde la época colonial⁸, había adquirido porcentajes muy relevantes en los 20 años previos al dictado de esta norma. Al mismo tiempo (y como contracta de ese fenómeno) fueron cada vez más comunes los regímenes de moratoria o perdón fiscal (por ejemplo, la Ley n° 20.537) que permitían importantes reducciones de los impuestos, intereses y sanciones adeudadas por incumplimientos en caso de regularización por el contribuyente. Incluso se reiteraron periódicamente regímenes de “blanqueo” de actividades o activos no declarados (como el de la Ley n° 20.532) mediante los cuales se facilita (contra el pago de un porcentaje relativamente menor del activo o ingreso oculta) exteriorizar formalmente (“blanquear” en lenguaje corriente) el producido de una evasión. A esta altura de la experiencia fiscal internacional, pocas dudas caben a los expertos en cuanto a que la reiteración de este tipo de regímenes (que deberían ser absolutamente excepcionales), al tiempo que pone de manifiesto el grave problema de la evasión en la sociedad en que se conceden, no hace más que alimentarla, al afectar la cultura del cumplimiento voluntario y regular de las obligaciones fiscales.

En 1975 entra en vigencia el IVA que reemplaza al Impuesto a las Ventas y que, en su versión original, gravaba la venta de bienes muebles y algunos alquileres y prestaciones de servicios que eran específicamente enumerados en la norma. La alícuota general que se imponía era del 13%, aunque había alícuotas diferenciales para consumos suntuarios que era del 21%.

En materia de relación fiscal nación-provincias y de tributos locales, también hubo cambios en este período. Durante la década del 60 se fueron ampliando los porcentajes de coparticipación que correspondían a las provincias, tanto para contemplar el hecho cierto de la existencia de más jurisdicciones provinciales

⁸ Recordemos, en este sentido y como simple referencia, el significativo rol que el contrabando y la infracción a las reglas del monopolio comercial con la corona española supuso para el desarrollo mismo de la actividad portuaria de la Ciudad de Buenos Aires.

(la provincialización hecha en los 50 de los “*territorios nacionales*”) cuanto para contemplar los mayores servicios públicos y necesidades que debían satisfacer los gobiernos locales. Así, la relación 79/21 (nación-provincias) que antes mencionamos pasó a ser 64/36 a mediados de los 60 y siguió mejorando para las provincias luego (la Ley n° 20.221 impone en 48,5% el porcentaje tanto para nación como para provincias y asigna el resto a objetivos específicos). En 1988 entra en vigencia la nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley n° 23.548) que eleva la participación directa de las provincias en la masa coparticipable al 54,66% del total, quedando para la nación el 42,34% y siendo de asignación específica el resto.

Las provincias, por su parte, dieron forma al actual Impuesto Sobre los Ingresos Brutos durante la década del 70 y comienzos de los 80, aunque las alícuotas por entonces utilizadas se ubicaban mayormente entre el 1 y el 2,5% de las ventas gravadas.

Los años 80 implicaron una sucesión de pequeñas reformas fiscales (algunas de ellas que resultaron marchas y contramarchas entre sí) en el marco de un régimen impositivo que se había hecho ya bastante complejo. Cobran importancia otros impuestos menores, como el impuesto a los débitos en cuenta corriente -luego derogado y finalmente vuelto a reimplantar en 2001-, el impuesto a la transferencia de títulos valores, el impuesto a los intereses a plazo fijo, el impuesto a la compraventa de divisas, etc., los que en su mayoría fueron derogados a comienzos de los 90. Por su parte, tuvieron su máximo desarrollo los regímenes especiales de promoción, tanto para promover ciertas actividades (generalmente industriales) con liberación de IVA e impuesto a las ganancias, cuanto para promover ciertas regiones (La Rioja, San Luis, etc.).

La inflación, que en los primeros años de la posguerra favorecía al Fisco (al actualizar sus ingresos antes que sus gastos y generar que los impuestos a la renta arrojaran ganancias mayores a las reales al no ajustarse los costos), terminó por destruir la recaudación impositiva cuando la tasa inflacionaria alcanzó los altos valores que se presentaron en los 70 y, particularmente, los 80.

Los impuestos, que nominalmente debían captar muchos más recursos que en las décadas previas (pues eran muchos más y con alícuotas mucho más altas y generales en su aplicación), no recaudaban mucho más que el 10% del PBI. Así, la fuente principal de financiamiento del estado dejaron de ser los recursos

tributarios propiamente dichos y el “impuesto inflacionario” ocupó ese lugar. La hiperinflación de finales de los 80 y comienzos de los 90 llevó las cosas a un extremo que no había sido visto en otras experiencias internacionales, con la excepción, quizás, de la Alemania de la primera posguerra.

La década del 90 implicó fuertes cambios, en particular en los primeros años de la década. El sistema tendió a simplificarse y a concentrarse en dos grandes fuentes de recursos: IVA y Ganancias. Se eliminaron un conjunto variado de impuestos, en especial los que afectaban a la actividad financiera (a los intereses de plazos fijos, a los débitos en cuenta bancaria, a la compraventa de divisas, etc.) aunque también los que gravaban el patrimonio (a los capitales y al patrimonio neto). Se creó el impuesto a los bienes personales para las personas físicas pero solo alcanzaba, originalmente, a los activos no afectados a actividades económicas. Se generalizó el IVA, que pasó a gravar a la casi totalidad de los servicios y su alícuota, primero incrementada al 16% y luego al 18%, fue finalmente establecida en el 21%. En el Impuesto a las Ganancias (y en los Impuestos a los Bienes Personales y a los Activos) se reemplazó el tradicional criterio de gravar solo ingresos y bienes en el país por pasar a gravar también los bienes e ingresos que los residentes del país obtuvieran o poseyeran en el exterior (criterio de renta mundial).

En materia de seguridad social se crearon las AFJP que, como fondos privados, supusieron la sustracción del sistema estatal de seguridad social de los aportes de los trabajadores que optaron por ingresar al régimen privado. A su turno, se redujeron las contribuciones patronales en especial en el interior y para las actividades industriales. Las necesidades fiscales que se generaron después de la crisis de 1994/5 obligaron a eliminar la mayor parte de la rebaja de contribuciones patronales hecha.

La reforma de 1998 reimplantó el Impuesto a los Activos Empresarios bajo la denominación de Impuesto a la Ganancia Mínima Presunta y creó otros gravámenes, como el que imponía sobre el Endeudamiento Empresarial, que pronto fue eliminado. Dicha reforma también elevó el impuesto a las ganancias de las sociedades al 35% uniformándolo con el que dispuso aplicable para las personas físicas como alícuota marginal máxima.

La estabilidad monetaria de esa década permitió la recuperación de los niveles de recaudación fiscal en términos del PBI

alcanzando números que se ubicaron entre el 20 y el 25% del PBI en los mejores tramos de este período temporal y que constituían, para entonces, ratios elevados para la experiencia histórica argentina. El impuesto inflacionario fue eliminado. Sin embargo, como sabemos, los gastos públicos (de nación y provincias) no cubiertos con recursos tributarios fueron financiados con endeudamiento público con las consecuencias sobre la deuda pública que derivaron en la crisis de 2001-2002.

La reforma constitucional de 1994 puso en la letra de la Constitución lo que sucedía en los hechos desde mediados de 1930. Así ya no se mantenía la regla de la exclusividad de las contribuciones directas para las provincias (que, como vimos, no se cumplía porque la nación recaudaba contribuciones directas como el Impuesto a las Ganancias e Impuestos a los Patrimonios varios) y se consagraba la “conurrencia” de las facultades fiscales de nación y provincias tanto para las contribuciones⁹ indirectas como para las directas. Los tributos del comercio exterior permanecían en manos exclusivas de la nación. Se consagraba así un sistema en el que el rol impositivo central pasaba de las provincias a la nación (en rigor, se lo legitimaba o se lo constitucionalizaba pues, en los hechos, estaba ya en vigencia) y se imponía la necesidad de dictar un nuevo régimen de coparticipación que armonizara las facultades y respetara las necesidades de las partes.

Sin embargo no hubo progresos ni grandes cambios en materia de coparticipación pues no se dictó una nueva ley al respecto. Entre los cambios más relevantes esta la sustracción de la masa coparticipable de la recaudación de varios impuestos que (total o parcialmente) fueron asignados al Estado Nacional para financiar al régimen nacional de seguridad social en el contexto de una transferencia de cajas jubilatorias provinciales a la nación. Al mismo tiempo se transfirieron servicios públicos a las provincias (parte del régimen de salud y del educativo) lo que contribuyó a elevar la participación de las provincias en el Gasto Público Total (y a hacer que el grueso de los salarios públicos estuviera en manos provinciales).

Por su parte los Municipios empezaron a cobrar protagonismo elevando las tasas que percibían, en particular a las empresas, y

⁹ Denominación clásica de nuestra Constitución Nacional, pero que se entiende referida a tributos en general.



suscitando una serie de controversias legales sobre los límites de sus facultades de imposición.

La situación en la última década. Nuestro régimen actual

Arribamos así al estado actual del régimen fiscal. No es mucho lo que ha cambiado, normativamente hablando, de la situación que se presentaba en los 90¹⁰. Sí ha sido importante el cambio cuantitativo de lo producido por el sistema fiscal a consecuencia de las modificaciones macroeconómicas generadas en nuestra economía y en el contexto internacional en el período.

La reinstauración de los derechos de exportación y su elevada cuantía, sumado al renovado impulso del comercio exterior que ha generado la nueva ola de altos precios de las materias primas (inversión de los clásicos términos del intercambio que se venían presentando para países como el nuestro desde 1930) ha dinamizado el volumen de nuestro comercio internacional, con fuerte incidencia en los tributos aduaneros que son de resorte exclusivo del gobierno nacional.

Al mismo tiempo, el Impuesto a los Débitos y Créditos en cuenta corriente (Impuesto al Cheque por su denominación corriente) que es esencialmente no coparticipable, también engrosa las arcas nacionales.

La estatización de las cajas jubilatorias privadas dispuesta en 2008 terminó por acercar al erario nacional no solo el *stock* de inversiones acumuladas por estos agentes privados mientras durara el régimen de capitalización puesto en marcha en 1994, sino, además, el flujo futuro de los aportes previsionales que los trabajadores antes derivaban a las cajas privadas, lo que también repercute¹¹ en los recursos disponibles para el Estado Nacional.

Adviértase que esta creciente participación del gobierno federal en los recursos tributarios totales (hoy día la relación de recursos tributarios administrados por la nación se encuentra entre el 70 y el 75% del total, reduciendo a las provincias a poco más de un cuarto del total) se presenta cuando el grueso del gasto público (en especial el gasto corriente) es ejecutado por las provincias lo

¹⁰ Casi no han existido reformas fiscales en el ámbito nacional desde el año 2001.

¹¹ De modos muy variados y a pesar de tratarse de fondos que, en principio, presentan asignación específica al Anses.

que ha quebrado definitivamente toda regla de correspondencia entre quien recauda y quien gasta, lo que repercute en la pérdida de incentivos para un adecuada planificación y control de las finanzas provinciales (además de suponer una alteración a la esencia federal de nuestro régimen de gobierno).

Por su parte, la reaparición de la inflación a tasas aún no demasiado elevadas, considerando la historia nacional, ha producido los mismos efectos que generara en sus comienzos en los años 40 en la recaudación. En efecto, la inflación (que no es reconocida en la legislación fiscal) distorsiona la medición de ganancias, elevándolas artificialmente al comparar precios actuales con costos antiguos. Así, la tasa efectiva real del impuesto termina por superar (bien medida la ganancia con la corrección inflacionaria de los costos) al 35% nominal que establece la ley.

Además, al no haberse actualizado los tramos de ganancias a los que se aplican las alícuotas crecientes de impuesto a las personas físicas y haberse subactualizado (actualizado en defecto) las deducciones impositivas personales que los contribuyentes pueden consignar (mantenerse atrasados los montos de gastos a deducir), se ha aumentado la presión impositiva efectiva sobre las personas físicas de modo que hoy es muy sencillo tributar a la alícuota máxima (35%) sobre una porción alta de los ingresos de cualquier contribuyente medio.

El efecto conjunto de estos factores es una recaudación récord en términos del PBI para lo que representa la experiencia nacional.

El grueso de esa mayor recaudación es de disponibilidad exclusiva del gobierno nacional (por lo antes mencionado en punto a los recursos que no se coparticipan) ello sin perjuicio de señalar que tanto provincias como municipios han aumentado sus tributos. Así, las alícuotas de Ingresos Brutos provinciales que, en el pasado, era común observar en el rango de entre 1,5 y 3%, hoy día oscilan entre 2 y 6%, concentrándose normalmente entre el 4 y el 4,5% para los casos de las actividades más importantes en facturación. Los municipios, por su parte, además de aumentar la alícuota de la Tasa de Seguridad e Higiene (el más relevante tributo municipal) han creado una variada serie de otros tributos (a la publicidad y propaganda, tasas de abasto, por antenas, etc.) que tienen normalmente como contribuyentes a las empresas.

Así, en la actualidad la presión impositiva total (incluyendo además provincias y municipios) supera el 35% del PBI y es, como se

dijo, la más alta que registra la historia nacional. Es incluso, junto con Brasil¹² -aunque en 2012 lo estamos superando-, el país de más alta presión fiscal en Latinoamérica (y sustancialmente más alta incluso que países como EE.UU., Canadá, Australia, Japón, algunos países europeos, etc.).

Además no debe perderse de vista que, al no haberse superado el flagelo de la evasión fiscal (todas las evaluaciones nacionales e internacionales¹³ sólidas siguen situando a la Argentina como un país de evasión alta en la comparación internacional con países de estructura económica comparable, ello a pesar de haberse obtenido algunas mejoras en este terreno en los últimos 20 años), esa presión impositiva de importante magnitud recae casi exclusivamente sobre el sector formal de la economía, con lo cual la tasa de imposición efectiva a la que este sector está sujeto es sustancialmente superior.

A eso debemos sumar, finalmente, que, las estadísticas de recaudación fiscal no reconocen la incidencia como tributo del “impuesto inflacionario” (el impuesto que nos genera la inflación al deteriorar el valor del dinero emitido y en circulación) y que este se está tornando cada vez más relevante en los últimos años en nuestro país (en un contexto regional e internacional de baja inflación), con lo que no caben dudas sobre lo relevante, incluso comparativamente con otros países, del actual peso de la presión fiscal nacional sobre los patrimonios de los particulares.

Conclusiones: un país fiscalmente muy distinto. Presión tributaria récord y necesidades fiscales aún insatisfechas ¿El futuro?

Como hemos visto dos son las características esenciales del actual estado del régimen fiscal argentino en su comparación con la evolución histórica que ha venido experimentando.

Primero. Nos encontramos en el momento de más alta presión fiscal de la historia argentina. Esa elevada presión fiscal lo es a nivel de impuestos nacionales, pero también de impuestos provinciales

¹² Tradicionalmente, la República Federativa del Brasil presentó siempre un sistema fiscal complejo y una elevada presión impositiva, que, normalmente, representaba un 50% más que la nacional.

¹³ Distintos estudios, incluso varios de ellos disponibles en las páginas *web* oficiales de los organismos de recaudación, cifran la evasión en los impuestos al consumo (esencialmente, IVA) en torno del 20% y en los tributos a la renta (ganancias) entre el 40 y el 50%.

y tributos municipales, y lo es tanto en la comparación de las estadísticas nacionales con su historia cuanto con otros países (de la región y de fuera de ella).

Segundo. Los recursos tributarios se han concentrado en manos de la nación como en ningún otro momento comparable de la historia argentina al tiempo que el grueso de los gastos corrientes se ejecutan por las provincias.

Ambas cuestiones habrán de suscitar, en opinión de este autor, buena parte de los debates públicos por venir en los años próximos.

Los datos que nos aportan los especialistas en macroeconomía indican que las cuentas públicas registran un déficit creciente que será difícil atender exclusivamente con asistencia monetaria del Banco Central sin ocasionar serias consecuencias en materia inflacionaria. La experiencia argentina registra varios episodios delicados en este sentido y parece prudente prever que la memoria colectiva ofrezca rápidos reflejos a los agentes económicos para advertir esos riesgos y posicionarse, lo que no haría nada más que acelerar complejos escenarios.

Por ello es muy probable que nos enfrentemos ante la pretensión de las autoridades de elevar la presión fiscal hoy existente para dar financiamiento a esas necesidades del Tesoro.

Naturalmente, una sociedad es libre de decidir en que medida ofrece su ingreso al Estado para que este financie los bienes públicos que provee al conjunto de la población, por lo que no existe un valor referencial a ser considerado, a priori, como deseable o como una limitante en tal sentido. Seguramente, será el cotejo entre el esfuerzo que representa para los contribuyentes ese aporte y el valor que la sociedad asigna a los bienes (en sentido amplio) provistos por el Estado el que irá estableciendo, en la voluntad colectiva de la sociedad, el límite razonable al poder de imposición.

Por otra parte, la experiencia internacional (y la argentina propia) aporta momentos en los que superado cierto nivel de presión fiscal los intentos formales por generar más recaudación creando nuevos gravámenes o aumentando los existentes, choca con el funcionamiento general de la economía que lo impide (es decir a mayores impuestos no necesariamente sigue mayor recaudación). Seguramente esa evidencia empírica es consecuencia de la valoración social a que nos referimos en el párrafo anterior. La

Argentina registra episodios recientes¹⁴ de fuerte polarización social en punto a intentos de incrementar la presión fiscal de ciertas actividades, por lo que, seguramente, los debates por venir en este terreno serán intensos y apasionados, de donde es muy relevante que quienes habrán de participar de los mismos, cuenten con toda la información objetiva necesaria para ello.

Por último, el reparto del poder de imposición en el país entre nación y provincias, que bien podría decirse delimita el reparto del poder real en el país, es otro tema que ha venido acumulando tensiones que requerirán de definiciones en el futuro cercano. Sostenemos tener un régimen federal de gobierno pero, en los hechos, el país registra una estructuración casi unitaria de generación y asignación de ingresos. La falta de correspondencia entre quien recauda y quien gasta genera, indefectiblemente, crónicas situaciones de déficit en los gobiernos locales y mala asignación de recursos para la economía toda. Esto conduce a desequilibrios y deseconomías de variado tipo y de persistir en el tiempo resultará una limitante para el desarrollo del país.

La conjunción de ambas situaciones evidencia la importancia de los desafíos fiscales que se plantearán en el futuro cercano. Para esos debates debemos estar preparados. Organizaciones intermedias de nuestra sociedad con el prestigio y la trayectoria de ADE pueden aportar mucho para la difusión y el entendimiento de estas problemáticas. Se requerirá además del compromiso de todos aquellos vinculados con las actividades del país.

La enorme ventaja con que contamos es que el actual ciclo económico mundial sigue presentándose favorable para países productores de bienes como los que Argentina puede aportar. No desaprovechar esa excepcional coyuntura es el desafío que deberíamos plantearnos.

¹⁴ Por caso, el aumento de derechos de exportación pretendido por las autoridades en el año 2008.