

Un cuarto de siglo de política tributaria regresiva

Por Alfredo Iñiguez y Rafael A. Selva

La estructura tributaria es una manifestación de la lucha por el reparto del excedente y de la determinación por parte del Estado del esquema macroeconómico y el patrón de distribución subyacente. Durante décadas se ha conformado en la Argentina una estructura tributaria regresiva. Hoy permanece la necesidad de encarar una reforma que bajo este nuevo esquema tienda a hacer más progresiva la carga sobre los contribuyentes y de esa forma conciliar la política tributaria con la política distributiva del ingreso.

Introducción

Durante las décadas de “la reforma estructural” implementada primero por la dictadura y luego seguida durante la democracia principalmente en los gobiernos de Menem, la “política tributaria” podría ser explicada bajo dos preceptos: el intento por reducir la brecha fiscal y la búsqueda de la eficiencia, en los términos de la teoría ortodoxa en materia de tributación, eliminando los impuestos que son “distorsivos” y desalientan la “competitividad”.

Ambos objetivos no siempre resultaron compatibles, por lo tanto en un primer momento la política impositiva buscó alcanzar el equilibrio presupuestario para luego modificar la carga fiscal con el objetivo de elevar la competitividad conformando un sistema tributario con impuestos “neutros”.

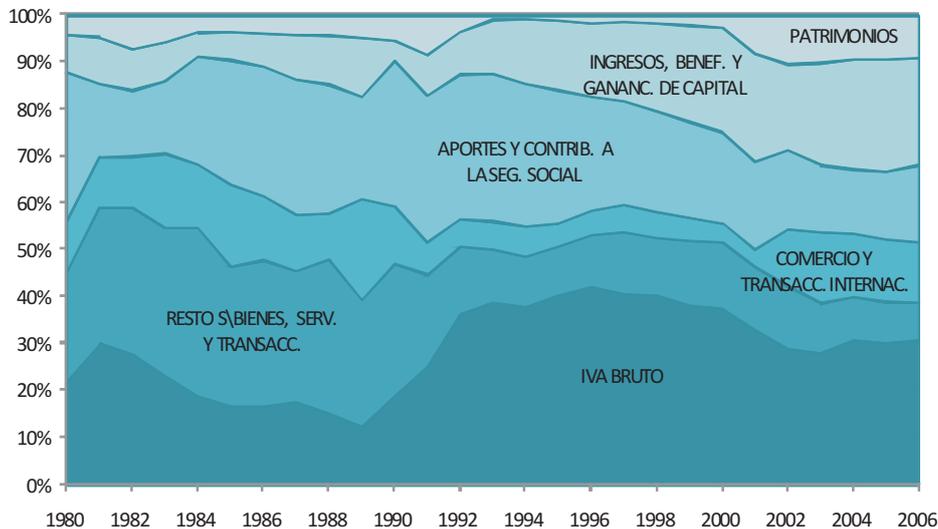
De los impuestos existentes, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) resultó la figura por permitir la consecución de ambos objetivos: mediante su ampliación e incremento se consiguió una rápida recaudación que permitió la eliminación o reducción de otros gravámenes más “distorsivos” para la competitividad de la economía.

Esto derivó en que, una “solución” a la falta de competitividad consistió en reducir los impuestos que gravan el capital y los que inciden en los costos de producción, incrementando de esta forma el margen de rentabilidad.

El Gráfico 1 muestra la estructura tributaria según la clasificación usual. En el mismo se pueden apreciar diferentes momentos que definen cambios de relativa significación en la estructura tributaria.

Sin duda el hecho más notorio resulta el aumento en la significación del IVA en el total de la recaudación durante la década de los noventa, en parte reemplazando a otros tributos, incluso entre los impuestos que gravan a las transacciones de bienes y servicios. Además se verifica la pérdida de participación de los aportes y contribuciones a la seguridad social y un incremento de la recaudación sobre los ingresos y ganancias de capital, también con fuerza desde los noventa, y la suba de los impuestos sobre el patrimonio y el comercio exterior de los últimos años.

Gráfico N° 1
Estructura Tributaria 1980-2006



Fuente: CIEPYC en base a datos de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

IVA, Ganancias y Patrimonio

El IVA empezó a regir el primero de enero de 1975 reemplazando al impuesto sobre las ventas. Desde el comienzo este tributo se transformó en el más importante del sistema, representando siempre alrededor del 20% del total recaudado.

En 1980 durante el gobierno militar se eliminaron los aportes patronales y se compensó la merma de recursos con la ampliación del universo alcanzado por el IVA. Esto implicó un aumento significativo de recaudación en este tributo.

Durante el gobierno de Alfonsín, se incorporaron ciertas exenciones en el impuesto que achicaron su universo imponible en un intento de reducir su impacto regresivo sobre los ingresos.

Luego, entre las primeras medidas que propuso el gobierno de Menem, se encuentra una modificación que consistió en la extensión nuevamente del universo imponible del IVA. Dado que el crecimiento de la recaudación era insuficiente e inferior al esperado, esta generalización se continuó ampliando; en primer término, a los servicios y finalmente se elevó la alícuota al máximo permitido por la ley (15,6%).

A partir de 1991, con Domingo Cavallo en el Ministerio de Economía, se siguió generalizando el alcance y se elevó la alícuota al 16%. Con este grupo de medidas se logró aumentar la recaudación en forma significativa. Pronto, en 1992, se volvió a incrementar la alícuota, primero al 18% y luego hasta el 21% que continúa vigente.

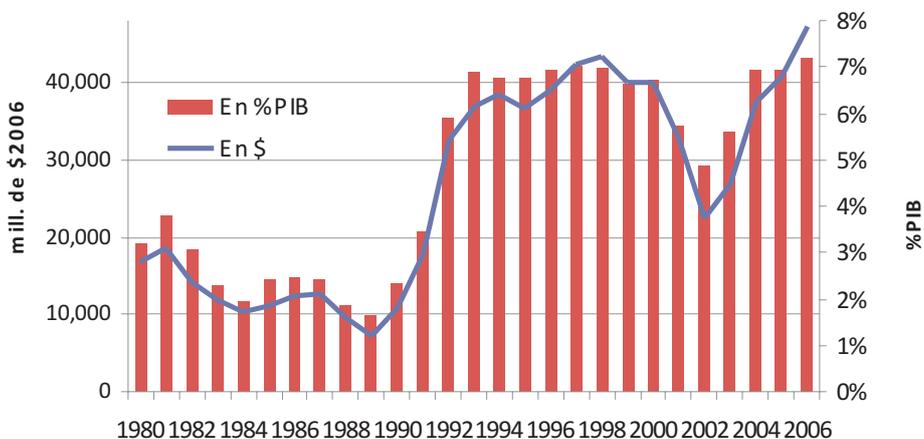
El Gráfico 2 muestra la evolución desde 1980 en la recaudación bruta del IVA, tanto en pesos en moneda constante de 2006 como en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB).

Allí se pueden comparar los niveles de los que partió en los últimos años de la dictadura, el descenso durante los años ochenta y el fuerte incremento durante los años noventa

donde duplica la recaudación respecto al de mayor recaudación desde su implantación (1981) y multiplica prácticamente por 4 la recaudación de 1989, tanto en pesos como en participación del PIB. En los últimos años se puede apreciar un amesetamiento en términos del PIB en valores similares a los registrados en los años noventa.

También durante los noventa, se realizaron cambios en los tributos encargados de imprimirle equidad al sistema. Por un lado, se eliminaron los impuestos patrimoniales existentes a nivel nacional (a los Capitales primero y luego el que se aplicaba sobre el Patrimonio Neto de las personas). A su vez, se creó el impuesto sobre los Activos de las empresas.

Gráfico N° 2.
Impuesto Al Valor Agregado



Fuente: CIEPYC en base a datos de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

Entre las restantes medidas se destacaron la eliminación de otros impuestos, como el de Sellos, gran parte del bloque de Combustibles y a los Servicios Financieros.

Todas las modificaciones tienen como resultado una nueva estructura tributaria, que permite visualizar cuál fue el objetivo buscado de la reforma fiscal

Materia pendiente: la equidad

Varios trabajos han estimado la progresividad o regresividad de cada uno o la totalidad de los tributos en la Argentina.¹ Según uno reciente² son varias las causas de la poca equitativa distribución de la carga, pero no cabe duda que la regresividad radica en el IVA³ y la creciente participación de este impuesto en el total.

Los resultados en general presentan un panorama bastante coherente, no dejando duda sobre la regresividad creciente de las últimas décadas del conjunto de impuestos vigentes en nuestro país siempre que la variable de contraste sea el ingreso disponible.

Desde la ortodoxia se suele justificar una estructura tributaria regresiva con dos argumentos: 1) que la redistribución se realiza a través del gasto, y 2) que es necesario que así sea porque en caso contrario el país pierde competitividad y se desincentiva la inversión.

1) Herschel, F. J. (1963). "Política fiscal en la Argentina", Programa Conjunto de Tributación OEA/ BID, editado por Consejo Nacional de Desarrollo, Buenos Aires (Vol. VI).
Santiere, J. J. (1989). "Distribución de la carga tributaria por niveles de ingreso". Programa de asistencia técnica para la gestión del sector público argentino, Banco Mundial 2712 AR, Buenos Aires.
Gómez Sabaini, J. C. y Santiere, J. J. (1993). "¿Quién paga los impuestos en Argentina?", Buenos Aires, CIET/OEA N° 1073.
Santiere, J., J.C. Gómez Sabaini y D. Rossignolo (2000). "Impacto de los impuestos sobre la distribución del ingreso en Argentina en 1997", Buenos Aires, Banco Mundial / M. de Economía.
Gasparini, L. (1998). "La incidencia impositiva del sistema tributario en Argentina". El sistema tributario en Argentina. FIEL.
Iniguez, A., Morduchowicz, A., (1997). "Los hitos e hitos tributarios de la convertibilidad", Informe de Coyuntura CEB N° 65-66 - Año 7, La Plata, Abril-Mayo

El primero de ellos excede el marco de análisis de este trabajo pero intuitivamente podemos decir que la redistribución desde el lado del gasto en favor de los sectores de menores ingresos tiene que ser muy significativa como para compensar la inequidad del sistema tributario. Si el redistribuir fuese un objetivo no existen razones para sostener que sólo del lado del gasto se redistribuya dado que de esta forma se corre el riesgo de que el Estado sólo devuelva lo que antes extrajo al mismo sector social.

El segundo argumento se basa en lo que se conoce como política del lado de la oferta (supply side) y es consecuencia de la emulación de la política tributaria de varios de los países centrales iniciada en los años ochenta, con la "reaganomics" como paradigma a seguir. Más allá de la necesaria discusión respecto a esta concepción, que hace a la economía política, la réplica en países periféricos como el nuestro carece de sentido. Sólo basta observar cuál era el punto de partida de unos y otros en cuanto a la estructura tributaria, para confirmar la nula validez de este argumento

Una aproximación a la regresividad tributaria Argentina

En un trabajo de la CEPAL⁴ se realizó una clasificación de los impuestos según el sesgo redistributivo de los mismos, que es la que seguiremos para describir la estructura tributaria del período analizado (1980 a 2006) y separar distintas etapas relevantes para el análisis de la (contra) reforma tributaria.⁵

Para realizar la comparación tomaremos la recaudación impositiva del Sector Público Nacional, es decir excluyendo los impuestos recaudados por los Gobiernos Provinciales y Municipales.

Como en el citado trabajo se clasifican los impuestos de acuerdo a su incidencia en el ingreso: Regresivos, Poco Regresivos, Poco Progresivos, Progresivos y Muy Progresivos.

Teniendo en cuenta la evolución macroeconómica argentina del último cuarto siglo, se definieron cinco periodos para los que se intenta reflejar la estructura impositiva subyacente a cada uno.

El primero es el que comprende los años 1980 a 82 y representa, además del final de la dictadura, la estructura impositiva impuesta por el modelo económico de ésta, ya consolidado.

El segundo coincide con el gobierno de Raúl Alfonsín en los años de crecimiento (1986-1988) que suponen una consolidación, transcurridos dos años de mandato, del esquema macroeconómico y la estructura tributaria subyacente a ese modelo.

Siguiendo criterios similares, se definieron dos períodos durante el gobierno de Carlos Menem, primera y segunda presidencia, dejando fuera del análisis el año 1995 por tratarse de un año de recesión. (1993- 1994 y 1996- 1998).

Finalmente, el período comprendido entre los años 2004 y 2006, representa la estructura impositiva inherente al nuevo esquema macroeconómico del gobierno de Néstor Kirchner.

2) Gómez Sabaini, J.C., J. Santiere y D. Rossignolo (2002). "La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino", serie Gestión pública, N° 20 (LC/L.1733-P/E), Santiago de Chile, CEPAL, mayo."

3) Lobaiza. M.L., (2002). "Presión tributaria del impuesto al valor agregado bajo distintos indicadores de bienestar". relativiza a la medida de bienestar este efecto, pero confirma el resultado usual respecto al efecto sobre el ingresos corriente.

4) Equidad y transformación productiva. Un enfoque integrado, Santiago de Chile 1992.

5) Elegimos esta metodología por su sencillez, tanto para la elaboración como para la comprensión del lector. Pero creemos necesario aclarar que no tiene la rigurosidad técnica de los estudios antes mencionados. Su mayor limitación está en la imposibilidad de considerar los cambios al interior de los impuestos y sus impactos en términos distributivos

La Tabla 1 resume la clasificación adoptada para cada uno de los impuestos nacionales bajo análisis, según su incidencia en los ingresos de los contribuyentes.⁶

Tabla N° 1

| | |
|------------------|---|
| Muy Progresivos | Impuestos a la renta de las personas y de capital, al Patrimonio, a las Herencias |
| Progresivos | Impuestos a las exportaciones y operaciones de cambio, sobre los intereses bancarios, sellos |
| Poco Progresivos | A los débitos y créditos en cuenta corriente, impuestos específicos sobre los servicios |
| Poco Regresivos | Combustibles, aportes y contribuciones a la seguridad social, régimen simplificado de pequeños contribuyentes |
| Regresivos | IVA neto, internos específicos, derechos de importación |

Fuente: CIEPYC en base a datos de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

Claramente se definen como muy progresivos a los impuestos que mayor efecto redistributivo suponen: aquellos que gravan al capital, los beneficios y el patrimonio. Se consideraron como progresivos a aquellos impuestos recaudados por la Nación que por el tipo de operaciones que involucran y la definición del impuesto se suponen recaen en contribuyentes de mayores ingresos en mayor medida que en aquellos de bajos recursos.

Poco progresivos resultan ser impuestos más extendidos, es decir de una base constituida por mayor cantidad de contribuyentes, pero que suponen una mayor incidencia sobre los contribuyentes de mayores ingresos, básicamente compuesto hoy por el impuesto a los créditos y débitos bancarios en cuenta corriente o impuesto “al cheque”.

En el caso de los poco regresivos, nos decidimos por incorporar el impuesto a los combustibles y los aportes y contribuciones a la seguridad social y desde 1998 al régimen simplificado para pequeños contribuyentes o “monotributo”. El no contar con la serie de datos desagregada para todo el período involucrado nos impidió definir a la proporción de contribuciones patronales como regresivas

Regresivo se consideran los impuestos que se trasladan al precio de los bienes y servicios y por lo tanto son abonados por los contribuyentes de diferente ingreso en igual monto al momento de consumir, y por lo tanto, con una mayor incidencia sobre aquellos que tienen menores retribuciones. Entre estos últimos el IVA es el de mayor peso.

La Tabla 2 muestra la diferente presión tributaria, definida ésta como la proporción de la recaudación efectiva neta sobre el Producto Interno Bruto, que ejercen los impuestos entre los periodos considerados.

Mientras se demuestra que la presión total es creciente periodo a periodo, la diferente participación de cada tipo de impuesto entre los periodos define pesos relativos distintos para cada uno. Así, por ejemplo, durante la etapa de la dictadura se definió un esquema macroeconómico e impositivo que recaudaba mayormente de aquellos impuestos

En rigor, siguiendo la metodología utilizada en varios de los trabajos citados antes, se definen progresivos o regresivos según si su incidencia recae en mayor medida sobre las personas de los deciles superiores o inferiores, respectivamente. Estrictamente un impuesto se define como progresivo cuando al pasar de contribuyentes de ingresos bajos a contribuyentes de ingresos elevados, el importe del impuesto que paga cada uno se incrementa más que proporcionalmente que el ingreso, y regresivo a aquel impuesto que recae más que proporcionalmente sobre el ingreso de los que menos ingreso perciben.

definidos como regresivos que cualquiera de las opciones de impuestos progresivos e incluso que todas estas sumadas.

Esto mismo sucede bajo el esquema macroeconómico de la convertibilidad, en ambos periodos de crecimiento: la etapa 1993-94 y la de 1996-98. En estos años, la recaudación bajo impuestos de tipo regresivo resultó superior a la de todos los impuestos definidos como progresivos sumados. Es decir que tanto el modelo económico instalado durante la dictadura como el definido durante los gobiernos de Carlos Menem, mantenían una estructura de recaudación que no solo no reducía las diferencias en el reparto de los ingresos, sino que las aumentaba claramente. Pero esto no debe ser considerado como ineficaz dado que, en este sentido, fue consecuencia de los objetivos buscados y, por ende, una política deliberada.

La excepción le corresponde a los períodos 1986-88 y 2004-06. En el caso del primero, lo que se evidencia es una disminución en la participación de los impuestos regresivos (IVA, internos, aranceles) en el total y no un aumento de la participación de los impuestos a las ganancias y patrimonio, ambos definidos como muy progresivos, sino de las contribuciones a la seguridad social, es decir que en general se trató de una reforma que desanduvo en parte el camino iniciado por la dictadura.

En el segundo (el período 2004-06), el aumento en la presión es importante en relación a los periodos anteriores y sobre todo ese incremento se presenta entre los impuestos definidos como muy progresivos (principalmente ganancias), progresivos (en particular producto de las retenciones a las exportaciones) y poco progresivos (el impuesto al cheque). Esto determinó que la participación del conjunto de impuestos progresivos se asemeje a la de los clasificados como regresivos.

Tabla N° 2

| PERIODO | 1980-82 | 1986-88 | 1993-94 | 1996-98 | 2004-06 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Muy Progresivos: | 1,8% | 1,6% | 2,3% | 3,1% | 5,7% |
| Progresivos: | 0,5% | 0,8% | 0,1% | 0,1% | 2,3% |
| Poco Progresivos: | 0,9% | 1,5% | 0,4% | 0,3% | 2,0% |
| Poco Regresivos: | 4,0% | 5,4% | 6,3% | 5,0% | 4,6% |
| Regresivos: | 5,1% | 3,9% | 8,3% | 8,3% | 8,1% |
| TOTAL | 12,3% | 13,7% | 17,8% | 16,7% | 22,8% |

Fuente: CIEPYC en base a datos de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

La Tabla 3 muestra la estructura tributaria según la misma clasificación en periodos y tipo de impuesto. En esta se puede apreciar la evolución de la participación de cada tipo de tributo en cada esquema macroeconómico imperante.

Claramente, la política tributaria definida durante la dictadura, como la imperante en la década de los noventa, muestra un sesgo hacia la recaudación en base a impuestos definidos como regresivos, alcanzando en el periodo 1996-98 a la mitad de la recaudación en cabeza de impuestos al consumo, de efecto inequitativo sobre una distribución del ingreso ya por demás desigual.

El rol de impuesto clave que adquirió el IVA tuvo como correlato directo un incremento de la regresividad del sistema tributario argentino. Como dijimos antes, la condición de

gravamen "fácil de recaudar" y el hecho de ser un impuesto "neutro" en la asignación de recursos, favoreció para que se estimule su desarrollo.

Además, la privatización del sistema previsional, hizo caer los recursos destinados a la seguridad social (que se re direccionaron a la capitalización individual), lo cual se evidencia con la pérdida de participación a partir del periodo 1996-98, que se mantiene durante el periodo posterior.

La etapa más reciente introduce cambios en particular al incrementarse el porcentaje del total recaudado por los impuestos determinados progresivos o muy progresivos en mayor medida que el resto.

Un rol fundamental cumple para este logro el aumento de la actividad económica, la suba de las ganancias y la instauración del impuesto a los débitos y créditos en cuenta corriente y las retenciones a las exportaciones que actúan como un gravamen a la renta producto de la explotación de los recursos naturales, tanto en el caso de las extractivas y energía como las producciones del agro, que con cosechas extraordinarias en el caso de algunos cultivos y elevados precios internacionales, representan más del 2% del producto y el 10% de la recaudación total de la Nación.

Esta estructura tributaria con un sesgo todavía inequitativo da una pauta del margen de acción existente para incrementar la presión tributaria sobre los sectores de mayores ingresos.

Tabla N° 3

| PERIODO | 1980-82 | 1986-88 | 1993-94 | 1996-98 | 2004-06 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Muy Progresivos: | 14,4% | 12,0% | 13,5% | 18,9% | 25,2% |
| Progresivos: | 4,4% | 6,1% | 0,5% | 0,3% | 10,2% |
| Poco Progresivos: | 7,5% | 11,3% | 2,0% | 1,7% | 8,6% |
| Poco Regresivos: | 32,5% | 40,9% | 36,4% | 29,7% | 20,3% |
| Regresivos: | 41,3% | 29,8% | 47,5% | 49,4% | 35,7% |
| TOTAL | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fuente: CIEPYC en base a datos de Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal

Consideraciones finales

Para el paradigma dominante la distribución del ingreso es un problema extraeconómico. Así, un sistema tributario puede ser eficiente y a la vez inequitativo. Aún más, la bibliografía tradicional suele hacer referencia a la existencia de un trade off entre equidad y eficiencia.

Sin embargo, no hay razones para considerar a la distribución del ingreso como algo extraeconómico y menos cuando se analiza desde la perspectiva fiscal. En definitiva, los impuestos son el instrumento que tiene el Estado para -de manera coercitiva- extraer una parte del excedente que se genera y es conveniente hacerlo exigiendo que la carga recaiga de acuerdo a la capacidad de pago de cada uno de los contribuyentes. De esta forma se garantiza que aquéllos que tienen un ingreso superior (y por lo tanto se apropian de una parte mayor del excedente) aporten una mayor cantidad.

La conformación del sistema tributario se determina -como todo lo que atañe al Estado- mediante la resolución del conflicto de intereses de los distintos sectores en pugna. Así,

la estructura tributaria resultante es una manifestación de la lucha por el reparto del excedente y de la determinación por parte del Estado del esquema macroeconómico y el patrón de distribución subyacente.

En la Argentina actual permanece la necesidad de encarar una reforma impositiva que tienda a hacer más progresiva la carga sobre los contribuyentes y de esa forma conciliar la política tributaria con la política distributiva del ingreso planteada como necesaria para el sostenimiento de un modelo de acumulación inclusivo.

Sin embargo, habiendo pasado ya tres ministros de economía, el actual gobierno no tuvo una política definida, más allá del sostenimiento del impuesto “al cheque” y la ampliación de las retenciones (derechos) sobre las exportaciones del complejo agroindustrial y energético

No obstante lo anterior, se evidencia un cambio significativo en la lógica de la recaudación, al poder mantener elevados niveles de superávit y haber salido del constante escenario de ajuste que suponía tener que bajar el gasto público o aumentar la recaudación “como sea”. La “holgura” fiscal permitiría entonces replantear, bajo este nuevo esquema, la estructura impositiva necesaria para financiar un proceso de desarrollo inclusivo y morigerador de las diferencias en la distribución de los ingresos.