

# LA COMPLEJIDAD Y DESMESURA IMPOSITIVA EN LA ARGENTINA

AUTORES:

AGUSTÍN ETCHEBARNE E IVÁN CARRINO





# SÍNTESIS

El propósito del presente trabajo es estimar y mostrar el verdadero peso que tienen las suma de los impuestos, contribuciones y aportes no voluntarios, según el sistema legal vigente, sobre los ingresos de un trabajador argentino.

En la primera parte realizamos un breve repaso de la historia de los impuestos en Argentina, del tratamiento legal en la Constitución y del proceso que permitió la multiplicación y crecimiento de las alícuotas hasta alcanzar los altos valores actuales.

En la segunda parte, mostramos las conclusiones de diversos trabajos que trataron el tema y finalmente elaboramos nuestra propia estimación sobre el peso que tienen los impuestos para los trabajadores argentinos tomando dos casos como ejemplo.

Las conclusiones del trabajo nos permiten afirmar que:

1) El enfoque de imposición múltiple sobre la renta, los bienes patrimoniales, el ahorro, las transacciones y el consumo, dificulta el cálculo de la presión impositiva de tal manera que los ciudadanos no pueden saber cuánto pagan realmente de impuestos.

2) La complejidad y volatilidad del sistema legal es tal que resulta imposible su relevamiento y digestión porque se compone de más de 64.000 artículos de leyes, decretos y resoluciones, que nos llevarían 3 años de lectura y para ese entonces ya habría cambiado sustancialmente, porque tendríamos un promedio de 47 nuevos artículos por día hábil.<sup>i</sup>

3) El nivel de impuestos totales que paga un ciudadano varía enormemente dependiendo de su rama de actividad, nivel de ingresos, tipo de trabajo, situación patrimonial, gustos personales, entre otros elementos; lo cual actúa en contra de la equidad del sistema, que también se ve afectada por los distintos grados de evasión impositiva.

4) La presión impositiva total resulta muy superior a lo que se llama habitualmente presión impositiva “real”, es decir, el ratio: [Recaudación Total / PBI]. Ese número cercano al 37%<sup>ii</sup> minimiza el porcentaje que se quita coercitivamente a un trabajador. Las deficiencias metodológicas<sup>iii</sup> de ese cálculo fueron tema de un trabajo previo elaborado para Foro Republicano por Agustín Monteverde.

5) Los resultados de los trabajos de terceros resumidos aquí muestran muy diferentes niveles de presión impositiva total: 33,4% calculada como presión total promedio excluyendo los aportes por previsión social (Argañaraz y De Valle, 2012); 33,5% para un empleado en relación de dependencia de muy bajos ingresos (Margariti, 2004); 41,3% para un profesional independiente (Margariti 2004); 51,8% para un empresario mediano; 43,9% para un alto ejecutivo (Margariti, 2004); 39,4% para un rico de clase alta (Margariti 2004); 60% presión total promedio (Monteverde 2004); 72,3% como presión total promedio

(Margariti 2012); y el más elevado relevado hasta ahora, 84% para el caso de un productor agropecuario de Pehuajó (CREA, 2012).

6) Según nuestra propia estimación, la presión impositiva total para un empleado en relación de dependencia que gana \$5.000 mensuales, alcanza un total de 36% en impuestos y contribuciones directas sobre el salario lo que equivale acumular \$ 3.794.232 en términos reales durante 40 años de trabajo (equivalente a unas diez casas o departamentos de \$379.000). Mientras que la presión total es aún mayor al incluir los demás impuestos indirectos y ocultos hasta superar el 50%; lo cual implicaría que su “día libre de impuestos” es el 1° de julio de cada año.

7) Nuestra estimación para el caso de un asalariado que gana \$10.000 pesos mensuales resulta en una presión fiscal un total de 37,95% en impuestos y contribuciones directas sobre el salario lo que equivale a acumular \$ 7.988.634 en términos reales durante 40 años de trabajo (equivalente a unas 21 casas o departamentos de \$379.000). Sumando el resto de las imposiciones indirectas y ocultas, la presión total para este trabajador sería de aproximadamente un 54% lo que implicaría que “el día libre de impuestos” para este individuo sería el 16 de julio.

8) Agrava substancialmente la situación de los trabajadores el hecho de que los servicios que reciben a cambio de semejante tajada sobre sus ingresos son: salud, seguridad, educación y justicia de mala calidad y una pequeña pensión jubilatoria. Queda para un próximo trabajo el análisis de la calidad del gasto público. Sólo como anticipo basta señalar que en los últimos 10 años el gasto en educación pasó de 3% a 6% del PIB mientras que la calidad medida por los test PISA cayó, en el mismo lapso, del primero al séptimo lugar entre los 8 países que toman ese test en América Latina.

# PRIMERA PARTE: ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y CONSTITUCIONALES

## LOS IMPUESTOS Y LA CONSTITUCIÓN DE 1853

Juan Bautista Alberdi, fue tal vez quien mejor expuso el problema de los impuestos y la necesidad de tenerlos acotados, tanto para conservar las libertades individuales como para promover la prosperidad de la nación.

*“La contribución, como gasto público de cada particular, debe salir de donde salen sus demás gastos privados: de la renta, de la utilidad de sus fondos, no de los fondos que la producen porque así disminuís los fondos originarios de la renta, empobrecéis a los particulares, cuya riqueza, colectiva forma la riqueza de la Nación, de la cual es parásita la del fisco. El que gasta de su principal para vivir, camina a la pobreza: es preciso vivir de las ganancias; y para tener ganancias, es preciso hacer trabajar los fondos que las producen. El Estado está comprendido en esta ley natural de la riqueza: debe subsistir de la renta colectiva de los particulares que le forman, no de sus fondos.”<sup>iv</sup>*

La riqueza procede del trabajo, la tierra o el capital; de allí surge la renta en forma de salario, alquiler o interés, y allí radica la base imponible donde la presión fiscal debiera aplicarse proporcionalmente teniendo en cuenta el art. 16, por la cual "la igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas".

En su “Sistema Económico y Rentístico”<sup>v</sup> Alberdi describe, artículo por artículo, los límites que se le imponen al gobierno. La división y los controles mutuos entre los poderes, la forma de elegirlos y, sobre todo, la declaración de los derechos y garantías individuales para cada habitante de la Argentina. La relevancia del tema de los impuestos está en que precisamente aparecen en la Constitución de 1853/60 en su artículo 4° dentro de su Primera Parte, que corresponde a las Declaraciones, Derechos y Garantías; y allí permanece a pesar de las reformas de 1957 y de 1994, debido a que el tema tributario afecta el derecho de propiedad y la vida de las personas:

*“Art. 4.El Gobierno federal provee los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro nacional formado del producto de derechos de importación y exportación, del de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General y de los empréstitos y operaciones de crédito que decreta el mismo Congreso para urgencias de la Nación, o para empresas de utilidad nacional.”*

Así, la Constitución de 1853-60, establecía cuáles son los recursos que posee la nación para sufragar sus gastos y cuáles les corresponden a las provincias. Resolviendo de este modo las largas y sangrientas disputas entre el interior y Buenos Aires. (De este modo se daba cumplimiento al Acuerdo de San

Nicolás (del 31 de mayo de 1852), que ratificó como ley fundamental de la República el tratado interprovincial de 4 de enero de 1831).

Existen tres tipos de recursos: Primero, están aquellos que las provincias delegan “de un modo absoluto y sin reserva”, los productos de las aduanas, de la renta de correos, de los derechos de tonelaje, de la amonedación. (Art. 9, 10, 11 y 105.). Segundo, los recursos que “se han delegado a medias”, como “la renta y locación de tierras públicas, las contribuciones directas e indirectas, y el crédito”. (Art. 4 y 105.) Y (III) otros recursos provinciales que no se han delegado al Tesoro nacional de ningún modo. Hasta aquí no existía la coparticipación impositiva, la nación tiene sus recursos y las provincias los suyos. Sólo existe posibilidad de conflictos en la segunda clase de recursos que han sido delegados “a medias”. Y para ello la Constitución tiene una regla simple que dice que el impuesto provincial cede al impuesto nacional (ver art 31). Y la Corte Suprema de Justicia es quien dirime frente a cualquier disputa.

Por otra parte, la Constitución habla de “contribuciones” y no de “tributos” porque trata a los ciudadanos no como súbditos sino como habitantes libres. En cambio, actualmente la AFIP y las autoridades cuando hablan de “cultura tributaria” están violando de algún modo el espíritu de nuestros constituyentes originales. Así, el Art. 17 resalta:

*“La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. Sólo el Congreso impone las contribuciones que se expresan en el artículo 4º. Ningún servicio personal es exigible, sino en virtud de ley o de sentencia fundada en ley. Todo autor o inventor es propietario exclusivo de su obra, invento o descubrimiento, por el término que le acuerde la ley. La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal argentino. Ningún cuerpo armado puede hacer requisiciones, ni exigir auxilios de ninguna especie.”*

Con este entramado de artículos protectores Alberdi concluye que *“La economía política más adelantada y perfeccionada no podría exigir garantías más completas en favor de la propiedad, como principio elemental de riqueza”*.

Sin embargo, el propio Alberdi, temía y anticipaba que las leyes futuras, incluyendo el Código Civil, pudieran afectar estas garantías a las libertades y derechos de los habitantes.

*“La libertad de comercio y de navegación puede ser atacada por leyes de derecho comercial y marítimo, que establezcan matrículas o gremios para el ejercicio de esta industria; por leyes que vinculen al estado político de las personas (...) la práctica del comercio; (...); por leyes que establezcan derechos diferenciales, que no son más que monopolios disfrazados (...); por leyes fiscales de patentes, aduanas, tránsito, peaje y cabotaje, puerto, anclaje, muelle, faro y otras contribuciones gravitadoras sobre la industria comercial. Estas leyes pueden dañar la libertad, creando impuestos que la buena economía aconseja abolir; alzando las tarifas que el buen sentido económico aconseja disminuir en el interés fiscal, por la regla de que más valen muchos pocos que pocos muchos; multiplicando las*

*formalidades y trámites para asegurar la percepción del impuesto aduanero, como si el fisco fuese todo y la libertad nada.*”<sup>vi</sup>

Alberdi comprendió la tensión que existe entre la necesidad de financiar el Estado y la libertad. También, resaltó en numerosas ocasiones que es preferible cobrar impuestos bajos de manera que la nación sea rica y el Estado pueda financiarse más fácilmente. Es lo que hoy conocemos como curva de Laffer<sup>vii</sup>, es decir, el trade off que existe entre las alícuotas impositivas y la recaudación total: una vez pasado cierto límite, incrementar las alícuotas reduce la recaudación total.

Por su parte, las tarifas de la Aduana, según la Constitución argentina, son un impuesto, pero no un medio proteccionista ni exclusivo. Por ende deben ser bajas y de fácil tramitación. En el Art. 4° y 64° de la Constitución, son definidos como “un derecho de importación y exportación”. Alberdi aclara que en ningún caso debe interferir con el libre comercio; debe estar muy controlada porque puede ser un “un mal, un medio para despoblar.”<sup>viii</sup>

En el mismo sentido, la Constitución prohíbe todas las aduanas interiores, para facilitar el libre tránsito de mercaderías nacionales o extranjeras y esto lo fija en tres artículos (11, 12 y 26). Cabrá mencionar aquí que el impuesto a los combustibles actual actúa como una aduana interior afectando el costo del transporte perjudicando el comercio de las zonas alejadas de los puertos de manera que viola el espíritu de estos artículos.

Alberdi detalla las dos maneras en que la Aduana genera miseria: la primera con altas tasas aduaneras y la segunda por medio de requisitos exagerados y complicados.

“La aduana de desolación, la aduana a la Carlos I y Carlos V, tiene, además del impuesto exorbitante, otro medio indirecto de despoblar, atacando la libertad de comercio por la complicación y multiplicidad de los trámites. La hipocresía fiscal se lleva a veces en los trámites la obvención que perdona en la tarifa. Los trámites suelen ser el medio de retirar en detalle la libertad concedida en conjunto.”<sup>ix</sup>

En ningún punto la teoría económica ha recibido una confirmación más victoriosa de la experiencia de todos los países, que en la regla que **prefiere muchos pocos a pocos muchos.**” Así, el conquistador Pizarro, como ejemplo, “suprimió por cien años toda clase de alcabala en el Perú, con el objeto de fomentar la fundación y desarrollo de la ciudad de Lima, que, como se sabe, llegó a ser una de las más opulentas de la América del Sud...”<sup>x</sup>

Incluso Alberdi sugiere copiar a los ingleses la idea de tercerizar la recaudación de la Aduana a través de un banco privado para abaratar los trámites, dado que, a veces el costo incluso supera a la recaudación.

También la Constitución tiene especial cuidado en no poner impuestos o aranceles a los bienes de capital, máquinas, herramientas, tecnología o libros que vienen del extranjero. En principio está el art. 14 que asegura “la libertad de entrar, circular y salir del país está asegurada a las personas” y el art. 25 que impide “gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que

traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes". Por eso Alberdi sostiene "las leyes de aduana reglamentarias del art. 25 deben eximir de todo impuesto las máquinas y utensilios para labrar la tierra, los instrumentos que traen alguna innovación útil en los métodos de industria fabril conocidos en el país; los que conducen a entablar las industrias desconocidas, las semillas, los libros, las imprentas, los instrumentos de física experimental y de ciencias exactas." Un argumento adicional que propone Alberdi para celebrar los bajos aranceles es que la Aduana pesquisidora avasalla las libertades, mientras que "La baja de la tarifa es el noble medio que posee la libertad para destruir el contrabando; y felizmente es el único eficaz".<sup>xi</sup>

En cuanto a leyes o impuestos sobre bienes suntuarios o que restrinjan el lujo, Alberdi también estaba totalmente en contra. "Si dejáis a la ley el poder de definir el lujo, abris a la existencia privada una puerta por donde la ley pueda asaltar el hogar y hollar todas las garantías individuales en nombre de la moral y del bien público"...**"El despotismo republicano ha heredado el precepto de Maquiavelo de dar al pueblo cien fiestas en cambio de cada libertad que se le arranca."**<sup>xii</sup>

En cuanto a la renta de correos, en la época de la Constitución era considerada una fuente potencialmente interesante para financiar el gasto nacional.

Pero a pesar del cuidado de los Constituyentes que fuimos detallando, dejaron una cláusula que no fue suficientemente restrictiva y permitió filtrar numerosos impuestos posteriores: El Tesoro nacional podía completarse con el producto de "las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso general."

Sin embargo, Alberdi resaltó hasta el cansancio los beneficios de haber abolido numerosos impuestos que existían en la época colonial que por las leyes de la revolución " *fueron suprimidos, como contrarios al sistema republicano, los impuestos coloniales de la alcabala, de ciudad, sisa y media anata, de tiras, oficios vendibles, encomiendas, diezmos, mita, estancos, y recientemente el pasaporte.*"<sup>xiii</sup>

Criticaban, los 44 impuestos, tasas y contribuciones que en la Ciudad de Buenos Aires reemplazaron a los antiguos, quedando bien lejos del ideal fisiócrata de un único impuesto a la tierra, y que eran tan "estériles" que de todos modos no lograban sustentar las necesidades del fisco antes de 1853. Y por ello la Constitución propuso eliminarlos integralmente: "**Por esta regla, jamás desmentida, bajar la contribución, es aumentar el Tesoro nacional**".

En cuanto al Tesoro de las provincias, la Constitución estableció en el art 101 que se componían de todos los recursos no delegados al Tesoro de la Confederación. "*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al gobierno federal.*"

Según la Constitución, entonces, existen dos formas de imposición: las Contribuciones directas e indirectas. Las contribuciones directas son aquellas que exigen directamente al contribuyente una parte de su renta. Las contribuciones indirectas son cuando el Estado exige una suma sobre ciertos consumos, sin inquirir su nombre ni mencionar su persona. Es decir, los impuestos al consumo, Aduanas y Correos.



**La Constitución sólo permitía las contribuciones directas de manera extraordinaria y excepcional,** y sólo las menciona de manera general sin nombrar ninguna específica.

Art. 64 Inciso 2: *"Corresponde al Congreso,... imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Confederación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan"*.

Así lo reconoce Alberdi y dice que: "la Constitución argentina admite estos dos métodos de exigir el pago de la contribución; pero se muestra inclinada al último".

En todo caso, el uso ordinario de las contribuciones directas quedaría reservado a las provincias, para el sostén de sus gobiernos locales, "siempre que el Congreso no eche mano de ella en casos extraordinarios".

Como antecedente, Alexander Hamilton (1757-1804), primer secretario del Tesoro de EE.UU., también favorecía a los impuestos al consumo (contribución indirecta), y consideraba que esa debe ser la forma de lograr la mayor parte de la recaudación, en especial sobre las bebidas alcohólicas. En el Federalist Paper N°12 explica que si se reduce su consumo probablemente se estaría haciendo un bien a la población.<sup>xiv</sup> Hamilton propulsó una ley en 1791, destinada a crear impuestos al consumo, en especial un impuesto sobre el Whiskey que generó una protesta y una rebelión sofocada por Washington. Hamilton seguía la idea de Adam Smith contraria a los impuestos sobre los salarios o las ganancias de las personas, quien sostenía: ***"Absurd and destructive as such taxes are, however, they take place in many countries."***<sup>xv</sup>

En el Federalista N°21, Hamilton explica por qué los impuestos al consumo pueden ejercer un sano freno al crecimiento del Estado:

*"La ventaja notable de los impuestos sobre los artículos de consumo reside en que contienen en su propia naturaleza un freno contra el exceso. Ellos mismos trazan su límite; el cual no puede rebasarse sin anular el fin propuesto -esto es, el aumento de los ingresos-.... Si los derechos son demasiado altos, reducen el consumo; se evade el pago; y el tesoro recibe menos beneficios que cuando se mantienen dentro de adecuados y moderados límites. Esta circunstancia forma una barrera contra la opresión seria de los ciudadanos por medio de esta clase de tributos, y constituye ella misma una restricción natural al poder de imponerlos."*<sup>xvi</sup>

Alberdi agrega otros motivos para favorecer a los impuestos al consumo:

*"Es la contribución más libre y voluntaria, porque cada uno es dueño de pagarla o no, según que quiera o no consumir el producto en cuyo precio la paga... Es impersonal y, por lo tanto, más justa y menos vejatoria; gravita sobre el producto, sin atender a la persona de quien es. Es la más cómoda, porque no exige las molestias de la repartición por provincias o estados de la publicidad, examen y pesquisas de libros y papeles, que requiere la contribución directa para calcular el valor de la renta*

*sobre que debe imponerse, por la valoración del fondo que la produce. Es también la más cómoda, porque se paga poco a poco, a medida que se compran los objetos de consumo. Es la más progresista, porque el legislador puede gravar a su elección los consumos más estériles, favoreciendo a los más útiles para el progreso y bienestar del país... Gravar fuertemente los consumos viciosos, es el medio de legislar en las costumbres sin comprometer la libertad... La contribución indirecta es la más igual en proporción, porque la paga cada uno en la medida de sus goces y consumos; la paga el extranjero lo mismo que el nacional. Es la más segura, pues que descansa en el consumo, esencial a la existencia.*”<sup>xvii</sup>

En cuanto a las contribuciones directas Hamilton sostiene que, de existir, deben ser provinciales, “*porque se necesita la estabilidad de los gobiernos locales ya reconocidos, para arrostrar el disgusto que suscita en el contribuyente, y el conocimiento personal de la fortuna de los que la pagan, que sólo puede tener el gobierno que está inmediato a ellos y a sus bienes.*”

El debate de ideas tanto en EE.UU. como en Argentina, estaba fundamentalmente basado en las ideas de Adam Smith y los escritos de fisiócratas franceses, como Quesnay y los pensadores que los sucedieron como Bastiat y Say. En EE.UU. enriquecieron los debates de los “Federalist Papers”. Mientras que los constituyentes en Argentina debatían los trabajos de Mariano Fraguero quien en aquella época se desempeñaba como Ministro de Hacienda de la Confederación, y cuyas obras “Cuestiones Argentinas” y “Organización del Crédito” eran bien conocidas. También se utilizaba en los debates el texto constitucional del jurista napolitano Pedro De Angelis, quien escribiera un proyecto completo de Constitución por encargo de Urquiza. Pero queda claro que los aportes de los constituyentes Benjamín Gorostiaga y de Juan María Gutiérrez hicieron que la impronta alberdiana fuera la predominante en el texto y el espíritu de la Constitución de 1853. (Al respecto, ver: Dalla Vía, 2009).<sup>xviii</sup>

Hasta aquí hicimos una breve exposición sobre las ideas predominantes en los textos constitucionales. Seguidamente, veremos cómo, con el tiempo, los gobiernos desoyeron a Hamilton y Alberdi, y desconocieron las advertencias de Platón: “de haber un impuesto a las ganancias, los justos pagarán más y los injustos pagarán menos”.

## ACERCA DEL AVANCE DE LOS IMPUESTOS Y DEL TAMAÑO DEL ESTADO DURANTE EL SIGLO XX

En 1890 se generó un gran pánico en Inglaterra por la casi quiebra de la Baring Brothers, esto llevó a una profunda crisis económica y financiera que afectó a nuestro país. El Estado Argentino entró en cesación de pagos y se declaró en bancarrota, de la cual saldría recién cuatro años después. El Banco Nacional creado en 1872 también se declaró en quiebra, y paralelamente se produjo la Revolución del Parque, lo que provocó la renuncia del Presidente Juárez Celman. El Vicepresidente Carlos Pellegrini asumió el primer cargo, y completó el mandato hasta 1892.

En Argentina, los desequilibrios se habían amplificado a partir de la Ley N°2.216, del 3 de noviembre de 1887, donde se autorizó el establecimiento de Bancos Nacionales “garantidos”. Meir Zylberberg explica estas circunstancias así: *“Gracias a esta experiencia <desarrollista> del s. XIX, estos bancos multiplicaron las emisiones de billetes inconvertibles. El abuso del crédito público y privado, junto al vértigo de la especulación inmobiliaria por las grandes concesiones de trabajos públicos precipitaron el ‘crac de 1890’, primera grave crisis económica e institucional, posterior a 1860.”*<sup>xix</sup>

Carlos Pellegrini, inició su gestión con duras medidas para restablecer el equilibrio presupuestario y propuso la creación de impuestos internos, a los alcoholes, los fósforos, y las cervezas. Refiere Zylberberg que en lugar de liquidar los bancos oficiales, se optó por poner un gravamen del 10% a las utilidades y dividendos de los bancos particulares y del 7% a las sociedades anónimas que tuvieran dirección y capital inscritos fuera del país, excepto frigoríficos y ferrocarriles. Zylberberg sostiene que *“hasta el mismo presidente de la República y su ministro de Hacienda, estaban convencidos de que eran transitorios e inconstitucionales.”*<sup>xx</sup>

Lo relevante del caso es que, pese a que en sus considerandos se hablaba del carácter “temporal y moderado” de los nuevos impuestos, se abrió la grieta para romper el régimen impositivo federal argentino. A pesar de que se presentaron impugnaciones de los Dres. Gil y Mantilla, por no corresponder los impuestos internos a la Nación, la Corte Suprema de Justicia sólo dictó un fallo al respecto el 28 de septiembre de 1927, con una demora de 36 años. El fallo consideró que:

*“Los referidos impuestos federales al consumo tienen ya sobre la sanción legal, la consagración de los hechos, en el largo período de su funcionamiento, en que han seguido como renta fiscal el constante progreso del país en los diversos órdenes de actividad económica y constituyen, en la actualidad una fuente de recursos, que a la Nación no fuera dado prescindir sin afectar fundamentalmente su situación financiera.”*<sup>xxi</sup>

De este modo, se originó lo que posteriormente se llamó “Doctrina de Facto”, es decir, la doctrina de los hechos consumados. Las urgencias de las finanzas públicas pasaron a estar por encima de los derechos individuales “garantizados” por la Constitución.

A partir de allí, el aumento de impuestos fue incontrolable. En 1895 debido al conflicto limítrofe con Chile, los impuestos “temporarios” pasaron a ser “permanentes”. En 1896 se duplicó la alícuota del gravamen al alcohol, de ¢0,15 el litro a ¢0,30, y volvió a duplicarse en 1897 a ¢0,60, y en 1898 subió a \$1.

Zylberberg demuestra que así se cumplió la “Ley de hierro que dice que el aumento inmoderado de los ingresos públicos propende a la suba de los gastos estatales y el endeudamiento”.<sup>xxii</sup> Los ministros del Poder Ejecutivo Nacional dejaron de ser 5 y pasaron a ser 8, para lo cual se reformó el art. 87 de la Constitución. En 1898 por ejemplo se creó por Ley el Ministerio de Agricultura. Luego de medio siglo de expansión extraordinaria de la agricultura sin necesidad de ministerio alguno, se estableció un

programa dirigista que consistía en: a) Fomentar cultivos, b) introducir mejores métodos de explotación rural, y c) promover el uso de máquinas agrícolas más eficaces. Los burócratas creyeron, de pronto, saber más que los agricultores.

Más adelante, el 24 de diciembre de 1910, se organizó la explotación petrolera directa a cargo del Ministerio de Agricultura, como antecedente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, que fue la creación del más grande monopolio estatal argentino. Al crecer los ingresos, era inevitable el crecimiento del gasto. A pesar de no estar en guerra, el Ministerio de Guerra y Marina se dividió en dos: Guerra y Marina.

Por supuesto una vez recuperado el crecimiento y superado el conflicto, no se concluyó que había que eliminar los impuestos “temporales y moderados”. Una vez que aumenta el presupuesto, otra ley de hierro impide bajarlos.

El crecimiento de las ideas intervencionistas, y el corporativismo siguió creciendo, al principio lentamente, luego más enfáticamente durante las presidencias de Yrigoyen.

Finalmente con la recientemente constituida “Doctrina de Facto”, la Corte Suprema de Justicia aprobó el golpe de estado, por el cual el general Uriburu tomó el poder el 6 de Septiembre de 1930. Zylberberg y otros autores sostienen que a partir de allí se inició una década de incremento de regulaciones y controles en diversos mercados, incluido el control de cambios y regulaciones en carnes y granos y la creación del Banco Central y de la Dirección General Impositiva (DGI, antecesora de la actual AFIP). En 1934 se inició un “Plan de Acción Económica Nacional” con una cantidad de comisiones reguladoras de diferentes mercados y corporaciones que ocupan 4 páginas del libro “Política Económica” de Lucio M. Moreno Quintana<sup>xxiii</sup>.

No es casual, relata Zylberberg, que tres presidentes, Yrigoyen, Uriburu y Agustín P. Justo, compartieron el mismo asesor en temas de economía: el Dr. Raúl Prebisch, mientras fueron desmantelando la economía libre.

En este ambiente, es que se implementó el impuesto de Emergencia a los Réditos.

## IMPUESTO A LAS GANANCIAS

El impuesto a la renta fue introducido en Gran Bretaña en 1798 por el Primer Ministro William Pitt, quien prometió que “esta intolerable injerencia en la vida privada de los contribuyentes, iba a durar solamente hasta el fin de la guerra” (contra Napoleón). Lo raro es que cumplió y el impuesto caducó en 1801. Pero volvió a reimplantarse junto con el reinicio de la guerra en 1803, hasta 1816, en que se quemaron en plaza pública todos los expedientes y documentos de las liquidaciones impositivas. Pero volvió a reinstalarse en 1842, por el Primer Ministro Robert Peel.

Algo similar ocurrió en EE.UU., el impuesto a las ganancias se introdujo por primera vez con motivo de la Guerra Civil en 1862, se derogó al finalizar el conflicto; pero se reimplantó en 1894 siendo del 2%; fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema norteamericana al año siguiente. Hasta que en 1913, el Congreso norteamericano aprobó la enmienda constitucional que convirtió al “Income Tax”, en un impuesto Federal.<sup>xxiv</sup>

Es interesante observar cómo a partir de la creación de este impuesto, el gasto público crece en los EE.UU. desde un 7% en 1910 hasta un 37% en la actualidad, aún excluyendo el gasto en Defensa.<sup>xxv</sup>

Este impuesto fue defendido por economistas neoclásicos desde hace mucho tiempo. Sostienen que el impuesto a las ganancias es preferible a un impuesto sobre determinados consumos, porque éstos, al afectar los precios relativos, afectan a ciertos consumos alterando o distorsionando las decisiones libres de los consumidores, apartándolos del equilibrio óptimo que resultaría de sus curvas de indiferencia que son derivadas de la función de utilidad de cada uno. Para una defensa del impuesto a las ganancias, puede verse a Irving Fischer.<sup>xxvi</sup>

En sentido opuesto, Murray Rothbard destaca que suponiendo que dos impuestos recauden la misma cantidad de dinero, de todos modos la valoración del impuesto debe incluir otros factores como la cadena de valores de cada uno de los individuos, y a ese respecto, es esencial comprender cómo afecta el impuesto sobre la renta la intimidad de los individuos:

*“Debe tenerse presente que los impuestos a las ganancias se recaudan a través de un examen de virtualmente todos los aspectos privados del contribuyente. Cada contribuyente está obligado por ley a tener comprobantes de sus ingresos y deducciones y llenar una serie de planillas y responder diversas preguntas.”<sup>xxvii</sup>*

En favor del impuesto a las ganancias se esgrime un poderoso argumento que es el de la posibilidad de utilizarlo de forma progresiva (con alícuotas más altas para la gente más rica), para obtener una mejor “redistribución del ingreso” y favorecer de este modo la “justicia social” que indica que es necesario “igualar las oportunidades”.

Frente a este argumento, desarrollado entre otros por John Rawls<sup>xxviii</sup>, el filósofo Robert Nozick antepone una cuestión moral: *“Gravar con impuestos, las ganancias producidas por el trabajo personal es igual que condenar a trabajos forzados. Apoderarse de la renta del trabajo de alguien equivale a apoderarse de su tiempo y obligarle a realizar actividades varias. La redistribución de esa renta es injusta porque las personas son dueñas de sí mismas y por ende dueñas de lo que producen.”<sup>xxix</sup>*

Pero no pretendemos en este artículo determinar cuál es el mejor impuesto, sino simplemente mostrar algunos aspectos de los debates que se fueron dando a lo largo de los dos últimos siglos para justificar cada alza impositiva.

La conclusión a la que llegamos es que se utilizaron los más diversos argumentos para favorecer algunos impuestos para reemplazar a otros con diferentes análisis; pero a la larga el ansia de recaudación fiscal hizo que los impuestos originalmente reemplazados fueran reimplantados, sin tomarse la precaución de eliminar los que habían sido creados para su reemplazo. De ese modo unos impuestos fueron sumándose a los anteriores, y nuevas excusas, generalmente impulsadas por alguna crisis, fueron utilizadas para aumentar también sus respectivas alícuotas.

Esto dejó a las rebeliones fiscales como único método disponible para impedir, durante algún tiempo, la proliferación de impuestos que a la larga nos fueron llevando hacia la tiranía del Leviatán.

La forma de pensar que ha prevalecido es la de aumentar la recaudación impositiva intentando evitar las rebeliones, ceder cuando la rebelión estalla, y volver a aumentar los impuestos poco tiempo después con una mejor excusa. Un gran maestro de esta tesis fue Jean Baptiste Colbert (1619-1683) que aconsejaba a Luis XIV:

*“Majestad, el arte de cobrar impuestos consiste en utilizar la misma técnica que se emplea para desplumar a un ganso: hay que sacarle de a poco y en distintas partes del cuerpo, la mayor cantidad de plumas con la menor cantidad de graznidos.”<sup>xxx</sup>*

Pero tal vez la persona que mayor influencia ha tenido en la materia desde la publicación de su tratado sobre finanzas públicas en 1959, haya sido Richard Abel Musgrave (1910-2007), economista norteamericano de origen alemán.<sup>xxx</sup> Su tratado sobre finanzas públicas es muchas veces descripto como el primer tratado en esa materia en lengua inglesa. Su “Teoría múltiple de la hacienda pública” sigue estrictamente el consejo de Colbert, de manera de poder extraer la mayor cantidad de recursos de la población.

*“Para eludir el argumento de la doble imposición, los gobiernos debieran adoptar la teoría de la hacienda múltiple, creando impuestos en distintas fuentes, buscando todas las manifestaciones de riqueza y aplicando el poder fiscal en diversas jurisdicciones con el fin de gravarlas varias veces sin levantar resistencia, para lo cual cada tributo no debiera superar un cierto límite técnico legal”.<sup>xxxii</sup>*

Musgrave se refiere al argumento en contra de la doble imposición esgrimido por John Stuart Mill en 1859 que sostenía lo siguiente:

*“Hacer que quienes más ganen, deban pagar más impuestos es impedir que los pobres puedan aspirar a una movilidad social que los libere de la miseria. Gravar las rentas más altas con una alícuota mayor que las rentas más bajas es imponer un castigo a la gente que ha trabajado más duro y ahorrado más que sus vecinos. Si con su trabajo alguien obtiene una renta y le cobran impuestos, soporta un primer nivel de imposición, Pero si ahorra una parte y lo invierte en títulos, no tendrían que volver a cobrarle impuestos cuando gana intereses, porque estarían castigando el ahorro gravándole dos veces la misma renta.”<sup>xxxiii</sup>*

Con la pretensión de superar esta crítica, Musgrave menciona un argumento moral que permitiría justificar la siguiente cita, que de otro modo parecería excesivamente cínica,

*“La única forma de usar sin riesgos los términos de la doble imposición consiste en relacionarlos con la equidad. De este modo se podrán señalar discriminaciones a favor o en contra de determinados contribuyentes según un índice dado de igualdad. Así podremos afirmar que la crítica a la doble imposición –como hecho de gravar más de una vez una misma cosa- es un principio falaz y no científico, abriendo camino a la imposición múltiple.”*

## LA ESCALADA DE IMPUESTOS EN ARGENTINA

La Argentina, es un buen ejemplo de cómo las leyes basadas en las doctrinas “de facto” y “de emergencia” permitieron la creación de impuestos, introducidos de manera “temporal”, y cómo fueron sumándose, suplantándose y volviéndose a implantar, poco a poco, incrementando luego sus alícuotas hasta que el Estado logró quedarse con gran parte de la renta de las personas, de casi cualquier nivel de ingreso, gravando las “haciendas múltiples” con pocos graznidos.

La introducción del impuesto a las ganancias fue impulsada por el Ministro de Hacienda de la Nación, Alberto Hueyo en 1932, en plena crisis económica internacional alegando que “de otro modo, si este impuesto no fuera votado sería afectado el equilibrio del presupuesto por lo menos en cincuenta millones de pesos.”<sup>xxxiv</sup>

En diciembre de 1936, a pesar de seguir en crisis, con el dinero del nuevo impuesto (de excepción), el Estado pudo apropiarse de todas las propiedades de la Standard Oil en Argentina. La idea de la propiedad colectiva del subsuelo estaba en la tradición regalista española y fue introducida por Velez Sarfield al copiar el Código Civil Imperial del Brasil en 1869. A partir de allí grandes fortunas de la Argentina se construyeron a la sombra del Estado.

El crecimiento de las arcas del Estado permitió también la expansión del Estado intervencionista. Así, con el “Plan de Acción Económica Nacional” de 1934 se terminaron de crear las juntas y comisiones de control y regulación de los principales sectores de la producción Argentina que habían comenzado en 1928: Azúcar, Fibras Textiles, Harinas, Patatas, Extracción de Quebracho, Carnes, Granos. (Zylberberg refiere que la lista original ocupa 4 páginas del libro del profesor Lucio M. Moreno Quintana, Política económica, Buenos Aires: Librería del Colegio, 1944).

La expansión del Estado continuaba también con la compra de empresas privadas, así durante la presidencia de Ortiz comenzó incipientemente el proceso de nacionalización de los ferrocarriles, que completaría el presidente Perón a partir de 1946.

También en la década del 30, se creó el Banco Central de la República Argentina (1935), bastión fundamental para la recaudación del peor de todos los impuestos -la inflación- impuesto a la tenencia de

pesos, que no sólo es inconstitucional, sino que no está legislado y perjudica especialmente a los más pobres. Desde la creación del B.C.R.A. la emisión de moneda y la consecuente pérdida de valor del peso han sido constantes.

Para intentar ocultar este hecho, las sucesivas reformas monetarias han suprimido 13 ceros.<sup>xxxv</sup> Es decir, que en el momento que se introdujo la Ley de Convertibilidad del Austral (Ley N° 23.928), sancionada el 27 de marzo de 1991 por el Congreso de la Nación, durante el gobierno de Carlos Menem, bajo la iniciativa del entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo, se necesitaban 10.000.000.000.000 (diez billones) de pesos nuevos para ser equivalentes a \$1 del año 1935. Ese nuevo peso era igual a un dólar. Esta nueva ley de Convertibilidad estuvo vigente durante 11 años en que la inflación desapareció de la faz de la Argentina.

Pero en el gobierno del presidente Duhalde, en 2002, la paridad con el dólar fue abandonada y desde entonces el Banco Central ha vuelto a las andadas. La inflación de los últimos tres años fue del 24% anual y el peso ya se depreció nuevamente un 82%, de modo que hoy son necesarios 6,3 pesos para adquirir un billete de un dólar.

En 1942, la suma de todos estos hechos, junto con el control de cambios y una cantidad de medidas proteccionistas e intervencionistas le permitió hacer una predicción al conde Sforza, líder de la “Italia Libre”, que:

*“En la República Argentina ha prendido la infección fascista y los democráticos tendrán que luchar muchos años para combatirla. Cuando nosotros –los italianos- estemos libres de la infección, ustedes –los argentinos- seguirán sufriendo sus consecuencias.”<sup>xxxvi</sup>*

(Cabe resaltar que esto fue anterior a la llegada de Perón a la Secretaría de Trabajo.)

Para ese entonces, con la permanencia de los impuestos internos y a los réditos y con la creación de la Dirección General del Impuesto sobre los Réditos y el sistema de Coparticipación de Impuestos con las Provincias, el Régimen Impositivo de la Constitución Liberal de 1853 había quedado destruido. Cuando llegó Perón solo tuvo que utilizar las herramientas totalitarias que habían sido creadas la década anterior. La creación de la Dirección General Impositiva (DGI) el 10 de Enero de 1947 (Ley 12927), solo implicó la fusión de los entes recaudatorios preexistentes de la Administración General de Impuestos Internos (30-03-1891) y la Dirección General del Impuesto sobre los Réditos (19-01-1932).<sup>xxxvii</sup>

Desde entonces, con cada nueva crisis se planteó un nuevo plan económico que típicamente se inició con una devaluación de la moneda que deteriora el nivel de vida de la población y con un aumento de alícuotas o creación de nuevos impuestos, aunque inicialmente se diga que son “temporales” o “excepcionales”.

No pretenderemos aquí mostrar todos los cambios impositivos ocurridos desde entonces, porque no sólo sería muy aburrido sino imposible de resumir. Baste con mencionar que sólo durante los últimos seis



años los cambios de las regulaciones relacionadas con los impuestos sancionados por leyes, decretos, decretos reglamentarios, decretos rectificativos, decretos interpretativos, resoluciones de la AFIP, de la DEI, del Ministerio de Economía, aplicativos informáticos, instructivos fiscales, regímenes de información obligatoria, sistemas de retención y percepción, normas de Aduana y disposiciones de las Direcciones y Rentas provinciales y municipales, ocupan un total de 64.390 artículos.<sup>xxxviii</sup>

Sólo a manera de ejemplos para mostrar que el aumento ejecutivo no distinguió colores políticos ni regímenes democráticos o dictaduras, podemos recordar algunos casos:

Al asumir el general Onganía luego de derrocar al presidente radical Dr. Arturo Illia, nombró a Krieger Vasenna como ministro de economía para poner en orden las cuentas públicas. En 1967 el ministro produjo una fuerte devaluación de la moneda del 40% y estableció retenciones “compensatorias” a las exportaciones agropecuarias, con la excusa de no afectar los salarios a los obreros y que no crezca la inflación. El fenomenal impuestazo logró equilibrar las cuentas fiscales y la estabilidad duró algunos años pero el gasto público volvió a crecer, especialmente en obras públicas, como la represa hidroeléctrica el Chocón-Cerros Colorados, puentes y caminos. La economía crecía y se percibía cierta estabilidad, hasta que en 1969, luego del Cordobazo, la inflación comenzó a subir nuevamente, los sindicatos volvieron a la carga y el ministro fue reemplazado.

A partir de allí, la economía empeoró, se establecieron progresivos controles, pasaron varios gobiernos, controles de precios, hasta que el aumento de tarifas de Celestino Rodrigo, el llamado “Rodrigazo”, terminó desatando la inflación que creció hasta la hiperinflación de 1975. Al año siguiente cayó el gobierno derrocado por un golpe militar.

El nuevo gobierno con un discurso más liberal en lo económico decretó la apertura de la economía, redujo las retenciones a las exportaciones, eliminó algunos impuestos, como el impuesto a la herencia, pero generalizó el Impuesto al Valor Agregado. Hubo un conato de mejoría inicial, pero al poco tiempo la inflación volvió a subir apreciando la moneda y afectando las exportaciones. El gobierno empezó a intervenir cada vez más en la economía, manipulando el tipo de cambio (a través de la denominada “Tablita”, manipulando la moneda a través de la llamada “cuenta de regulación monetaria”, liberando las tasas de interés pero con garantías estatales a los depósitos y permitiendo el crecimiento de una cantidad de entidades financieras; además, de aumentar el gasto público y la deuda externa. El experimento terminó mal, con nuevas devaluaciones a partir de 1981. Pasaron varios presidentes militares hasta que por fin recuperamos la democracia con las elecciones de octubre de 1983 en que ganó el candidato radical.

El presidente Raúl Alfonsín nombró al ministro Bernardo Grinspun, cuya política keynesiana-cepaliana, confrontativa con el FMI, terminó 15 meses después de haber asumido con una inflación que alcanzó el 626% anual. Esto provocó el cambio de ministro de Economía, por Juan Vital Sourrouille. Entre otras cosas, el nuevo ministro inventó una nueva moneda, reemplazando el peso por el Austral suprimiendo tres ceros. Dispuso nuevamente el incremento de las retenciones a las exportaciones y los aranceles a las

importaciones, además de crear impuestos transitorios, y reducir el plazo de recaudación del IVA, siempre con el propósito de reducir el déficit fiscal. El plan fue eficaz para estabilizar rápidamente la economía; pero la crisis recrudesció apenas dos años después y el país terminó en la peor hiperinflación de su historia con un 200% de inflación mensual en julio de 1989.

La crisis hiperinflacionaria devoró el final del gobierno de Alfonsín derivando en un traspaso anticipado del poder. Asumió, el presidente electo, Menem, quien nombró a sucesivos ministros de economía mientras el país, luego de una breve calma, sufría una segunda hiper-inflación, hasta que por fin dio con Domingo Felipe Cavallo. El nuevo super-ministro, devaluó un 100% el Austral, e introdujo la Convertibilidad 1 a 1 con el dólar, esta vez suprimiendo cuatro ceros a la moneda. Logró frenar de cuajo la hiperinflación. Cavallo realizó privatizaciones e incluso eliminó las retenciones e hizo esfuerzos por que las provincias eliminen el impuesto a los ingresos brutos. El éxito de los primeros años fue fenomenal, la pobreza cayó del 40% al 16% y con menor cantidad de empleo público gracias a las privatizaciones. Pero sin embargo, el gasto público consolidado volvió a aumentar rápidamente y el déficit fiscal recrudesció en el primer cimbronazo que tuvo que soportar, en 1995, por el contagio de la crisis Mexicana. Como siempre, el ministro en apuros aumentó la tasa del Impuesto al Valor Agregado del 18% al 21% y obtuvo créditos del FMI para seguir aumentando la deuda. Con el tipo de cambio fijo, la economía entró en recesión y el desempleo creció hasta el 18%.

Si bien la economía empezó a recuperarse, al año siguiente, Menem lo reemplazó por Roque Fernández, un economista discreto que lo acompañó hasta el final de su mandato. El ministro Fernández impulsó un incremento del Impuesto a los Combustibles, con el objetivo de realizar 10.000 km de autopistas, que jamás se construyeron. La Ley N°11.638 de 1932 había sido el origen de los impuestos a los combustibles y lubricantes en nuestro país, destinados a crear un Fondo Nacional de Vialidad. Luego sufrió numerosos cambios en 1939, 1946, 1958. En 1967, se cambió el impuesto por el ITC (impuesto a la transferencia de combustibles), derogado en 1991. Hasta que finalmente Roque Fernández y su equipo impulsaron la Ley N°23.966 y el Decreto N° 74/1998 que emitió un “Texto Ordenado” sobre los impuestos sobre los Combustibles Líquidos y el Gas Natural.<sup>xxxix</sup> El ministro lidió todo su mandato intentando frenar el incontenible crecimiento del gasto público, sin lograrlo, sobre todo por la expansión en las provincias y por el aumento paulatino de las tasas de interés que pesaban sobre una deuda pública cada vez más alta. Cabe aclarar que durante el segundo período de Menem, la economía se deterioró, sufriendo el contagio de las crisis de Tailandia y Hong Kong, en 1997 y Rusia en 1998. Y en 1999 una mega-devaluación de la moneda Brasileña y poco después el estallido de la burbuja de las acciones tecnológicas en EE.UU. (Nasdaq); todo esto en un esquema poco flexible debido al corset de la Ley de Convertibilidad.

De la Rúa asumió como presidente a fines de 1999 cuando la economía empezaba a recuperarse de una larga recesión. Pero su primer Ministro de Economía, José Luis Machinea, asustado por las cuentas fiscales, y con su previa experiencia que había terminado en hiperinflación, lanzó un plan para aumentar

la recaudación que la prensa denominó “el impuestazo”: redujo el mínimo no imponible a las Ganancias y bajó las deducciones gradualmente hasta cero. La economía recayó, el dubitativo presidente nombró a Ricardo López Murphy quien proponía recortar el gasto público, pero varios ministros renunciaron por oponerse al “ajuste” (que era de apenas 0,6% del PIB). El presidente le quitó apoyo a su flamante ministro que duró apenas dos semanas. Luego, De la Rúa convocó al ex ministro Cavallo quién rápidamente dispuso nuevos incrementos impositivos en lugar de bajar el gasto. Eliminó exenciones al IVA e introdujo un novedoso impuesto a las transacciones financieras (conocido como impuesto al cheque). En apretada síntesis, el plan no logró recuperar la confianza ni reactivar la economía, el FMI retiró su apoyo y para fin de año se caía el plan, el ministro y el gobierno entero.

En diciembre de 2001, ensayamos 5 presidentes en una semana. Uno de los cuales, Rodríguez Saa, defaultó la deuda externa, pero fue expulsado por una movida dirigida por Eduardo Duhalde quien terminó siendo su sucesor. Con su ministro, Remes Lenicov, Duhalde hizo una brutal devaluación de la moneda mayor al 200% y, como no podía ser de otra manera, reintrodujeron impuestos como las retenciones a las exportaciones agrícolas, repitiendo la política del General Onganía, como forma de aumentar rápidamente la recaudación e impedir el aumento de precios de alimentos, luego de la fuerte devaluación. Las retenciones se extendieron a las exportaciones de hidrocarburos. El resultado inmediato de estas políticas fue que la inflación saltó al 40%, los salarios reales se desplomaron, la pobreza saltó al 54% de la población, pero las empresas y el Estado pasaron a tener grandes ganancias y superávit. Así, se inició un nuevo período de una larga expansión económica, con enormes saltos en la recaudación que eran recibidos algarabía por el gobierno y la prensa; en un contexto internacional extremadamente favorable con récords en los precios de las commodities y bajísimas tasas de interés.

En mayo de 2003 asumió la presidencia el Dr. Néstor Kirchner, quien inicialmente mantuvo al ministro Lavagna. La economía crecía rápidamente, pero el gasto público crecía aún más rápido. Algo más tarde, la inmensa masa de recursos fiscales que crecía mes a mes, resultó nuevamente insuficiente. De modo que, en varias oportunidades, el gobierno aumentó progresivamente las alícuotas de las retenciones hasta alcanzar un 35%. En 2007, la mujer del presidente fue electa para sucederlo, Cristina Fernández pasó a ser así la segunda presidente que tuvo la Argentina. Mantuvo el “modelo kirchnerista”, siguió aumentando el gasto público y los impuestos, y en 2008, como nada era suficiente para satisfacer la voracidad del Estado, decidió confiscar los dineros acumulados por los trabajadores con sus aportes previsionales en cuentas individuales administradas por las Sociedad Anónimas creadas a tal fin (AFJP). Para ser ecuánimes habría que resaltar que no fue en esto original, ya que era una política habitual en casi todos los gobiernos peronistas o militares. Pero nada de esto fue suficiente y el nuevo ministro de Economía, Martín Lousteau propuso un nuevo incremento de los impuestos contra el sector Agropecuario. Por fin, el campo dijo “Basta” y estalló una rebelión cuando corría el año de 2008. Con manifestaciones, cortes de rutas y lock-outs empresariales, el sector agropecuario logró frenar la “resolución 125” por la cual se introduciría un nuevo aumento en las alícuotas de las retenciones con un artilugio que transformaba la alícuota en “móvil” de modo que podrían haber crecido hasta un 90% en

su tasa marginal a medida que crecían los valores internacionales del precio de la soja y otros granos. Tres años más tarde el gobierno impuso un control de cambios que en los hechos le permite extraer recursos al campo y a otros sectores exportadores muy superior a la R. 125, y esta vez sin ninguna resistencia.

## EL GASTO PÚBLICO

Escribimos estas páginas en 2012, mientras la economía está en franca desaceleración y para algunos ya hemos entrado en recesión. La recaudación impositiva crece al ritmo de un 20% anual, pero es menor a la tasa de inflación que ronda el 24%. Por cualquier método que se mida, el gasto público consolidado está en un récord histórico. De un nivel de 28% en 2002/2003, el gasto creció hasta un 45% del PIB en 2011 y 2012.<sup>xi</sup>

Orlando Ferreres explica que en las últimas décadas, en varias ocasiones el crecimiento del gasto público dejó de ser sustentable por ser exageradamente alto. “Al inicio de los 80, no pudo sostenerse la "tablita de Martínez de Hoz " y se licuó posteriormente con inflación y devaluación. Hacia 1989 no pudo mantenerse el "plan austral y ni el plan primavera", pues se financiaba el gasto público con un exagerada expansión monetaria, que terminó en hiperinflación al agotarse las reservas. Hacia el 2001, con un gasto público consolidado de 35% del PIB, no pudo manejarse más su financiamiento y terminó la "convertibilidad" en una fuerte devaluación y una inflación que se amortiguó. No solo se congelaron en dólares las tarifas de los servicios públicos, sino que se redujeron en esa moneda a un tercio.”<sup>xli</sup>

En la Fundación Libertad y Progreso estimamos el déficit fiscal en 4% del PIB en la Nación y 1% en las Provincias. Es por esto que todos los meses leemos nuevos aumentos de impuestos en las provincias. El último de los cuales fue una suba de hasta 1000% en el Impuesto Inmobiliario en algunas zonas de la Provincia de Buenos Aires. Pero nada es suficiente y nos encaminamos a una nueva crisis fiscal.

Lo que agrava más aún la situación es el destino de los fondos. Esto será motivo de un próximo estudio, pero podemos anticipar, por ejemplo, que el gasto en Educación fue duplicado en términos del PBI en los últimos 8 años, el mismo lapso en que bajamos la calidad educativa del primer lugar al 7° lugar en Latinoamérica.<sup>xlii</sup> Nuestra percepción es que algo similar ocurrió en Seguridad, Justicia, Defensa e Infraestructura. Aumentó enormemente el “gasto social” en 87 planes sociales, asignación universal por hijo y jubilaciones regaladas a personas que no cumplieron sus aportes, alcanzando a un total de 20 millones de personas que reciben algún cheque del Estado. Nuestra tesis, a demostrar en nuestro próximo trabajo, será que estos planes sociales lejos de ayudar, destruyen la autoestima, el impulso al trabajo y la dignidad de las personas que los reciben, e posiblemente incrementan la violencia intrafamiliar, las adicciones, los accidentes y hasta los suicidios, como sugieren los estudios de Calvin Halin realizados en cuatro países diferentes.<sup>xliii</sup>

Es decir, que el gasto público no sólo no mejora la provisión de servicios sino que interfiere en el sistema natural de los incentivos que promueven las virtudes de las personas, el amor al trabajo, al estudio, el esfuerzo, la perseverancia, la templanza, la honradez, las familias bien constituidas; y reemplaza estos incentivos por otros que promueven la holgazanería, el llanto, el reclamo legítimo tanto como el ilegítimo, la maternidad sin casamiento, la repitencia escolar...

Así las cosas, la voracidad fiscal llegó a un límite insospechado en la actualidad, muy difícil de calcular por la cantidad de impuestos involucrados, la idea de la imposición múltiple, y la permanente inflación y mutación de la legislación impositiva.

## SEGUNDA PARTE: CÁLCULO DE LA PRESIÓN FISCAL SOBRE CONTRIBUYENTES ARGENTINOS

Se han hecho diversos cálculos sobre el resultado de la imposición múltiple en Argentina.

Es habitual medir la presión fiscal como el ratio entre el total de la recaudación fiscal de los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) dividido por el PIB. Este ratio se aproxima en la actualidad a un 40%.<sup>xliv</sup>

Sin embargo, dicha medición minimiza el impacto real de los impuestos sobre el bolsillo de los consumidores. Ese cálculo no se refiere a la “presión” impositiva sino a la recaudación que se obtiene como resultado de efectuar una “presión impositiva” más alta. No contempla que por un lado existe una recaudación nominal que resultaría de aplicar la legislación vigente y que pretende obtenerse vía coacción, a través de las agencias de recaudación, los apremios administrativos, la Justicia, la policía y la amenaza de cárcel. Pero por el otro lado, pese a los riesgos, muchos ciudadanos se rebelan de mil maneras e intentan disminuir lo que efectivamente pagan, disfrazando sus rentas y su patrimonio o enviándolos al exterior o a la economía subterránea.

Resulta evidente que no es lo mismo recaudar un 40% del PIB con impuestos que equivalen a dicha cifra, que recaudar 40% a pesar de tener impuestos cuya recaudación debiera ser muy superior. Como veremos, esa situación se aproxima más a la verdad y es mucho más dañina, debido a que produce una tremenda inequidad porque hay un enorme degradé entre quienes pagan el 100% de lo que las normas exigen, hasta el que paga sólo lo que no logra evadir.

Así, la medida [Recaudación Total/PBI] contiene errores habituales desde un punto de vista macroeconómico que están bien descritos en un trabajo que hiciera Agustín Monteverde para Foro Republicano en el año 2008. Monteverde sostiene que la presión impositiva resulta minimizada porque el denominador [PBI] al medirse a precios de mercado o costo de factores, incluye los impuestos que se pretende medir, de modo que inflan el denominador del ratio. Además, sostiene Monteverde que, en Argentina, la base metodológica de 1993 usualmente utilizada, asume que la actividad registrada representa solo 72% del PBI total. O sea, para estimar el PBI expande 38,9% el valor agregado bruto, pero advierte que muchas estimaciones privadas consideran un circuito informal aun mayor. Monteverde sostiene que hay un tercer factor que minimiza la relación y es que la recaudación debiera incluir “todos” los impuestos tasas y contribuciones, y en general las

mediciones excluyen los aportes previsionales y de seguridad social; punto que corregimos en nuestra estimación.<sup>xlv</sup>

Monteverde luego realiza una estimación que intenta corregir todos esos problemas y llega a un sorprendente resultado:

“De esta forma, la presión efectiva del consolidado nacional —adoptando supuestos en extremo conservadores— es 60,2%, según surge de sumar el 50,52% correspondiente a la Nación, el 7,25% correspondiente a las provincias y el 2,42% correspondiente a los municipios.”<sup>xlvi</sup>

La bibliografía distingue a la presión “nominal” que sería la calculada por Monteverde, sobre la que engañosamente denominan “real”. Pero la primera es la que “en realidad” deben soportar los ciudadanos que cumplen con la ley.

La organización Tax Foundation de los EE.UU.<sup>xlvii</sup> estableció el Día Libre de Impuestos (Tax Freedom Day), como el primero del año en que se deja de trabajar para pagar impuestos cuya incidencia es directa sobre el ingreso. Diversos trabajos intentaron calcular cuál sería ese día para la Argentina. Así, en 2006 investigadores de Eseade estimaron que el día sería el 15 de junio, es decir, que la verdadera presión impositiva se acercaría al 41,9%.<sup>xlviii</sup>

Antonio Margariti en su libro de 2004, “Impuestos y Pobreza”, calcula la presión impositiva total para cuatro casos: i) Para un obrero asalariado con sueldos bajos los impuestos totales serían un 33,5% de sus ingresos y el día libre de impuestos el día 23 de mayo. ii) Para un Profesional Independiente con ingresos medio-bajos, el total de impuestos alcanza al 41,3% de sus ingresos. iii) Para un empresario mediano la presión impositiva resultante dio 51,8%. iv) Para un alto ejecutivo el resultado arrojó 53,9%. Y v) Para la clase alta rica a presión impositiva desciende al 39,4%.<sup>xlix</sup>

Más recientemente, en febrero de este año, Nadin Argañaraz y Sofía de Valle, calcularon la presión tributaria “efectiva” distinguiéndola de la presión tributaria “legal”. Los autores sostienen que la evolución reciente de la presión tributaria consolidada efectiva muestra un incremento del 50% durante los últimos 10 años. El informe considera que la presión efectiva alcanza ahora al 33,4% del PIB. Pero aclaran que esto es “sin considerar a los recursos de la Seguridad Social”.<sup>1</sup>

El siguiente gráfico extraído del mencionado informe muestra el aumento de la presión efectiva que incluye fundamentalmente el salto por los impuestos distorsivos: las retenciones a las exportaciones y el impuesto al cheque, entre muchos otros.

Los autores de este trabajo resumen que para 2011 los impuestos más importantes a nivel nacional fueron: el Impuesto al Valor Agregado (neto de reintegros y devoluciones suma 28% del total recaudado); los impuestos a la Seguridad Social (25% del total); el Impuesto a las Ganancias (20%); los Derechos de Exportación (retenciones 10%) y el Impuesto a los Débitos y Créditos Bancarios (denominado coloquialmente “al cheque”, recauda un 7% de los recursos tributarios nacionales). En las provincias el más importante fue el Impuesto a los Ingresos Brutos (75% de los ingresos tributarios totales); seguidos por el Impuesto de Sellos (9%) y el Inmobiliario (7%) y el Automotor (5%). Mientras que de los municipios no hay estadísticas, pero se estima que el impuesto a la propiedad y los que gravan a la actividad económica.<sup>li</sup>

El último informe que hemos leído es el reciente libro de Antonio Margariti, *Los límites del Estado Populista*. Aquí el autor vuelve a hacer un nuevo cálculo por el que sugiere que el total de la suma de todos los impuestos que pagamos equivale a, tal vez un poco exagerado, 72,3% de nuestros ingresos, lo que dejaría al 21 de septiembre como “día libre de impuestos”.<sup>lii</sup>

Como hemos visto, la presión tributaria no es uniforme, sino que es progresiva y aumenta hasta el nivel de alto ejecutivo, aunque se reduce para los más ricos. También vimos que el sistema es altamente inequitativo debido a la evasión que en algunos casos es muy difícil, como los empleados de cuarta categoría, mientras que es muy alta al nivel de pequeños comerciantes.

Pero la inequidad de la presión tributaria es grande también entre diferentes sectores de la economía. Por ejemplo, según un informe de CREA, para un campo tipo de Pehuajó la presión tributaria es de 3392 pesos por hectárea y se llevan el 84% del resultado económico que se puede obtener en un año promedio.<sup>liii</sup>



# NOTAS

<sup>i</sup> Antonio Margariti (2004). *Impuestos y pobreza. Un cambio copernicano en el sistema impositivo para que todos podamos vivir dignamente*. Fundación Libertad. Rosario. (Pág.127)

<sup>ii</sup> Estimación propia para el año actual partiendo del Documento de Trabajo N° 106. Is the Argentine Revenue effort “Too” high? Elaborado por D. Artana e I. Templado. FIEL.  
<http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOCTRAB106.pdf>

<sup>iii</sup> Agustín A. Monteverde. Presión tributaria efectiva. Errores habituales de medición. Elaborado para Foro Republicano. Principios para la reformulación del sistema tributario argentino. Mitos y realidades sobre la presión fiscal y la economía informal. Fundación Atlas, Buenos Aires, 2004  
<http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2011/02/Presi%C3%B3n-tributaria-efectiva-.pdf>

<sup>iv</sup> Alberdi, Juan Bautista (1854). *Sistema Económico y Rentístico de la Confederación Argentina Según su Constitución de 1853*. (pág. 167)

<sup>v</sup> J. B. Alberdi. Op. Cit. <http://www.eumed.net/cursecon/textos/2004/alberdi-sistema.pdf>

<sup>vi</sup> J. B. Alberdi. Op. Cit. Págs (32, 33 y 114).

<sup>vii</sup> Arthur Laffer reconoce que la idea no era nueva y que ya había sido desarrollado por el filósofo musulmán Ibn Khaldun (1332-1406) en su obra *The Mugaddimah*.

<sup>viii</sup> J. B. Alberdi. Op. Cit. (Págs. 96 y 97).

<sup>ix</sup> J. B. Alberdi. Op. Cit. (Págs. 98)

<sup>x</sup> J. B. Alberdi. Op. Cit. (Págs. 152 y 153). Más arriba, ratifica nuevamente que los bajos impuestos impulsan la riqueza y aumentan la recaudación: “Síguese de aquí que el medio más lógico y seguro de aumentar el producto de la contribución de aduana es rebajar el valor de la contribución, disminuir el impuesto en cuanto sea posible.”

<sup>xi</sup> J. B. Alberdi. Op. Cit. (Pág. 151). Alberdi favorece también como recurso, en cambio, la venta lisa y llana de la tierra con gran facilidad para los inmigrantes, preferentemente en pequeñas extensiones y a precios razonables de mercado, copiando el modelo de Estados Unidos. “En los Estados Unidos hay oficinas donde el inmigrado compra un terreno público para su instalación, con la facilidad con que se compra una luneta o asiento de teatro. Más tarde se reviste la venta de las formalidades del derecho.” (Pág. 154)

<sup>xii</sup> J. B. Alberdi. Op. Cit. (Pág. 107).

<sup>xiii</sup> J. B. Alberdi. Op. Cit. (Pág. 163). Menciona los siguientes impuestos abolidos: “*Aduana marítima. Aduana terrestre. Almacenaje. Alumbrado. Tonelaje de buques. Carnes. Carretillas. Corrales. Abasto y saladero. Contratas de peones. Sal de Patagonia. Derecho de carcelaje. Delineaciones de edificios. De escribanía. Ganado de abasto y de saladero. Ganado de las estancias. Herencias transversales de Españoles. Arancel de la Curia. Notaría mayor. Derecho de puerto. De pilotaje. Papeletas de abastecedores. Capataces y peones del interior. Marcas. Pontazgo. Puente de Santo Domingo. Peaje. Plantas extraídas de bosques. Pesquería o pesca. Rifas. Serenos. Papel sellado. Papeletas de sirvientes. Papeletas de peones. Papeletas de cargadores. Papeletas de carretilleros. Papeletas de capataces. Papeletas de marineros. – (Renovables cada seis meses.)*

---

*Correos. Patentes de casas de comercio. Enfiteusis. Depósitos. Carros fúnebres. Panteón. Multas de policía (que componen un código, porque todo está multado). Arancel del pan.*”

<sup>xiv</sup> Ver Federalist Paper N°12. Atribuido a Alexander Hamilton

<sup>xv</sup> Adam Smith (1776). *An inquiry into The Nature and Causes of The Wealth of Nations*. (pág. 712) <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/adam-smith/Wealth-Nations.pdf> Traducción libre: “A pesar de ser absurdos y destructivas [refiriéndose a las contribuciones directas sobre las ganancias], sin embargo existen en muchos países”

<sup>xvi</sup> El Federalista N°21. Atribuido a Alexander Hamilton.

[http://www.antorcha.net/biblioteca\\_virtual/derecho/federalista/21.html](http://www.antorcha.net/biblioteca_virtual/derecho/federalista/21.html)

<sup>xvii</sup> J. B. Alberdi. *Op. Cit.* (Pág. 171).

<sup>xviii</sup> Alberto Dalla Vía (2009). *Los aportes de Mariano Fraguero, Pedro de Ángelis y Juan Bautista Alberdi a la Constitución de 1853*. Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

<sup>xix</sup> Meir Zylberberg (2006). *Las raíces totalitarias del Fracaso Argentino*. (pág. 43)

<sup>xx</sup> Meir Zylberberg (*op. cit.* pág. 153)

<sup>xxi</sup> Meir Zylberberg (*op. cit.* pág. 46)

<sup>xxii</sup> Meir Zylberberg (*op. cit.* pág. 47)

<sup>xxiii</sup> Lucio M Moreno Quintana (1944). *Política Económica*. Tomo I. Librería del Colegio, Buenos Aires,

<sup>xxiv</sup> Ver Meir Zylberberg (*op. cit.* pág. 70 y subsiguientes)

<sup>xxv</sup> Michael E. Newton. *The path to tyranny. A History of Free Society's Descent into Tyranny*. El autor elaboró un gráfico detallando el crecimiento del gasto público año por año (1910-2010).

<sup>xxvi</sup> Irving y Herbert N. Fisher (1942), *Constructive Income Taxation* (New York: Harper).

<sup>xxvii</sup> Murray Rothbard (1994). El impuesto al consumo: Una crítica. *The Review of Austrian Economics*, vol. 7, N° 2 (1994) [http://www.eumed.net/cursecon/textos/Rothbard\\_impuesto-consumo.pdf](http://www.eumed.net/cursecon/textos/Rothbard_impuesto-consumo.pdf)

<sup>xxviii</sup> John Rawls (1971). *A Theory of Justice*. The Belknap Press of Harvard University Press.

<sup>xxix</sup> Robert Nozick (1974). *Anarchy State and Utopia*. Mencionado por Antonio Margariti en *Los límites del Estado Populista*. (pág. 42)

<sup>xxx</sup> James M. Buchanan & Richard A. Musgrave (2001). *Public finance and public choice: two contrasting visions of the state*. M.I.T. 4ª Edición Boston. Citado por Antonio Margariti (*op. cit.* pág.119).

<sup>xxxi</sup> Richard Abel Musgrave (1959). *The Theory of Public Finance*.

<sup>xxxii</sup> Richard Musgrave (1988). *Hacienda Pública, teórica y aplicada*. Mc Graw Hill, Madrid. Citado por Antonio Margariti (*op. cit.* pág. 118)

<sup>xxxiii</sup> Antonio A. Margariti (*op. cit.* pág 110 y 111)

<sup>xxxiv</sup> Meir Zylberberg (*op. cit.* pág 37)

<sup>xxxv</sup> Meir Zylberberg (*op. cit.* 159-167)

<sup>xxxvi</sup> Meir Zylberberg (*op. cit.* pág 58)

- 
- <sup>xxxvii</sup> AFIP “Historia de la AFIP”. <http://www.aefip.org/PaginasIndex.php?Id=6>
- <sup>xxxviii</sup> A. Margariti (op. Cit. Pág 127).
- <sup>xxxix</sup> Roberto Sixto Fernández (2009). Enfoque Armonizado del Tributo. Ministerio de Economía. [http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/enfoque\\_armonizado\\_combustibles.pdf](http://www.mecon.gov.ar/sip/dniaf/enfoque_armonizado_combustibles.pdf)
- <sup>xl</sup> Orlando J Fererres. El principal problema de la Argentina es Fiscal. La Nación (26 de junio de 2012). <http://www.lanacion.com.ar/1485291-condicionantes-fiscales-para-un-gasto-publico-sustentable>
- <sup>xli</sup> O. J. Ferreres (op. Cit.).
- <sup>xlii</sup> 52 Libertad y Progreso (2011). Reforma Educativa en Acción. Acerca de la Diversidad y la Libertad Necesarias para afrontar los desafíos del S XXI. <http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2012/07/Reforma-Educativa-en-Acci%C3%B3n-Oportunidades-Para-Todos.pdf>
- <sup>xliii</sup> Calvin Helin (2010). *The Economic Dependency Trap. Breaking Free to self-reliance*. Cubbie Blue Publishing, Inc. ISBN-10: 1932824081
- <sup>xliv</sup> Estimación propia para 2012 partiendo del Documento de Trabajo N° 106. Is the Argentine Revenue effort “Too” high? Elaborado por D. Artana e I. Templado. FIEL. <http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOCTRAB106.pdf>
- <sup>xlv</sup> Agustín Monteverde (2008). Presión Tributaria Efectiva. Elaborado para Foro Republicano <http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2011/02/Presi%C3%B3n-tributaria-efectiva-.pdf>
- <sup>xlvi</sup> A. Monteverde (2008) (op. Cit. Pág. 5)
- <sup>xlvii</sup> <http://taxfoundation.org/tax-topics/tax-freedom-day>
- <sup>xlviii</sup> Adrián Ravier (2006). Tax Freedom Day para Argentina. (Eseade) La Nación 14-05-2006
- <sup>xlix</sup> Antonio Margariti (2004). *Impuestos y pobreza. Un cambio copernicano en el sistema impositivo para que todos podamos vivir dignamente*. Fundación Libertad. Rosario. (Págs. 191 a 226)
- <sup>l</sup> Nadin Argañaraz y Sofía de Valle (2012). IE N° 149. Presión tributaria en Argentina: Evolución reciente, estructura actual y perspectivas futuras. Instituto Argentino de Análisis Fiscal.
- <sup>li</sup> Nadin Argañaraz (2012) (op. Cit Pág 5 y 6)
- <sup>lii</sup> Antonio Margariti (2012). Los límites del Estado Populista. Bolsa de Comercio de Rosario
- <sup>liii</sup> ACREA