



Del “aporte solidario” a la reforma tributaria

CAMILA BARÓN (UBA/UNSAM) Y MAGDALENA RUA (UBA/FLACSO/UNQUI)
21 DE OCTUBRE DE 2020

A pocas semanas de iniciada la pandemia del Coronavirus en Argentina, desde distintos sectores se impulsó un debate en torno a la posibilidad de aplicar un impuesto a las grandes fortunas para financiar los gastos extraordinarios que la emergencia demandara. Desde el gobierno se anunció que el asunto estaba bajo estudio y tras algunos meses de demora, el oficialismo presentó en la Cámara de Diputados un proyecto que propone un “aporte solidario y extraordinario a cobrarse por única vez para morigerar los efectos de la pandemia”.

Esta ley llega en un contexto muy particular. A la recesión que la Argentina ya arrastraba desde 2018 se sumó una caída de la actividad sin precedentes. Las cifras de pobreza y

desempleo del segundo trimestre del año preocupan y obligan a tomar medidas urgentes para evitar que sufran quienes menos tienen.

Durante los cuatro años de gobierno de Cambiemos perdieron todos los deciles de ingresos, pero aún más quienes están en el primer decil. Se trató de un modelo que empeoró la distribución por tres vías: afectando los ingresos –salarios y jubilaciones–, los impuestos –por la reforma tributaria regresiva– y la asignación del gasto público –con recortes a subsidios y servicios públicos–. Este diagnóstico, compartido por la mayoría de la sociedad, llevó a que el actual gobierno ganara las elecciones con una promesa: *empezar por los últimos*. El slogan puede entenderse como una declaración de principios sobre la necesidad de una sociedad más igualitaria, que lejos de culpabilizar a quienes tienen bajos ingresos, considera que el Estado debe actuar para generar los medios necesarios para superar esa posición desventajosa. La crisis del Coronavirus agravó la situación heredada y vuelve aún más urgente la promesa de campaña.

El sistema de protección social existente sumado a las nuevas medidas pre-pandemia, como la Tarjeta Alimentar, y post-pandemia, como el Ingreso Familiar de Emergencia, evitaron que millones cayeran debajo de la línea de pobreza. Aun así, cerca de la mitad de la población se encuentra en esa situación. Y uno de cada diez argentinos ni siquiera cubre sus necesidades alimentarias.

La expansión del gasto público que requirió el abordaje de la emergencia social y sanitaria y las políticas extraordinarias para proteger el empleo y los ingresos presionan sobre las cuentas fiscales. Para los próximos años, el gobierno se ha propuesto encontrar un sendero macroeconómico que logre la sostenibilidad fiscal de manera consistente con el camino de recuperación económica. Un aspecto importante aquí es que el objetivo de reducir paulatinamente el déficit fiscal se consiga sin aplicar un ajuste sobre aquellas partidas que, en buena medida, protegen a los sectores vulnerados.

Aun los pronósticos más optimistas prevén que recién dentro tres años se recuperará el producto bruto interno de 2019. Contando con menores niveles de producción, y, por lo tanto, con una reducción de los recursos fiscales, una mejora de la distribución del ingreso requiere que aporten más quienes lograron acumular riquezas que son ca-

sualmente, quienes menos perdieron durante estos años de crisis y que incluso vieron incrementados sus patrimonios en dólares con cada devaluación.

Las características del proyecto

El proyecto de “aporte solidario” de las grandes fortunas consiste en un gravamen por única vez que alcanzaría, según cálculos de la AFIP, a aproximadamente 9300 personas que declaran bienes personales superiores a los 200 millones de pesos. Prevé una alícuota superior para los bienes en el exterior, con el objetivo de estimular la repatriación de los activos financieros *offshore* o, de lo contrario, aumentar la recaudación. Para esas 9 mil personas, la alícuota será escalonada para distintos tramos de patrimonio, entre el 2% y el 3,5% para los bienes en el país y entre el 3% y el 5,25% para los bienes en el extranjero. En cuanto a los últimos, en el caso de verificarse una repatriación de, al menos, un 30% de sus tenencias financieras del exterior, dentro de los 60 días de la publicación de la ley, se suprimirá el diferencial de la alícuota con respecto a los bienes situados en el país.

Cabe recordar que se declararon bienes en el exterior –por el Impuesto sobre los Bienes Personales– por alrededor de 77 mil millones de dólares en 2018, según los datos de la AFIP, mientras que el INDEC estimó 293 mil millones de dólares de activos externos del sector privado no financiero para ese mismo año. Llama la atención la enorme diferencia entre ambas cifras.

Se calcula que la recaudación del aporte extraordinario podría alcanzar los \$307 mil millones. Según las proyecciones del proyecto de Presupuesto 2021, representaría alrededor de 1 punto porcentual del PIB. El monto equivale al 80% del presupuesto del Ministerio de Educación para el año próximo, a dos veces el presupuesto del Ministerio de Salud y cincuenta y dos veces el presupuesto del Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad. Si hubiese formado parte del presupuesto 2020, habría alcanzado para cubrir 2,5 millones de Ingresos Familiares de Emergencia durante doce meses. En este sentido, el proyecto parecería ser un primer paso hacia el difícil y resistido camino de achicar las brechas de desigualdades.

Recaudación para el 99%

A pesar de que algunos dirigentes políticos y empresarios nacionales sostuvieron que la cifra de 200 millones de pesos en Bienes Personales haría que el tributo alcance “a una gran cantidad de personas”, los datos son elocuentes respecto a la progresividad del gravamen. Según las proyecciones de AFIP, el aporte extraordinario alcanzaría a alrededor de un 0,8% de quienes ya tributan por ese impuesto y apenas al 0,02% de la población total de la Argentina.

Incluso, vale destacar que las tenencias de activos superiores a los 200 millones de pesos rigen de acuerdo a los criterios de valuación establecidos por la ley del Impuesto sobre los Bienes Personales, cuyos parámetros están muy por debajo de los valores de mercado.

Como se ha mencionado, la escala será progresiva entre quienes lo pagarán. El aporte promedio estimado de los 2774 contribuyentes con patrimonios entre \$200 y \$300 millones es de \$6,1 millones, mientras que las 253 personas que declaran bienes por más de \$3000 millones realizarán una contribución promedio de \$600 millones, equivalente al 50% de la recaudación total. Es decir, la mitad de la recaudación provendría del 2,7% de los aportantes.

La progresividad del aporte también puede pensarse en términos de reducción de las brechas de género. Según la última información disponible publicada por AFIP para el año 2018, son mayoría de varones quienes tributan Bienes Personales: 66% contra 34% de mujeres. La distribución es aún más desigual si se considera el valor de los bienes: el 72% es declarado por varones. Eso muestra que no sólo son menos mujeres las que tributan por este impuesto, sino que además se concentran en las escalas más bajas, con patrimonios más pequeños. A su vez, la propia ley de Bienes Personales todavía mantiene su sesgo de inequidad, ya que, en el caso de patrimonios pertenecientes a sociedades conyugales “corresponde atribuir al marido la totalidad de los bienes que revisten el carácter de gananciales”.¹ Esta situación puede leerse como el reverso de la feminización

¹ Esta afirmación corresponde al Artículo 18 de la Ley de Impuesto sobre Bienes Personales. La distinción binaria entre varones y mujeres corresponde a la información tal como es presentada por AFIP. La falta de perspectiva de género es una característica que atraviesa a todo el sistema tributario. Incluso es notoria la falta de adecuación tanto a Ley de Identidad de Género como a la Ley de Matrimonio Igualitario.

de la pobreza. En Argentina, al igual que en el resto del mundo, la distribución de la propiedad privada muestra que las grandes fortunas están en mano de varones.

Quienes rechazan el proyecto sostienen que tendrá un efecto negativo sobre el conjunto de la economía porque la mayor presión tributaria desincentivará las inversiones. Sin embargo, se trata de un gravamen únicamente sobre las personas físicas, lo que indica que el patrimonio afectado está por fuera del circuito productivo. Asimismo, en la distribución de los fondos recaudados dispuesta por el proyecto, se incluye, además de la atención sanitaria, el impulso a la inversión en sectores dinámicos que se espera que traccionen la demanda y el empleo. Se estipula que un 20% de los fondos se destinará para la compra y/o elaboración de equipamiento médico, elementos de protección, medicamentos, vacunas y todo otro insumo crítico para la prevención y asistencia sanitaria, un 20% para subsidios a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, un 20% para el Programa integral de becas Progresar, un 25% para programas de exploración, desarrollo y producción de gas natural a través de IEASA y un 15% para el Fondo de Integración Socio Urbana, enfocado en la mejora de la salud y de las condiciones habitacionales de los habitantes de los Barrios Populares.

Otro de los argumentos esgrimidos en contra del proyecto es la elevada presión tributaria, aunque que lejos esté de ser una realidad para los grandes grupos económicos y familias ricas de la Argentina.

Primero, porque para los grandes grupos económicos argentinos transnacionalizados y empresas multinacionales cuyas controlantes se ubican en el exterior, así como para las familias más adineradas del país, muchas de ellas asociadas a estas grandes firmas, la presión tributaria no suele ser la misma que para el resto, ya que logran minimizarla trasladando sus capitales al exterior. De acuerdo con la información brindada por AFIP, el 42% del total de los bienes declarados por los 9298 contribuyentes que estarían alcanzados por el aporte extraordinario, son activos y bienes “dolarizados”. La mayor parte de dichos patrimonios, el 92% del total, son activos y bienes declarados en el extranjero.

Segundo, la estructura del sistema tributario argentino es fuertemente regresiva, ya que la mayor parte de la recaudación se nutre de impuestos que gravan a los sectores

de más bajos ingresos, tendencia que se vio agudizada en los últimos cuatro años de la gestión de Cambiemos.

Por último, la presión tributaria, es decir, la capacidad recaudatoria del Estado argentino en términos relativos al ingreso nacional estaba por debajo de la de la mayoría los países de la Unión Europea y del promedio de los países de la OCDE en el año 2018. Para colmo, las medidas de reforma tributaria y políticas de ajuste adoptadas la redujeron aún más.

Un paso parar revertir la regresividad

Entre 2015 y 2018, la presión tributaria se redujo del 31,45% al 28,86% del PIB. A su vez, la recaudación cayó un 18% en términos reales, entre 2015 y 2019, considerando una inflación del 300% durante la gestión de Cambiemos. Esto indica que la recaudación decreció tanto en términos de PBI como en términos reales y, con ello, los recursos fiscales disponibles.

Según los datos de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, la participación de los impuestos con carácter progresivo –tales como el Impuesto a las Ganancias y el Impuesto sobre los Bienes Personales, que cuentan con escalas que discriminan de acuerdo con la capacidad económica de los contribuyentes– cayeron fuertemente en los últimos cuatro años. El Impuesto a las Ganancias pasó de representar el 24,8% sobre la recaudación total en 2015 al 21,8% en 2019 y el Impuesto sobre los Bienes Personales pasó de 1,2% en 2015 a 0,6% en 2019. Al mismo tiempo, la participación de impuestos regresivos como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto al cheque (a los débitos y créditos), por mencionar algunos de ellos, aumentaron su peso sobre el total de la recaudación. El IVA pasó de representar un 28,2% de la recaudación en 2015 al 30,5% en 2019 y el Impuesto al cheque (a los débitos y créditos) pasó de 6,3% al 7,0% en ese mismo periodo. El primero de ellos es un impuesto sumamente regresivo porque grava al consumidor final e impacta más sobre los sectores sin capacidad de ahorro, incluso aquellos sin ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas. El segundo grava con el mismo porcentaje a micro, pequeñas, medianas, grandes empresas y multinacionales.

Por otra parte, la estructura social se ve afectada negativamente por la fuga de capitales asociada a la evasión y elusión fiscal. Ello provoca la reducción de la recaudación tributaria y, en consecuencia, de los recursos fiscales con los que cuenta el Estado para financiar la política social. Además, altera el orden económico, puesto que parte del excedente no se dirige a reinversión en la economía local, lo que impacta sobre el crecimiento potencial. Asimismo, la fuga de divisas afecta la desigualdad social, ya que la riqueza acumulada en el exterior y los rendimientos de esos capitales forman parte de la distribución de ingresos de la sociedad argentina. Por ello, la relación entre los ingresos de los deciles más altos y de los más bajos empeora significativamente si se contempla la riqueza acumulada en el exterior.

Las personas de alto patrimonio cuentan con múltiples estrategias para evitar el pago de impuestos. Entre ellas, una táctica muy utilizada es la constitución de un trust, un acuerdo contractual entre personas físicas que se basa en la ley anglosajona, en el cual una de ellas transfiere sus activos a nombre del trust, que tiene personalidad jurídica propia, y que se constituye como una entidad separada del administrador (*trustee*) y de quien lo ha puesto en marcha (*settlor*), y que goza de exenciones impositivas. Estos instrumentos permiten la creación de una barrera entre el propietario legal de los bienes y su beneficiario, además de que suelen ser constituidos en jurisdicciones que cuentan con altos niveles de opacidad financiera y fiscal, y que no cuentan con registros públicos de sus beneficiarios finales, logrando ocultarse de las autoridades fiscales de países de alta o mediana tributación. De un modo similar, se utilizan las fundaciones como otra de las alternativas para separar la titularidad de los activos de sus beneficiarios finales, así como múltiples estructuras societarias opacas (con acciones al portador, que mantienen en secreto el nombre de sus accionistas) que se interponen entre los activos del exterior y los titulares.

En este sentido, resulta muy importante la incorporación en el proyecto de ley un artículo que indica que “...la base de determinación allí mencionada se calculará incluyendo los aportes a trust, fideicomisos o fundaciones de interés privado y demás estructuras análogas, participación en sociedades u otros entes de cualquier tipo sin personalidad fiscal y participación directa o indirecta en sociedades u otros entes de cualquier tipo, existentes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley”.

La redistribución en el centro

En el último tiempo, la defensa de la propiedad privada como principio constitucional aparece –injustamente– por delante de los derechos económicos, sociales y culturales, consagrados a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –que posee jerarquía constitucional–, y de los incluidos en el artículo 14 bis de la ley suprema. La desigualdad, la pobreza y la exclusión son resultado de las políticas neoliberales que tuvieron como premisa desatender derechos básicos y, al mismo tiempo, promover la concentración de la riqueza, al incrementar la regresividad del sistema tributario y modificar tanto la matriz productiva como la de ingresos.

La pandemia expuso los problemas estructurales de la Argentina y, entre ellos, la desigualdad social que provoca la concentración del capital, los elevados niveles de informalidad y precariedad a los que están expuestos amplios sectores, así como la disparidad en las condiciones habitacionales y en el acceso a la tecnología.

El proyecto de ley que impulsa el “aporte solidario y extraordinario” de las grandes fortunas podría ser el puntapié inicial de un debate profundo orientado a la función social de la propiedad privada, con miras a limitar el exceso de concentración de riqueza e impulsar una redistribución progresiva del ingreso. El desafío subyacente que aquí se plantea es el de avanzar hacia una reforma tributaria de carácter integral y progresiva, que colabore con la reducción de la evasión fiscal y sienta las bases de una estructura social más justa e igualitaria.